

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**“ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA
FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE LA SECRETARÍA DE
TURISMO RESPECTO A LOS PRESTADORES DE
SERVICIOS TURÍSTICOS”**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:**

LILIANA SERENA MUÑOZ RUIZ

ASESOR:

DR. FERNANDO FLORES TREJO

MAYO - 2008.



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.

DEDICATORIA

A DIOS, por darme la oportunidad de existir, por ser la guía de cada uno de mis pasos, por la fuerza y sabiduría para cumplir uno más de mis sueños.

A mis papás que tanto amo, y que son lo más importante en mi vida, con todo mi amor para mi mamá que es mi pilar e inspiración a cada momento.

A mis hermanos Alma y Eduardo, por todos y cada uno de los momentos que hemos vivido juntos, por darme su amor y su ejemplo.

A mis sobrinos Susan, Lalito y Edyla que tanto adoro.

Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un esfuerzo total es una victoria completa.

-Mahatma Gandhi.

AGRADECIMIENTOS:

A mis abuelitos, tíos y primos, porque sin su apoyo y consejos no sería lo que soy, con devoción a mi abuelito Eduardo que desde el cielo me cuida.

A todos mis amigos, mis hermanos del alma que han estado conmigo en las buenas y en las malas y que me han ayudado a crecer como ser humano, Gracias Laura Ramírez, Belén Palomares, Paty Lira, Ulises García, Irais Pilvoras, Israel Baeza, Irais Juárez, Lupita Orozco, Iván Alvarado, Miguel A. Serrano, Mayté Torres, Paty Hernández, Alex Carachure, Carlos Linares, Tania Galicia, Paty Mora, Ana M. Hernández, Mónica Ávila, Rocío Chávez, Graciela Campos y Silvia Molleda.

A Francisco Javier Acosta y Ricardo López Ruiz, por impulsar mi espíritu para concluir este sueño, por sus enseñanzas y su inmenso apoyo gracias.

A Francisco Javier, por su apoyo incondicional y por enseñarme la magia de vivir.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater, que es mi orgullo y a mis maestros que me formaron como profesionista y reforzaron como ser humano con quienes quedó comprometida de por vida.

Al maestro Pedro Noguerrón Consuegra, Director del Seminario de Derecho Administrativo por sus consejos y a mi asesor y querido maestro Fernando Flores Trejo, por guiarme y obsequiarme sus conocimientos para esta investigación.

ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO RESPECTO A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	vii

CAPÍTULO PRIMERO. NOCIONES GENERALES.

A. Estructura de la Administración Pública Federal	1
1. Administración Pública Federal Centralizada	5
1.1. Presidencia de la República	7
1.1.1. Presidente de la República.....	11
1.2. Secretarías de Estado.....	14
1.2.1. Secretario de Estado y sus auxiliares.....	17
1.3. Departamentos Administrativos.....	31
1.4. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	33
2. Administración Pública Federal Paraestatal.....	35
2.1. Organismos descentralizados	38
2.2. Empresas de participación estatal.....	42
2.3. Fideicomisos públicos	44
B. Legislación Administrativa Federal.....	47
1. Legislación Administrativa Federal.....	47
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	47
1.2. Leyes Federales y Tratados Internacionales.....	53
1.3. Reglamentos	62
1.4. Decretos, Circulares y Acuerdos del Presidente	70
1.5. Normas Oficiales Mexicanas (NOM's).....	75

CAPÍTULO SEGUNDO.
FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE LA SECRETARÍA.
DE TURISMO.

A. Estructura orgánica y atribuciones de la Secretaría de Turismo.....	90
1. Estructura Orgánica.	91
2. Facultades del Secretario.....	99
3. Antecedentes, fundamento constitucional y legal de la facultad de verificación de la Secretaría de Turismo.....	100
4. Prestador de servicios turísticos.	105
5. Turismo y turista.	106
6. Clasificación de los servicios turísticos.	112
7. Registro Nacional Turístico.	116
B. Facultad de Verificación de la Secretaría de Turismo.....	119
1. Competencia Federal.	119
1.1. Secretaría de Turismo.	122
1.2. Subsecretaría de Operación Turística.	123
1.3. Dirección General de Mejora Regulatoria.	124
1.4. Dirección de Verificación.....	125
1.5. Subdirección de Verificación.	127
1.6. Verificadores y Unidades de Verificación.	128
2. Competencia de los Estados.....	140
2.1. Facultades concurrentes.	140
2.2. Acuerdos de coordinación para la descentralización de las funciones de verificación: beneficios.....	157

CAPÍTULO TERCERO.
VISITAS DE VERIFICACIÓN: ORDEN Y ACTA DE
VERIFICACIÓN.

1. Visita de verificación.	175
2. Verificar el cumplimiento de ordenamientos turísticos y Normas	

Oficiales Mexicanas (NOM´s).....	177
2.1. Ley Federal de Turismo.	178
2.2. Reglamento de la Ley Federal de Turismo.....	181
2.3. Normas Oficiales Mexicanas Turísticas.	196
3. Procedimiento y formalidades de las visitas de verificación.	232
4. Orden de verificación.....	237
5. Acta circunstanciada de la visita de verificación.	246
6. Derechos y obligaciones de los visitados.	248

CAPÍTULO CUARTO.

PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES POR INFRACCIÓN A LA NORMATIVIDAD TURÍSTICA.

1. Procedimiento administrativo de imposición de sanciones por Infracción a las disposiciones turísticas: Finalidad.	251
2. Inicio de procedimiento.....	255
3. Prevención: casos en los que se realiza.	262
4. Admisión de pruebas.....	263
5. Desahogo de pruebas.	265
6. Cierre de instrucción o acuerdo de conclusión.	265
7. Resolución.....	266
8. Recurso de revisión.....	279
 Sugerencias.	 289
Conclusiones.....	292
Propuesta.....	298
Bibliografía, Legislación, Jurisprudencia, Normatividad, Hemerografía, Diccionarios y otras fuentes	303

INTRODUCCIÓN

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, en los últimos años, el turismo en el mundo ha crecido a tasas superiores que el crecimiento de la economía en su conjunto. Esta cualidad ubica a las actividades relacionadas con el turismo y los servicios que implica en una situación de auge económico, en virtud de que para muchos países, o regiones dentro de ellos, se convierte en una de sus principales actividades económicas.

En México, es de conocimiento generalizado que nuestro turismo ocupa un lugar primordial en la economía, debido a que este sector tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional por su importancia como factor de desarrollo, motor de crecimiento, elevada productividad, empleo bien remunerado y porque en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico, tan es así, que para el desarrollo de este sector, este año se otorgó 80% más de presupuesto comparado con el año anterior.

El fenómeno de globalización lleva a que el turista nacional como extranjero, tenga mayores opciones y actualmente la Internet facilita adquirir información de todo el mundo y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, o en cualquier otro destino. Por lo que, el sector turístico además de tener amplísimas oportunidades de desarrollo también tiene muchos retos. Entre los que destacan el desarrollo e infraestructura adecuada de los destinos turísticos, promoción, inversión, servicios de calidad, que sean competitivos, seguros, protejan al turista y a sus bienes, para que estos regresen y además promuevan nuestro país.

La riqueza cultural y natural de nuestro México involucra muchas oportunidades de actividades turísticas que aún no se han desarrollado cabalmente, o que, habiéndose desarrollado no se encuentran reguladas jurídicamente, lo que muchas de las veces hace que los servicios turísticos no se presten de acuerdo a las condiciones pactadas, ni de manera segura, ni de calidad.

Es por esta última razón, que abordaremos un tema que incide en la prestación de servicios turísticos de todo el país; este tema es la facultad de vigilancia que tiene la Secretaría de Turismo (SECTUR), autoridad que dentro de la Administración Pública Federal es la encargada de realizar visitas de verificación a fin de comprobar o constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios turísticos, mismas que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Turismo, en el Reglamento de la citada Ley, y en las Normas Oficiales Mexicanas turísticas (NOM's).

Este estudio pretende analizar de dónde deriva la facultad de verificación, ¿qué comprende?, ¿a quién se le realiza?, ¿qué se verifica?, ¿cuáles son las unidades administrativas dentro de la SECTUR encargadas de realizar las visitas de inspección?, ¿qué injerencia tienen las entidades federativas y municipios respecto a ésta?, ¿qué pasa en caso de que el prestador de servicios turísticos incumpla con la normatividad turística?.

En ese sentido, esta investigación se encuentra conformada por cuatro capítulos, y tiene como propósito dar a conocer la estructura legal y administrativa que ampara la competencia en materia de verificación de la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada denominada Secretaría de Turismo, con este trabajo, se pretende averiguar la efectividad de las visitas de verificación que son practicadas anualmente por la SECTUR para vigilar que los prestadores de servicios turísticos, cumplan con sus obligaciones, asimismo, se verá la injerencia de los demás órdenes de

gobiernos en dicha facultad. Así como de la Procuraduría Federal del Consumidor, pues actualmente la normatividad es compleja y muchas veces se realizan doble función.

El primer capítulo comprende la estructura y legislación administrativa pública federal, en este apartado se abordará cuestiones tales, como la Administración Pública Federal Mexicana subdividida en centralizada y paraestatal; además, de su estructura interna, cómo y quiénes la conforman; así como los ordenamientos jurídicos que la regulan.

En el capítulo segundo abordaré la estructura y facultades de la Secretaría de Turismo, así como los antecedentes y fundamento legal de la facultad de verificación, en un siguiente subapartado estudiaré las facultades concurrentes y los acuerdos de coordinación para la descentralización de las funciones de verificación que en la actualidad conforman parte del federalismo concurrente turístico.

Respecto al capítulo tercero, se verá lo que son las visitas de verificación, en materia turística, qué se verifica en estas visitas, su procedimiento y formalidades.

En el cuarto y, último capítulo abordaré el procedimiento para la imposición de sanciones conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es el procedimiento seguido por la Secretaría de Turismo cuando advierte de las visitas de verificación practicadas, infracciones a los ordenamientos turísticos.

CAPÍTULO PRIMERO. NOCIONES GENERALES.

A. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Antes de abordar el tema, es importante precisar que el concepto “administración” es generalmente utilizado con distintos significados, como estructura o como acción; y, es así que los diferentes autores que estudian la materia la definen utilizando una, otra o conjuntando ambas acepciones.

Objetivamente administración es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente implica una estructura orgánica un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar.¹ En mi opinión, ambos significados son acertados para delimitar o tratar de definir lo que es la administración, pues en el tema que nos interesa, es decir, la administración pública podría puntualizarse como un conjunto de entes que la conforman, o le dan estructura, siendo el objetivo o fin de dichas entidades la realización de actividades para atender el interés público o general, con lo cual coexisten los dos significados antes apuntados.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez,² señala que desde el punto de vista jurídico se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos. Para el autor citado, la administración pública es la actividad de los órganos del Estado cuyo objetivo principal es cumplir con la función pública de atender las necesidades primordiales o esenciales de una población.

¹ Administrar o administración deriva del latín administratio, onis, que significa dirección, ejercicio o servicio; a su vez, el verbo administrar proviene de ad-ministrare, que significa servir o cuidar, también se deriva de ad-manustrahere, que indica “traer a mano”, consulta en www.rae.es.

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2003 p.90.

Para Miguel Acosta Romero,³ la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente del Ejecutivo, y tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente y siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos, nuestro autor percibe a la administración pública como estructura y como acción al definirlo como los órganos que dependen del poder Ejecutivo, sea directa o indirectamente (centralizada o paraestatalmente) y que tienen a su cargo las funciones no encomendadas a los otros poderes de la unión (Legislativo y Judicial).

Así las cosas la administración pública, “es la parte del poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa”⁴ y ésta se organiza de manera que todos sus componentes o entes que la integran formen una unidad, esta necesidad de establecerse de manera coordinada, se debe según lo señala Rafael Martínez Morales,⁵ “a que solo así se logra alcanzar la operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa. Estas formas de organización administrativa, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio Poder Ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización son la manera en cómo estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.”⁶

³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. Editorial Porrúa, México 2004. p. 79.

⁴ VEGA RUIZ, Juan Francisco. *Medios de Defensa contra el procedimiento disciplinario a servidores públicos federales*. Ediciones Monte Alto, S.A de C.V., México 2006, p. 7.

⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er Curso*. Quinta Edición, Editorial Oxford University Press, México 2004, p.51.

⁶ *Ibidem* pp. 51 y 52.

En resumen, la Administración Pública Centralizada y Paraestatal establecidas en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, son las formas que dan estructura a la Administración Pública Federal de conformidad con el citado numeral que señala:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado.”

En ese sentido, la Ley a la que hace referencia el numeral 90 de nuestra Constitución Política antes citado, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁷ (LOAPF) encargada de establecer los lineamientos y bases de la Administración Pública Federal de conformidad con los siguientes artículos:

“Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

⁷ La expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976 y que sustituyó a la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado, implicó una más racional distribución de funciones, convirtiéndose en el ordenamiento legal que determinó la organización básica de la maquinaria administrativa del Ejecutivo Federal, por medio de la cual cumple el Presidente de la República con sus atribuciones y constituye en buena medida el eje estructural y funcional para la promoción del desarrollo económico y social del país, como se sabe el Ejecutivo Federal está depositado en una sola persona (artículo 80 constitucional) pero por cuestiones de diversa índole, este se ve imposibilitado físicamente para la realización de todas y cada una de sus funciones y atribuciones que por ley, le han sido conferidas. De tal suerte la necesidad de verse auxiliado de ciertos organismos es ineludible, así, la Constitución regula de qué forma será auxiliado para la realización de dichas funciones.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

No obstante lo anterior, el artículo 2 de la citada Ley Orgánica, omite a la Presidencia de la República como componente de la Administración Pública Federal Centralizada y establece:

“Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Departamentos Administrativos; y

III. Consejería Jurídica.”

“Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos. “

De lo que se concluye, que la Administración Pública Federal Centralizada se conforma de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica, siendo la Presidencia de la República el órgano central

del cual dependen los citados órganos centralizados, y la Administración Pública Paraestatal se conforma de organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

1. La Administración Pública Federal Centralizada.

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.⁸

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual, los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la Administración Pública. La centralización, implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.⁹

Abundando en el tema de jerarquía, Alfonso Nava Negrete¹⁰ señala que, la centralización administrativa se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que integran entre sí una relación de jerarquía. Así, habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas dependientes unos de otros y dichos órganos coordinarán su trabajo y acciones hacia el fin que previamente le señala el órgano superior de la administración.

Como puede verse a simple vista de los conceptos antes transcritos, se ha conceptualizado como centralización administrativa a la forma de organización del Ejecutivo Federal, en la que las unidades administrativas que la integran se encuentran subordinadas a un órgano superior, es decir, al propio poder

⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Tomo I*. 24 Edición, Editorial Porrúa, México 2003 p. 535.

⁹ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., pp.53 y 54.

¹⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, 2 Edición corregida y aumentada, México 2001, p.136.

Ejecutivo, del cual dependen directamente, concentrando su actividad a la realización de necesidades colectivas que es el fin de la administración pública, puntualizando que los órganos que integran la administración centralizada carecen de personalidad jurídica propia, ya que comparten la del Estado.

Ahora bien, previamente a ver cada uno de los órganos que componen a la administración centralizada y los cuales ya quedaron puntualizados, es de mencionarse que bajo dicha centralización se encuentra la llamada desconcentración administrativa, en la que “los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.”¹¹

Estos órganos desconcentrados, nacen en la década de los setenta derivado del incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más ágil y eficiente los servicios públicos.

Como características de los órganos desconcentrados podemos mencionar entre otras, que forman parte de la centralización administrativa, mantienen la liga jerárquica con algún órgano centralizado, poseen cierta libertad técnica, deben de ser una ley, reglamento, decreto o acuerdo, los que los cree, modifique o extinga, están jerárquicamente subordinados, y tienen las facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso por cada una de las leyes aplicables a cada órgano central, es decir tienen competencia limitada y no poseen personalidad jurídica propia.

La base constitucional para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos 73, fracción XXX; 89, fracción I y 90 y el fundamento legal lo encontramos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el cual establece:

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, op. cit., p. 52.

Algunos ejemplos de órganos desconcentrados son: el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, Policía Federal Preventiva, Registro Nacional Agrario, Centro de Estudios Superiores de Turismo, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo, entre otros.

1.1. Presidencia de la República

La Presidencia es el órgano central de la Administración Pública Federal y, en él se encuentra depositado el supremo poder de la Nación Mexicana, es decir el Ejecutivo, su titular es el Presidente de la República, tal y como se desprende del numeral 80 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice *“se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”*.

La elección del titular de la Presidencia será directa en los términos que disponga la ley electoral, dicho titular durará en su encargo 6 años, entrará a ejercer su cargo el día 1 de diciembre y no podrá ser reelecto en ningún caso.

Nuestra Carta Magna en sus artículos 82 y 83 establece que para ser electo Presidente de la República es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años y tener como mínimo 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

Asimismo, también es necesario que no pertenezca al estado eclesiástico, ni sea ministro de algún culto, no esté en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, no sea secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la

elección, haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección y no haber desempeñado dicho cargo de presidente, ya sea por el periodo completo, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

Ahora bien, el Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados, el Ejecutivo Federal cuenta con el apoyo de las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, en los términos que determinan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales.

No obstante lo anterior, adicionalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8 dispone que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República, asimismo, la citada ley en su numeral 7 prevé la existencia de un Secretariado Técnico para la atención de las reuniones de Secretarios de Estado y demás funcionarios competentes, convocadas por el Ejecutivo Federal para definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Para dar una visión más amplia a lo antes citado, permítaseme transcribir en la parte que interesa el "12ACUERDO por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008, del cual se desprenden las unidades que conforman la Presidencia:

"ACUERDO

¹² Consultado en: www.dof.gob.mx.

(...)

Artículo Primero.- La Presidencia de la República contará con las siguientes unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, cuyos titulares serán designados por el Ejecutivo Federal:

I. Oficina de la Presidencia de la República;

II. Secretaría Particular, y

III. Coordinación de Comunicación Social.

Artículo Segundo.- La Oficina de la Presidencia de la República tendrá un titular que se denominará Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República y tendrá las funciones siguientes:

I. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;

II. Brindar asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende;

III. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República;

IV. Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional;

V. Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

VI. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República;

VII. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos;

VIII. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan;

IX. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal, y

X. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo Tercero.- La Secretaría Particular tendrá las funciones siguientes:

I. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;

II. Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social;

III. Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República;

IV. Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero;

V. Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención, y

VI. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo Cuarto.- *La Coordinación de Comunicación Social tendrá la función de conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

Artículo Quinto.- *La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:*

I. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;

II. Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental;

III. Coordinación de Opinión Pública;

IV. Coordinación de Asesores, y

V. Coordinación General de Administración.

Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cada una de estas unidades administrativas se auxiliará, a su vez, de las áreas y personal de apoyo que requieran para el eficaz despacho de sus asuntos, de acuerdo con el presupuesto que les sea asignado.

Artículo Sexto.- *Las unidades administrativas de la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de la República.*

Artículo Séptimo.- *La Coordinación General de Administración tendrá a su cargo las funciones de asignación, enajenación, transferencia y, en general, de administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República. Para tales efectos podrá*

suscribir toda clase de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos...”

(Énfasis agregado)

1.1.1. Presidente de la República

El Presidente de la República, es el jefe de estado (Estados Unidos Mexicanos) y jefe de gobierno (poder público de la federación). En nuestro sistema de gobierno es difícil dividir las facultades del presidente en una y otra clase.¹³

En su carácter de jefe de gobierno, señala Rafael I. Martínez Morales,¹⁴ el presidente de la República tiene las siguientes obligaciones:

1. Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y reglamentarlas para su exacta observancia.
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, procurador general de la república (en este caso con la aprobación del senado) y aprobar la remoción del procurador de justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de federales, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.
3. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado o de la comisión permanente.
4. Nombrar, con aprobación del senado, o de la comisión permanente a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército,

¹³ MARTÍNEZ MORALES, op. cit., p. 61.

¹⁴ Ibidem pp. 61 y 62.

armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda.

5. Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes.

6. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

7. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 de la Constitución.

8. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado.

9. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

10. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

11. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

12. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Continúa nuestro citado autor diciendo que el presidente de la República, como jefe de estado tendrá las siguientes facultades:

1. Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
2. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
3. Convocar al congreso a sesiones extraordinaria, cuando lo acuerde las comisión permanente.
4. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.
5. Proponer al senado ternas en el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la misma cámara de senadores.
6. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

De las anteriores funciones del Presidente de la República, las que repercuten en el ámbito administrativo y para el tema que nos ocupa son las siguientes:

- Iniciar leyes federales y presentar proyectos de reforma a la Constitución de la República.
- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Consecuencia de esta última función, está la de expedir los reglamentos derivados y subordinados a las leyes federales.

- Conducir al gobierno federal y la administración pública centralizada y paraestatal.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, entre otras.

En efecto, ésta última facultad enmarca la subordinación que tienen los secretarios de Estado frente al presidente, pues él es quién los nombra y puede remover de acuerdo al mandato establecido por la propia Constitución; por lo tanto, y en específico para este trabajo el Secretario de Turismo que en la actualidad es el licenciado Rodolfo Elizondo Torres, depende directamente del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, del licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y forma parte de su gabinete presidencial dirigiendo los asuntos relacionados con la rama turística.

1.2. Secretarías de Estado

La Secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos de una determinada rama de la Administración Pública, que la ley le asigne.¹⁵

Rafael I Martínez Morales, considera que la Secretaría de Estado es un órgano superior político administrativo que auxilia al Presidente en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado. Las Secretarías de Estado forman parte de la Administración Pública Centralizada y se les conoce como dependencias ya que dependen del Poder Ejecutivo.¹⁶

Por su parte Miguel Acosta Romero, señala que se trata de dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Legislación Comentada de la Administración Pública Federal*. Oxford University Press, México 1998. p.13.

¹⁶ *Ibidem* p.13.

administración pública en los rubros político y administrativo, que la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones relativas les encomiendan para lograr el bienestar y el progreso del pueblo.¹⁷

En suma, las Secretarías de Estado dependen directamente del Ejecutivo y su misión primordial consiste en auxiliar a dicho poder en una determinada materia o área de la administración pública, y forman parte de la Administración Centralizada de conformidad con los artículos 90 de la Constitución y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la actividad de las Secretarías de Estado, éstas se encuentran sujetas por un orden jurídico a partir de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en una serie de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los que se prevén sus facultades y funciones, asimismo, son las encargadas conforme a la Ley Federal de Metrología y Normalización de expedir y vigilar las normas oficiales mexicanas de su materia, y de acuerdo a lo que previene el artículo 90 de la Constitución, sólo una ley proveniente del Congreso de la Unión puede crear una Secretaría de Estado. Esto significa también que, para aumentar, disminuir o modificar la competencia de una dependencia únicamente es posible hacerlo mediante esa misma ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en sus artículos 10 y 11 que todas las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas preeminencia alguna y que los titulares de dichas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es decir los Secretarios y Jefes de Departamento ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, op. cit., p. 139.

Por otra parte, en cuanto a la estructura de cada Secretaría de Estado, la misma LOAPF señala en su artículo 14, que al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quién para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina de sección y mesa y demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo.¹⁸

De la misma forma, antes apuntada el numeral 15 de la multicitada ley, establece que cada departamento administrativo,¹⁹ deberá contar con un jefe de departamento que se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones por secretarios generales, oficial mayor, directores y demás funcionarios.

Por último, hay que precisar que conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Ejecutivo Federal Mexicano actualmente cuenta con 18 Secretarías de Estado que son las siguientes:

- 1) Secretaría de Gobernación
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional
- 4) Secretaría de Marina
- 5) Secretaría de Seguridad Pública
- 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 7) Secretaría de Desarrollo Social
- 8) Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales
- 9) Secretaría de Energía

¹⁸ El reglamento interior de las dependencias de la Administración Pública será expedido por el Presidente de la República, en el se señalarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, que generalmente es por los subsecretarios, en el orden establecido en el mismo reglamento interior.

¹⁹ Aún nuestra Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona a los departamentos administrativos que como ya vimos dejaron de existir en la práctica a partir de la reforma constitucional que convierte al Departamento del Distrito Federal. en Gobierno del Distrito Federal, pero para los efectos de esta investigación solo mencionaremos a los Secretarios de Estado y sus facultades que aplican de igual manera para los departamentos administrativos.

- 10) Secretaría de Economía
 - 11) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
 - 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - 13) Secretaría de la Función Pública
 - 14) Secretaría de Educación Pública
 - 15) Secretaría de Salud
 - 16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
 - 17) Secretaría de la Reforma Agraria
 - 18) Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Competencia de cada una de estas 18 Secretarías de Estado se encuentra establecida en la LOAPF, Título Segundo, capítulo II, artículos 26 al 42.

1.2.1. Secretario de Estado y sus auxiliares

Conforme al artículo 14 de la LOAPF, cada Secretaría de Estado cuenta con un titular, el cual en nuestro sistema administrativo es llamado secretario de Estado o secretario del despacho, el cual, es el encargado de conducir la dependencia y actuar en la consecución de los fines encomendados a ésta, de acuerdo a la rama específica de la administración pública.

El secretario como bien señala Miguel Acosta Romero²⁰ “es la persona física, titular de la Secretaría nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político y administrativo; porque en su función realiza actividades tanto de orden político como administrativo; en este orden de ideas nos señala el autor que la Secretaría es la estructura y el Secretario el funcionario quien la encabeza.”

²⁰ ACOSTA ROMERO, op. cit. p.139.

Entre los requisitos para ser secretario del despacho destaca que éstos sean nombrados por el Presidente de la República, mediante la facultad que como se vio anteriormente le otorga el artículo 89, fracción II, de la Constitución que señala que es facultad del Presidente “*nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho*”. Aunado a lo anterior, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Por lo que respecta a las facultades generales de los titulares de las Secretarías de Estado, nuestra Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Título II, Capítulo I, señala las siguientes:

- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o reglamento interior, deban de ser ejercidas por ellos.
- Los secretarios de Estado, una vez que quede abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos.
- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.
- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y acuerdos del presidente de la República deberán, para su validez y observancia estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda y sin este requisito

no serán obedecidos. Tratándose de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

- Por otra parte, el titular de cada Secretaría de Estado deberá expedir los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público,²¹ necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo deberán mantenerse actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto de los manuales de organización, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la tesis 2a./J. 249/2007, localizada en la Novena Época, instancia: Segunda Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 2008, página: 515 que establece:

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE. *La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar*

²¹ La base legal de estos Manuales de organización la encontramos en el artículo 19 de la LOAPF, en dichos manuales se registra detalladamente la organización interna de cada Secretaría, las funciones que realiza, procedimientos administrativos que sigue, los ordenamientos legales que aplica, objetivos, funciones etc.

causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones.

- Todas las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios.
- Cuando una Secretaría de Estado necesite informes, datos o cooperación técnica de cualquiera otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos.

Siguiendo, con las obligaciones de los secretarios de Estado, señaladas en el Título II, Capítulo Primero de la LOAPF, encontramos 3 que si bien son deberes de los citados órganos podrían considerarse también facultades y son las siguientes:

- En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto según la distribución de competencias.

- Los titulares de las Secretarías de Estado podrán participar en las comisiones intersecretariales que constituya el Presidente de la República, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado.
- Las dependencias de la Administración Pública Federal, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados, los cuales tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Otra facultad del secretario de Estado que no se encuentra en la LOAPF, sino que se localiza en el artículo 29 de nuestra Constitución, es la de formar parte del Cuerpo Colegiado de funcionarios que pueden decretar la suspensión total o parcial, de las garantías individuales en casos graves que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Los secretarios en general, y el de turismo en particular, se abocan a la atención de los negocios del orden administrativo de la Federación para lo que la LOAPF, les faculta expresamente; por tanto, ejercen sus funciones según lo establecido, primero, por la Constitución, luego por la LOAPF y por último según la propia ley de la materia, lo cual significa que en ningún momento dichas entidades pueden rebasar las funciones propias y especiales del Ejecutivo Federal, en otras palabras se les otorga atribuciones de forma expresa y limitada con el objeto de cumplir con el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional y por esa razón la ley y no un acuerdo presidencial determina el marco de competencia de cada Secretaría como lo expresa el artículo 11 de la LOAPF. ²² Aunado a lo citado por este autor debe añadirse el reglamento interior de cada Secretaría.

²² Cfr. VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. *Derecho Turístico Mexicano*, Editorial Harla, México 1992. p.93.

Continuando con el tema, es de precisarse que la forma de organización de una Secretaría de Estado comienza a partir de su titular que es el secretario del despacho puesto que internamente cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, junto con los titulares de cada uno de estos órganos, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir de dicho funcionario público, es así que, de acuerdo a lo señalado por el artículo 14 de la LOAPF, el secretario de Estado cuenta con auxiliares los cuales son los subsecretarios, oficial mayor, directores, jefes y subjefes de departamento oficina, sección y mesa, etcétera

En efecto, la estructura orgánica, se refiere a las unidades administrativas y a los titulares de las mismas, los cuales integran o conforman una dependencia o entidad en este caso de la Administración Pública Federal, “Donde se establecen niveles jerárquico funcionales de conformidad con las atribuciones que a la misma unidad le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior correspondiente y los Manuales de Organización que expida el propio titular de la Secretaría. “De esta forma, se identifica el sistema formal de la organización a través de la división de funciones y jerarquización de sus mandos, en la que establece la interrelación y coordinación de los mismos.”²³

Así las cosas, la organización de la administración pública se lleva a cabo mediante dos formatos que la doctrina ha nombrado como: estructura básica²⁴ y no básica.²⁵ La primera la integran las unidades administrativas cuyas funciones reflejan las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (para el caso de las dependencias) o en el instrumento jurídico aplicable de creación (para el caso de entidades paraestatales). Las entidades que componen la estructura básica se

²³ Consultado en: www.normateca.gob.mx .

²⁴ La estructura básica de la SECTUR, como veremos detalladamente está integrada por el Secretario de Estado, Subsecretarías de Operación turística, de Planeación turística y de Innovación y Calidad, por los Directores Generales de Asuntos jurídicos, de Comunicación Social, etc.

²⁵ La estructura no básica de la SECTUR, está compuesta por unidades administrativas que dependen de las unidades de la estructura básica y entre ellas están las direcciones de área y subdirecciones de área.

caracterizan por tomar decisiones, formular políticas, elaborar directrices y determinar líneas generales que se vinculan en forma directa con los objetivos institucionales, comprende áreas con nivel jerárquico-organizacional de Secretario hasta de director general o sus equivalentes, es decir, está conformada por los llamados altos mandos como se les conoce en la práctica administrativa.

La estructura no básica la integran las unidades administrativas cuyo nivel jerárquico organizacional es menor al director general y depende invariablemente de alguna unidad ubicada en estructura orgánica básica, se caracterizan por diseñar, elaborar, realizar estudios y trabajos; así como aplicar las políticas, programas y normas establecidas que coadyuven a alcanzar los objetivos institucionales determinados, es decir, que esta estructura se integra con los mandos medios en adelante.

Subsecretario

Cada secretaría cuenta con una o más subsecretarías, dependiendo de la carga de trabajo y la repartición del mismo, en esa tesitura, cada subsecretaría tiene a su cargo uno o más asuntos derivados de la competencia de la propia dependencia, por lo que su número es variable, teniendo cada una de éstas sus titulares llamados subsecretarios, “que se denominan de acuerdo con la rama específica que atienden.”²⁶

Los subsecretarios tienen asignada un área administrativa en la que están facultados para dirigir y tomar decisiones, auxiliándose por los titulares de las direcciones generales que les estén adscritas y cuyas facultades se verán más adelante.

²⁶ ACOSTA ROMERO, op. cit. p. 158.

En el caso particular de la Secretaría de Turismo existen 3 subsecretarías, que son las siguientes: Subsecretaría de Operación Turística, Subsecretaría de Planeación Turística y Subsecretaría de Innovación y Calidad y tres subsecretarios o titulares encargados de cada una de las subsecretarías en mención.

De esta manera, el titular de cada subsecretaría, es decir, los subsecretarios son los más cercanos colaboradores del secretario de Estado, en analogía a la relación entre presidente de la República y secretario; y, quienes en el orden que fije el reglamento interior de cada dependencia lo habrán de sustituir, en caso de ausencia temporal.

Oficial Mayor

A diferencia de las subsecretarías, la oficialía mayor siempre ha sido una en cada Secretaría y las funciones de su titular, es decir, del oficial mayor “son típicas, gran jefe del personal burocrático, comprador y enajenador de todos los bienes que requieran los servicios de la Secretaría, mantenimiento y conservación de los edificios, equipos y vehículos del servicio, etc. Es probable que el secretario de Estado le asigne a algunos otras tareas más. Aparece como el funcionario de la más directa confianza del secretario.”²⁷

Sus atribuciones señala Villaseñor Dávalos,²⁸ son atender y dirigir los asuntos administrativos y contables de la dependencia; además formula y consolida los anteproyectos de presupuesto de las diversas dependencias de cada secretaría y es responsable de los asuntos del personal de tal entidad. En la Secretaría de Turismo no existe la llamada Oficialía Mayor; sin embargo, la mayoría de las dependencias si cuentan con dicha unidad administrativa.

²⁷ NAVA NEGRETE, op. cit. p.181.

²⁸ VILLASEÑOR DÁVALOS, op. cit. p. 101.

En el caso de las subsecretarías y oficialías mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal, en el reglamento interior y así como en los manuales de organización general, se les asignan, generalmente, facultades genéricas de supervisión, control y enlace con el titular de la misma.

Por otro lado, “a las direcciones generales se les asigna las materias sustantivas mediante el acuerdo de ‘adscripción’²⁹, además de sujetar a un mando a las direcciones generales, se asigna a las subsecretarías y oficialía mayor las potestades de supervisión y revisión que tiene el superior sobre el inferior. Este sistema facilita la operación de las dependencias debido a que, por acuerdos administrativos, y no por modificación de los reglamentos interiores, se pueden distribuir la competencia entre órganos para equilibrar las cargas de trabajo o atender circunstancias específicas que requieran de un mando unificado o una supervisión directa por el titular de la dependencia.³⁰

En resumen, es de señalarse que el representante de la oficialía mayor, en las secretarías que cuentan con dicho funcionario público, posee facultades generales entre las que destacan las de supervisión, dirección, control o enlace de alguno o algunos de los siguientes rubros: contabilidad, administración, enajenación y comprador de bienes, creador del anteproyecto de presupuesto y asuntos relacionados con el personal de la propia dependencia, además de los que el propio Secretario le confiera.

Directores Generales

En las Secretarías de Estado, existen Direcciones Generales y de Área. Los titulares de estas unidades administrativas, son los directores generales y de área, respectivamente, ambos, son empleados de confianza, pero los

²⁹ Adscripción consiste en que mediante un acto administrativo de naturaleza inferior al reglamento interior, se determina dependencias jerárquicas de órganos de niveles inferiores con respecto a los superiores. Un ejemplo sería las direcciones generales están adscritas a las subsecretarías de una dependencia.

³⁰ MATUTE GONZÁLEZ, Carlos y VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 2004, p.510.

primeros son los superiores jerárquicos de los segundos, por lo que, como ya se vio gozan de la facultad de revisión y supervisión de sus inferiores o subordinados y normalmente sus facultades se encuentran establecidas en los reglamentos interiores de cada dependencia como en los manuales de generales de organización.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "b", del artículo 123 constitucional, y cuya inclusión en este capítulo sólo es a manera de referencia, establece que existen dos grupos de trabajadores del Estado: de confianza y de base, aunque esta ley no reglamenta a los trabajadores de confianza sino solamente a los de base, en su numeral 5 señala que los trabajadores de confianza son:

“Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento...

(Énfasis añadido)

Es así que, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, crea un procedimiento mediante concurso por convocatoria pública, para ocupar los puestos de directores generales y de área, subdirectores de área, jefes de departamento y enlaces; anterior a esta ley, eran otras las formas para ingresar a laborar en la Administración Pública Federal.

En la actualidad, este régimen permite mediante el lema “igualdad de oportunidades en base al mérito” incorporarse a la Administración Pública Federal mediante concurso que se lleva a cabo mediante convocatoria pública en la que participan los interesados que reúnan los requisitos legales y técnicos o perfil de los puestos publicados.

Así las cosas, el artículo 2º de la citada ley establece que, *“el sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”*

Este sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, y es dirigido y supervisado por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Destacándose que los principios rectores de este Sistema son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Según la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, (LSPC) el servidor público de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por la propia Ley.

En su artículo 5 la LSPC señala:

“El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;*
- b) Director de Área;*
- c) Subdirector de Área;*
- d) Jefe de Departamento y;*
- e) Enlace”*

Los rangos anteriormente señalados comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta ley prevé.

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones es la encargada de emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de "libre designación." Estos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto.

En ese sentido, establece Nava Negrete, que "en las Direcciones Generales descansa la mayor carga técnica de una Secretaría, en ellas se realiza el más complejo grado de especialización en la labor. Los directores generales obedeciendo el principio de división del trabajo en cada dependencia jefaturan los sectores de su actividad y por ello, actúan como asesores de los subsecretarios por otro lado dirigen y gestionan los servicios propios de su unidad, resulten organizan y vigilan los asuntos de las direcciones de área a su cargo, por lo cual se instituyen en instrumentos para planear, ejecutar y controlar y evaluar las políticas del subsecretario o subsecretarios y del oficial mayor."³¹

Directores y subdirectores de área.

En el inciso anterior, se vio, que las Direcciones de Área son unidades administrativas de jerarquía inferior a las Direcciones Generales.

Ahora bien, es importante destacar que la principal función de los titulares de las Direcciones y Subdirecciones de Área, éstos últimos no incluidos en la

³¹ VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. op. cit. p. 101

LOAPF pero que en la práctica figuran en algunas de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Los directores y subdirectores de área, como su nombre lo indica son los encargados de la representación, conducción y toma de decisiones en una materia en específico o sección dentro de una dependencia, y forman parte de ésta como ya se vio mediante la organización denominada no básica, es decir que no se encuentran regulados en su reglamento interno, sino en sus “manuales de organización”³² generalmente, aunque no en todos los casos.

Por lo que respecta a los subdirectores de área, éstos son de jerarquía inferior a los Directores de Área y en general los titulares de las Subdirecciones actúan en coordinación con los directores de área, apoyándolos. En la Secretaría de Turismo en específico, encontramos este tipo de servidor público en la Dirección y Subdirección de Verificación, en la Dirección y Subdirección de Facilitación, etcétera, unidades que se encuentran adscritas a una Dirección General que es la Dirección General de Mejora Regulatoria y que en este tema tiene gran relevancia.

Jefes y subjefes de departamento, mesa o sección

Su existencia depende de la carga de trabajo de cada secretaría, es decir de la división de áreas que existan en las dependencias, pues también la

³² Serie de ordenamientos que si bien no constituyen leyes ni reglamentos, en ellos se encuentran plasmadas disposiciones relacionadas con el servicio público en general, es decir, organización y estructura de las dependencias administrativas, procedimientos, y operación de los servicios que ofrecen al público etcétera, estas disposiciones normativas a que nos referimos se encuentran reguladas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece que “el Titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación...”

función de sus titulares consiste en representación o jefatura, valga la expresión de un departamento, una sección etcétera. En la Secretaría de Turismo los jefes de departamento los encontramos auxiliando a los subsecretarios, en especial al de operación turística que cuenta con tres, entre sus subalternos.

No cabe duda la importancia y labor dentro de la Administración Pública Federal de todos los anteriores funcionarios, nuestro máximo Tribunal los ha considerado servidores públicos de confianza en su tesis: 2a./J. 160/2004, novena época, instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Noviembre de 2004, página: 123, que establece:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. *La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.*

(Énfasis agregado)

1.3. Los Departamentos Administrativos

Es necesario puntualizar que aunque en la práctica y realidad de nuestro país ya han desaparecido los llamados Departamentos Administrativos, jurídicamente se siguen mencionando en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como colaboradores del Ejecutivo Federal e integrantes de la Administración Centralizada, por tal razón haré una breve remembranza sobre ellos.

En el Proyecto de Constitución del Primer Jefe del 1 de diciembre de 1916, no se incluyeron los Departamentos administrativos, sólo se hizo referencia a los Secretarios de Estado y al gobierno del Distrito. (Artículos 91 a 93 del Proyecto).³³

La segunda comisión de Constitución del Congreso Constituyente, al crear los Departamentos Administrativos y después de hacer referencia a las Secretarías de Estado en sus funciones políticas y administrativas expreso: "...son los otros los que administran algún servicio público que es su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación del servicio público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades".³⁴

Haciendo remembranza el Constituyente de 1917 creyó haber encontrado en los Departamentos Administrativos, una forma de organización eficiente para

³³ ACOSTA ROMERO, op. cit., p.615.

³⁴ Ibidem p. 615.

atender algunos ramos de la Administración Pública, y los llamó “el descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México.”³⁵

De esta manera, las Secretarías de Estado su función atendía a cuestiones político-administrativas, en cambio los Departamentos Administrativos su función se enfocaba a la prestación de servicios públicos especializados como telégrafos, correos etcétera. Por lo que los Departamentos Administrativos que fueron creados a través de los años y que formaron parte de la Administración Pública Mexicana no resultaron en nuestro sistema por estar limitados sólo a cuestiones administrativas.

Pero las ideas del Constituyente no se realizaron íntegramente, y los departamentos administrativos no se multiplicaron. A lo sumo eran una forma administrativa transitoria hacia su integración como Secretarías de Estado.³⁶

Así las cosas, los Departamentos Administrativos como órganos de colaboración directa del Ejecutivo Federal en el quehacer de los asuntos del orden administrativo, todos ellos creados a partir de 1917, hasta los últimos dos que fueron los de Pesca y Turismo paulatinamente fueron convirtiéndose en Secretarías de Estado.

Es así que deja de existir el último que lleva el nombre a 1996, es el del D.F. que estrictamente no es un departamento en el sentido que el Constituyente lo previó, sino que es la Administración Pública, Poder Ejecutivo, en todos los ramos de la administración en el D.F. es así que con la reforma constitucional, que tuvo por objeto establecer la reforma política del Distrito Federal de Departamento a Gobierno del Distrito Federal.³⁷

³⁵ SERRA ROJAS, op. cit., p.617.

³⁶ Ibidem p.618.

³⁷ ACOSTA ROMERO, op. cit., p.162.

1.4. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es la dependencia de la Administración Pública Federal, Centralizada que tiene a su cargo la función prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República, así como las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos jurídicos aplicables. (Artículo 1 RICJ)

Para Rafael I. Martínez Morales³⁸, la consejería jurídica del ejecutivo federal, considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como órgano centralizado no corresponde a su verdadera naturaleza, ya que se trata de un asesor jurídico del ejecutivo federal, al cual el señala como oficina de apoyo presidencial.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, está a cargo de un Consejero que depende directamente del Presidente de la República y es nombrado y removido libremente por éste. Tal cual lo hace con los Secretarios de Estado, su función como ya se vio es otorgar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente en todos los asuntos que le encomiende; y de acuerdo con su Reglamento Interior³⁹ el consejero cuenta con unidades de apoyo que son:

“Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, el Consejero será apoyado por:

- I. Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales;*
- II. Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos;*
- III. Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso;*
- IV. Dirección General de Administración y de Finanzas, y*
- V. Coordinación de Asesores.”*

³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo Primer Curso*. op. cit. p.63

³⁹ Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2005.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir con los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República, es decir se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 43 señala, que son atribuciones de la Consejería Jurídica:

1. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República.
2. Someter a consideración y en su caso, a firma del presidente de la república todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos.
3. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
4. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y en su caso, firma del Presidente de la República.
5. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos previstos en el artículo 29 constitucional.
6. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.
7. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, en que intervienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

8. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.

9. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.

10. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.

11. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la Remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2. Administración Pública Federal Paraestatal.

El concepto de Administración Paraestatal nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que el término paraestatal de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española significa “al lado de”, es decir, que aunque se trata de una organización de la Administración Pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento.⁴⁰

Ahora bien, como concepto equivalente o sinónimo encontramos a la llamada “descentralización”, como una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la Administración Pública de carácter especializado, para hacerla

⁴⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. op. cit., p.145. Es importante hacer la aclaración que el párrafo original no contiene la mención de “patrimonio” propio o independiente del Estado con que cuentan los organismos descentralizados pero para complementar esta definición nos tomamos el atrevimiento de incluirla.

más pronta, ágil y eficaz, para lo cual cuenta con personalidad jurídica propia, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público.⁴¹

En ese sentido, la Administración Pública Paraestatal está integrada según lo señala el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por un conjunto de entidades que son las siguientes: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y, los fideicomisos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Pública Paraestatal será la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos, patrimonio y personalidad jurídica independiente al Estado.⁴²

Los organismos descentralizados o paraestatales se caracterizan por contar con la personalidad jurídica propia y distinta del Estado a diferencia de los órganos centralizados que carecen de ella, ya que dependen directamente del Estado en su actuación, esta personalidad jurídica propia se deriva de un acto de autoridad, y es otorgada por el Congreso de la Unión o por el Presidente de la República al crearlos, es así como dichos organismos pueden actuar por si mismos, adquirir derechos y obligaciones, sin tener que recurrir a la

⁴¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1998. Estamos en desacuerdo con el maestro en lo que respecta a que los organismos paraestatales se rigen únicamente por un sistema normativo público ya que si bien es cierto que los organismos son regulados por leyes de la Administración Pública también lo es que dichos organismos se rigen en aspectos específicos por sus propias leyes y ordenamientos jurídicos que generalmente pertenecen al ámbito privado aunque en caso de conflicto entre ambas leyes tendrá que imperar las de Derecho Público de acuerdo al objeto que persiguen dichos organismos paraestatales, es decir el interés público, por lo que considero que la Administración Paraestatal se rige por un sistema mixto de ordenamientos legales públicos y privados.

⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ, op. cit., p. 146

administración central, salvo los casos expresamente contemplados en las normas jurídicas que rigen su actuación.

Derivado de esta personalidad jurídica los organismos descentralizados también cuentan con un patrimonio propio, integrado por derechos y obligaciones a su cargo, así como por el conjunto de bienes, aportaciones, que pueden ser efectuadas por el Estado u otras entidades públicas y privadas, ingresos, fuentes de recursos etcétera.

Con relación al control de las entidades paraestatales, la LOAPF, señala en su artículo 48 que “a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”; dicha intervención a la que se refiere el citado numeral de la LOAPF se realizará a través de la dependencia⁴³ que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

En efecto, existen entidades cuya constitución, organización, funcionamiento, control y evaluación se rige por sus propias leyes y a las cuales les es aplicable la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sólo en aspectos o materias que sus leyes específicas no regulen, ejemplo de ello son el Banco de México, Fideicomisos de Fomento, organizaciones auxiliares

⁴³A las Dependencias de Estado, llamadas coordinadoras de sector o cabezas de sector corresponde como su nombre lo indica coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes; sin embargo con respecto a la organización, funcionamiento y control de actividades de estas entidades descentralizadas se regulan por lo estipulado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

de crédito y demás entidades que forman parte del sistema financiero mexicano.

Asimismo, ciertos organismos que se regulan por sus leyes específicas en lo que se refiere a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia; pero en cuanto a su funcionamiento, desarrollo, operación y control lo harán por la Ley Federal de las Entidades paraestatales, siempre que esta no se oponga a las disposiciones establecidas en sus leyes específicas claro ejemplo de estas entidades lo tenemos en el Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT, Instituto de Seguridad Social para las fuerzas armadas mexicanas ISSFAM y organismos análogos.

Finalmente, es de señalar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no es aplicable a las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Federal de Protección al Consumidor y la Procuraduría Agraria.

2.1. Organismos Descentralizados.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.⁴⁴

En el instrumento de creación del organismo descentralizado se debe señalar:⁴⁵

⁴⁴ Artículo 45 LOAPF, entre los organismos descentralizados más conocidos están: la UNAM, UAM, PEMEX, Lotería Nacional, IMSS, ISSSTE Etc.

⁴⁵ Artículo 15 LFEP.

Nombre, domicilio y objeto.

- a) La integración de su patrimonio.
- b) Facultades del organismo descentralizado.
- c) Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran. y las facultades y obligaciones de los mismos.
- d) Régimen laboral de sus trabajadores.
- e) La forma y términos de su extinción y liquidación.

Por lo que refiere al objeto de estas entidades como lo señala el artículo 14 de la LFEP es:

- 1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- 2. La prestación de un servicio público o social; o
- 3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La identificación de las áreas estratégicas, en los términos del párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, son aquellas que se mencionan en el párrafo cuarto del numeral 28, también de nuestra Carta Magna en el cual se señalan como tales, las siguientes correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo, y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radio activos y generación de energía nuclear, electricidad, acuñación de moneda, emisión de billete y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.⁴⁶

⁴⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, op. cit., p. 148, aunque hay que aclarar que el párrafo original del autor citado, no aparecen la acuñación de monedas y emisión de billetes, empero el mismo autor en el párrafo siguiente declara que dichas actividades son exclusivas del Estado a través del Banco Central, es decir que también son áreas estratégicas, que aunque no se encuentran en el párrafo cuarto del artículo 28, sino en el párrafo séptimo forman parte de las áreas estratégicas del Ejecutivo, razón por la cual coincidiendo con el autor hemos incluido en su mención.

En cuanto hace a las áreas prioritarias, el referido artículo 28 establece que son la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, correspondiendo al Estado, al ejercer en ellos su rectoría, la protección de la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesión o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a la Ley de la materia y, por su parte, el artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), dispone que son aquellas que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, que tiendan, particularmente a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Conforme a dichos dispositivos constitucionales en tales áreas el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado.

Los organismos descentralizados cuentan con tres tipos de órganos fundamentales: de gobierno, de administración general y representación y los de vigilancia. El órgano de gobierno, que es el de mayor jerarquía y en el cual recae la administración y la toma de decisiones está integrado en forma colegiada, por un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, entre los cuales se encuentran: su presidente, quien será el titular de la coordinación de sector, que como ya se mencionó es la dependencia encargada de la rama o sector específico al que se dedique el organismo paraestatal, el representante de la SHCP, los representantes de las dependencias o entidades cuya competencia este relacionada con el objeto de la entidad y los representantes de los sectores privados o social cuya experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios objeto de la entidad, puedan contribuir para el logro de los objetivos de la misma.⁴⁷

Además, el órgano de gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, op cit., p. 152.

funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo descentralizado, además este Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.⁴⁸

El órgano de representación recae en el Director General, el cual es el titular de la entidad y también le corresponde la administración de la misma, es un órgano de menor jerarquía al de gobierno y es el ejecutor de las decisiones de éste.⁴⁹

Por otro lado, el órgano de vigilancia está integrado por un Comisionario Público propietario y uno suplente, que son designados por la Secretaría de la Función Pública. A este órgano le corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño general y por funciones del organismo; para ello mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.⁵⁰

Por último, cabe mencionar que los organismos descentralizados su extinción se realiza de acuerdo con las mismas formalidades establecidas para su creación, “así cuando el organismo haya sido creado por ley o decreto del Congreso de la Unión, de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley corresponde a éste, siguiendo los procedimientos de su creación, decretar su extinción.”⁵¹

En este sentido, cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la SHCP, con la opinión de la Coordinadora de sector a que

⁴⁸ El registro nacional de organismos descentralizados lo lleva a cabo la SHCP, y en él deben inscribirse además de los estatutos orgánicos, los nombramientos de de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones; los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad.

⁴⁹ Ibidem p. 153.

⁵⁰ Ibidem p. 153.

⁵¹ Ibidem p. 154.

corresponda, hará la propuesta al Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o extinción. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.⁵²

2.2. Empresas de Participación Estatal

Otra de las formas de organización de la Administración Pública, son las empresas públicas que integran la administración paraestatal. Se trata de entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o adquiridas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada.⁵³

Nuestra legislación reconoce como empresas de participación estatal mayoritaria,⁵⁴ a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o las entidades paraestatales conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% de su capital social, o bien que la constitución de su capital se haga figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal o cuando corresponda al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, designar al presidente o al director general.

La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, se rige de acuerdo a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación

⁵² Ibidem p. 154.

⁵³ Ibidem p. 155.

⁵⁴ Entre las empresas de participación estatal mayoritaria más conocidas están Nacional Financiera, S.A., Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. etcétera.

aplicable. Estas empresas en primer lugar, se conducen de acuerdo a su estatuto, pero como ya se mencionó deben acatar lo que establece la LFEP, en los puntos señalados.

El órgano de gobierno de estas empresas está a cargo de un consejo de administración, cuyos integrantes, que representan la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, a través de la Coordinadora de Sector, deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo y reunirse cuando menos 4 veces al año.

Las empresas de participación estatal mayoritaria deberán contar con órganos de control de acuerdo con lo establecido en la legislación civil o mercantil aplicable y, además, con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Función Pública.

Los directores generales o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se les atribuyan en los estatutos de la empresa y legislación del caso, tendrán las facultades de administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal; formular los programas institucionales, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Órgano de Gobierno, Formular los programas de organización; establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles o inmuebles de la entidad paraestatal, entre otras.

Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 de la LFEP, es decir, cuando no cumpla con la finalidad de atender áreas prioritarias que como vimos anteriormente, están consignadas en los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, que tienden, a la satisfacción de los intereses nacionales y

necesidades populares o bien cuando ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta LFEP, es decir que podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.3. Fideicomisos Públicos

La palabra fideicomiso procede de la voz latina fideicommissum, que significa tener fe y confianza, que a su vez viene de fides, que nos indica tener fe, y de commissus igual a confiado.⁵⁵

El fideicomiso consiste en la declaración de voluntad de un sujeto al que denomina nuestra legislación fideicomitente para destinar o afectar ciertos bienes a un fin lícito determinado en favor de un tercero individual o colectivo, denominado fideicomisario, encomendando el fideicomitente a una institución “fiduciaria”⁵⁶ la realización de ese fin.

Así las cosas, el artículo 47 de la LOAPF señala que los fideicomisos públicos⁵⁷ *“...son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo*

⁵⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, op. cit. p. 232.

⁵⁶ La principal obligación o deber de la Institución Fiduciaria, consiste en el cumplimiento del fin para el cual fue constituido el fideicomiso, solo pueden ser Fiduciarias en nuestro sistema, las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, es decir que solo las instituciones bancarias podrán ser fiduciarias.

⁵⁷ Algunos ejemplos de fideicomisos públicos los tenemos en el FONATUR Fondo de Fomento al Turismo, Fondo de cultura económica FCE, fondo nacional de empresas de solidaridad FONAES etc.

Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

Los elementos que constituyen al fideicomiso público son:

El fideicomitente que es el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda quien fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada y cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico.

Patrimonio fiduciario o fideicomitado que estará integrado por el conjunto de bienes y derechos que el Fideicomitente transmite a la institución fiduciaria para el cumplimiento de fin que le fue encomendado. El fiduciario que como ya dijimos será cualquier institución nacional de crédito.

La LFEP y la LOAPF, prevén como obligatoria la existencia del Comité Técnico⁵⁸ en los fideicomisos públicos, el cual deberá estar integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la fiduciaria y otro de la coordinadora de sector.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen, en caso de

⁵⁸ El comité técnico es un órgano que debe ser obligatoriamente creado en la Constitución o en las reformas del fideicomiso público, cuyo fin es colaborar al logro de los fines de dicho fideicomiso, de acuerdo con las facultades que se les confieran a los integrantes de este comité.

ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

Asimismo, en los fideicomisos públicos existe la figura de los delegados fiduciarios, que como su nombre lo indica son funcionarios designados por las instituciones fiduciarias, a los que se les encarga la realización de los fines u objetivos del fideicomiso, es decir, que son aquellos que se encargan de la gestión del fideicomiso, la cual incluye ejecutar acuerdos emitidos por el comité técnico.

Las instituciones fiduciarias, a través del Delegado Fiduciario General, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran. (Artículo 42 LFEP)

El artículo 43 de la LFEP establece que cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, instruirán al Delegado Fiduciario para:

- I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;
- II. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico;

III. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como el propio Comité Técnico;

IV. Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

V. Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, le fije fiduciaria.

Es importante para concluir este tema señalar que el Fideicomiso Público, como entidad de la Administración Pública Paraestatal debe ser inscrito en el registro público, que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

B. LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

1. La Legislación Administrativa Federal

La legislación en la Administración Pública Federal está compuesta por normas de carácter jerárquico diverso que regulan su actividad y, que dan la base o fundamento jurídico a la actuación del Estado. En este capítulo abordaré las normas que forman parte de la legislación Administrativa Federal, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes federales y tratados internacionales, reglamentos, circulares, decretos, acuerdos y por último analizaré las normas oficiales mexicanas cuya constitucionalidad se ha puesto entre dicho por una parte de la doctrina.

1.1. Constitución Federal

La Constitución es la fuente por excelencia del Derecho, en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos básicos de una

comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas cotidianos.⁵⁹

Es por ello, que la Constitución, constituye la base de todas las leyes, la ley de leyes, ley fundamental. En nuestro sistema normativo mexicano como en mayoría de los países es la norma de mayor jerarquía, es decir, que para el tema que nos ocupa en esta investigación la Constitución es la norma elemental porque en ella se establecen las bases de la Administración Pública Federal. Por lo tanto es “la fuente formal y directa más importante y de mayor jerarquía, del Derecho Administrativo y de todas las ramas de la ciencia jurídica.”⁶⁰

El concepto de Constitución de acuerdo con algunos tratadistas de la materia, puede estudiarse desde dos grandes rubros el material y el formal. El primero alude al conjunto de normas de mayor supremacía de un Estado y el formal refiere al documento que contiene dichas normas.

La Constitución en sentido material se concibe según lo establece Miguel Covián Andrade como “el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se estructura por una parte dogmática y otra orgánica. La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de Poderes”.⁶¹

En sentido formal establece nuestro autor, la Constitución es un documento en el que se incluyen esas normas supremas del Estado que se distinguen de las demás que integran el orden jurídico positivo porque para su modificación o derogación se requiere la observancia de un procedimiento más complejo y lento que el que se utiliza para los mismos efectos,

⁵⁹ SERRA ROJAS. Op. cit. p., 177.

⁶⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto op. cit., p.67.

⁶¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional*, Segunda Edición, Editorial Litografía y Terminados Pliego S.A. de C.V., México 2000 p.15.

tratándose de cualquiera otra norma jurídica, el cual está determinado precisamente en la carta o documento constitucional.⁶²

Por ende, señala el autor citado en los párrafos anteriores, la unión de ambas ideas; es decir, la suma entre los conceptos material y formal, conducen a lo que podría denominarse concepto clásico de constitución, basado en dos principios que le son inherentes: supremacía constitucional y rigidez constitucional.⁶³ La supremacía de la constitución deriva de que es la ley de leyes y que de ella emanan y se fundamentan las demás normas, este principio se complementa con el de rigidez que se refiere a que el mecanismo para reformar o modificar la ley suprema es diferente al que se utiliza para modificar las leyes que de ella emanan.

“Las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de Constitución”.⁶⁴ La palabra constitución como bien señala Eduardo García Máynez,⁶⁵ no solamente se aplica a la estructura de la organización política, sino también al documento que contiene las reglas relativas a dicha organización. Esta definición dada por el autor nos señala los dos sentidos en que se puede concebir la Constitución, como la estructura de la organización política de un Estado y como el documento que regula la organización política y las bases por las cuales se rige el Estado Mexicano.

Ahora bien, Ignacio Burgoa Orihuela⁶⁶, nos da su concepto de Constitución sin dividirlo en diversos aspectos y señala que es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla

⁶² Ibidem p. 15.

⁶³ Ibidem p. 15.

⁶⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, 47 Edición, México 1995 p. 108.

⁶⁵ Ibidem p.108.

⁶⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Teoría de la Constitución*, 17 edición, Editorial Porrúa, México 2005 p.328.

adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados. De lo que se concluye que la Constitución no sólo establece la organización del Estado sino que también establece los derechos de los gobernados.

En ese sentido, el principio de que la Constitución es la norma fundamental deriva de dos consideraciones principales. En primer término, las normas constitucionales en los países que tienen una constitución escrita (como lo es el caso de México) hállense éstas por encima de la legislación ordinaria y sólo pueden ser modificadas de acuerdo con un procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes; en segundo lugar, tales normas representan el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de inferior rango.⁶⁷

La fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídico-positiva que lógicamente, hace que ésta se califique como “Ley Fundamental del Estado” entraña por ende, que dicha constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Consiguientemente el concepto de fundamentalidad equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es la ley fundamental, al mismo tiempo es la ley primaria. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen al derecho positivo.⁶⁸ Es decir que todas las leyes secundarias para que sean válidas deberán estar de acuerdo con la Constitución.

Por lo que respecta al principio de supremacía refiere a que la Constitución es la ley suprema o fundamental ya que de ella emanan directa o indirectamente, en forma jurídica escalonada, todas las diferentes clases y rangos de normas que componen la estructura jurídica de un Estado.

⁶⁷ GARCÍA MÁYNEZ, op. cit. p.110

⁶⁸ BURGOA ORIHUELA. op. cit. p. 358

Asimismo, en preceptos constitucionales se determinan los procedimientos de creación y modificación de las normas que derivan de ella, así como de ser el caso, el procedimiento específico para su propia reforma o revisión, pero este último es especial, más complejo y dilatado que el que se emplea para reformar la legislación ordinaria, se dice que la Constitución es rígida por oposición a flexible, quedando consagrado normativamente en el texto constitucional el principio de rigidez constitucional.⁶⁹

De esta manera el principio de supremacía, se consagra en el artículo 133 de nuestra Constitución el cual establece:

“Artículo 133. 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.”

Parece ser señala Ignacio Burgoa Orihuela⁷⁰ que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del senado. No obstante a pesar de esta declaración, y de acuerdo con nuestro autor citado, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución sólo así podrán ser ley suprema de la Nación.

La hegemonía de la Constitución, es decir, del derecho fundamental interno en México, sobre los convenios y tratados en que se manifiesta el

⁶⁹ COVIÁN ANDRADE. op cit., pp. 15 y 16.

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA. op cit., p. 363.

Derecho Internacional Público, se corrobora por lo que se establece el artículo 15 de nuestra ley suprema, en el sentido de que no son autorizables, o sea, concertables, tales convenios o tratados si en éstos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano.⁷¹

Aunado al principio de supremacía, opera el principio de rigidez que como ya habíamos señalado refiere a que el procedimiento para modificar o reformar la Constitución debe ser diverso al establecido para las leyes que de ella emanen.

Ahora bien, la tesis de Jurisprudencia 1a./J. 80/2004 localizada en la Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Octubre de 2004, Página: 264, establece sobre la supremacía de la Constitución lo siguiente:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. *En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según*

⁷¹ Ibidem p. 363.

los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

En resumen, nuestra Constitución es la ley suprema del Estado, por tanto la ley de mayor jerarquía, que rige la Administración Pública, toda vez que de ella emanan los principios que regulan su actividad, su relación con los particulares y demás aspectos del Derecho Administrativo, y de la cual se originan todas las leyes que van a regular los diversos aspectos de la Administración Pública y que tendrán que estar de acuerdo con la misma.

1.2. Leyes Federales y Tratados Internacionales.

“Otra de las fuentes importantes del derecho administrativo y que jerárquicamente se encuentra en forma inmediata a la Constitución, está integrada por las leyes consideradas como integrantes del ordenamiento jurídico que regulan las conductas de las personas de manera general, abstracta, obligatoria o imperativa y permanente”⁷², dichas leyes son creadas por el poder legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por nuestra Carta Magna que se compone por varias etapas, entre ellas las de iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación.

⁷² DELGADILLO GUTIÉRREZ. op. cit. p.68.

La palabra ley proviene de la voz latina 'lex' que, según la opinión más generalizada deriva de 'legere' que significa que se lee. También se dice que lex deriva de 'ligare' por el carácter de obligatorio de las leyes.⁷³

El procedimiento de creación de leyes se encuentra establecido en nuestra Constitución (artículos 71 y 72) y, doctrinalmente comprende las siguientes etapas:

a) **Iniciativa.** Esta etapa refiere al poder que la Constitución otorga a ciertos órganos del Estado, facultados expresamente para presentar proyectos de leyes. De acuerdo al artículo 71 constitucional corresponde el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados o senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados (estas últimas para el caso de las leyes locales).

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetaran a los trámites que designe "el reglamento de debates"⁷⁴.

b) **Discusión.** Es el acto mediante el cual ambas cámaras (diputados y senadores) analizan las iniciativas de leyes, para así estar en la posibilidad de determinar si deben o no ser aprobados tales proyectos. "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."(Art. 72 constitucional 1º párr.)

⁷³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo II, 11 Edición, México 1999, p. 1963.

⁷⁴ El reglamento de debates, se refiere al conjunto de normas, en las que se encuentran contenidas las reglas, formalidades y procedimientos a los cuales se deberá sujetar la discusión de las iniciativas de leyes y votación de las mismas. Cada una de las cámaras posee un reglamento de debates.

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, para lo cual la doctrina diferencia ambas cámaras señalando que donde inicialmente se discute un proyecto se le denomine cámara de origen; a la otra suele llamársele revisora.

Sin embargo existe una excepción, ya que los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados de acuerdo a lo que establece el artículo 72, inciso H de la Constitución.

A continuación se hará alusión a los casos que pueden presentarse en la discusión y aprobación de proyectos de leyes, de conformidad con la propia Constitución artículo 72:

- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.
- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en

consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de su promulgación; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

- Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de su promulgación. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

c) Aprobación. Es el acto mediante el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación como ya vimos puede ser parcial o total.

d) Sanción. Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo. Este acto debe efectuarse después de que ambas cámaras hayan aprobado el proyecto de ley.

e) Publicación. Es el acto mediante el cual la ley ya aprobada por ambas cámaras y sancionada por el Presidente de la República, se da a conocer a quienes deben cumplirla, dicha publicación se hace mediante el Diario Oficial de la Federación. Para las leyes de carácter local la publicación se realiza en los diarios y gacetas oficiales de los Estados.

f) La última etapa en el proceso de creación de las leyes se denomina de iniciación de la vigencia ya que determina el momento específico en que una ley comenzará a surtir efectos. Entre la publicación y la entrada en vigor de una ley debe mediar un espacio de tiempo a efecto de que sea efectivamente conocida por sus destinatarios, a este lapso de tiempo se le conoce doctrinalmente como 'vacatio legis', esto es el tiempo que transcurre entre la fecha de publicación de la ley y aquella en que se comienza su vigencia.⁷⁵

De conformidad con el artículo 3 y 4 del Código Civil Federal las leyes surten sus efectos:

“Artículo 3º. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

⁷⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo II. Editorial Porrúa, 13 Edición México 1999 p. 1963.

Artículo 4º. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”

Es importante aclarar que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Ya se vio el procedimiento de formación de las leyes y sus etapas, ahora hay que hacer mención que además de la Constitución el régimen legal de la Administración Pública Federal se integra por las leyes que son expedidas por el Congreso de la Unión de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 73 constitucional.

Aunque existe una ley que no emite el Congreso de la Unión; y, que es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados como lo es: la Ley de Ingresos de la Federación que tiene su base en el artículo 74, fracción IV de la Constitución y que señala:

“Son facultades exclusivas de la cámara de diputados:

(...)

IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La cámara de diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Fuera de este caso en materia administrativa, el Congreso de la Unión, es decir ambas cámaras, tiene amplias facultades para regular diversos aspectos de la Administración Pública Federal, facultades que dan lugar a distintos tipos de leyes, de acuerdo a los aspectos que regulan. “La Constitución, emplea diversas denominaciones para aludir a las leyes: esas denominaciones son: ley, ley ordinaria, ley general, ley orgánica, ley reglamentaria de la Constitución. A pesar de esas expresiones, no se trata de órdenes jurídicos contradictorios o de contenido diferente, sino normas formal y materialmente semejantes”.⁷⁶

Entre las diferentes leyes administrativas federales, de acuerdo a la doctrina se encuentran “las orgánicas, cuya principal función es establecer la estructura y funcionamiento de los diversos órganos estatales; las reglamentarias, que son aquellas que se emiten para detallar los aspectos específicos de los derechos y obligaciones que un determinado precepto de la Constitución establece; las federales, que son aquellas emitidas por el Congreso de la Unión, las cuales tienen aplicación en todo el ámbito territorial nacional, las leyes generales que son las que regulan intereses generales de la colectividad, etcétera.”⁷⁷

Son numerosas las leyes que integran la legislación administrativa federal como ejemplos podemos citar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Turismo, Ley de Planeación, Ley General de Población, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Sobre Metrología y Normalización y Ley sobre la Celebración de Tratados etcétera. En nuestro estudio veremos sólo a algunas de ellas, las cuales son las encargadas de normar la materia turística en específico la facultad de verificación de la Secretaría de Turismo a los prestadores de servicios turísticos.

⁷⁶ SERRA ROJAS. op. cit., p. 183.

⁷⁷ Ibidem p. 70.

Los Tratados Internacionales

Otra de las fuentes del Derecho Administrativo, son los tratados internacionales y la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT) es la encargada de regular estos convenios y, en su artículo 1º señala que: *“Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público”*.

Asimismo, en su artículo 2, la LSCT establece que *“para los efectos de esa Ley se entenderá por Tratado: 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.”*

Andrés Serra Rojas, define al tratado como “un acuerdo que se celebra entre los sujetos soberanos de derecho internacional con autoridad suficiente para crear, modificar o restringir una situación jurídica, general y concreta. Los tratados Internacionales, como ya se mencionó anteriormente son ley suprema del Estado Mexicano, pero para que estos tratados sean ley suprema deberán estar de acuerdo con la Constitución.”⁷⁸

Los tratados son ley que rige en México, según los artículos 133, 89, fracción X y 76, fracción I que a continuación se transcribe:

*“Artículo 133. 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***

⁷⁸ Cfr. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Tomo I*, p.178

toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglaran a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...X. Dirigir la política exterior y **celebrar tratados internacionales**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso.

Además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.**”

(Énfasis agregado)

De lo anterior, se desprende que:

a) Los tratados y convenciones deben estar de acuerdo con la Constitución.

b) El Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado de conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) El senado debe aprobar los tratados y convenciones que el presidente suscriba.

d) Es entonces cuando denominamos al tratado: ley suprema de toda la unión con la Constitución y las leyes federales.

e) Consecuencia de lo anterior, las Constituciones y leyes locales no deberán contener disposiciones en contrario de la Constitución Federal y los tratados.

Para terminar, hay que señalar que los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, es decir para su aprobación, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República. Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

1.3. Reglamentos

La expresión reglamento está reservada a un cuerpo normativo, a un conjunto de normas o reglas que se encuentra en rango inferior a la ley.

Anteriormente señalé que las leyes que emite el Congreso de la Unión forman parte de nuestro régimen jurídico administrativo, y que el titular del Ejecutivo con facultades constitucionales expide los reglamentos que faciliten la aplicación de esas leyes.

Es necesario mencionar, que existen diversos tipos de reglamentos, entre ellos, están los que emiten los particulares “al autonormarse en sus interrelaciones, ya sea que se trate de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, etcétera”⁷⁹ el alcance de dichos reglamentos es dentro del grupo o asociación, es decir, que los únicos obligados son sus integrantes.

Asimismo, existen los reglamentos emitidos por una autoridad y que forman parte de los reglamentos públicos pues son expedidos por un órgano estatal competente, al respecto es de mencionarse que como ya vimos este tipo de ordenamiento es emitido por el Ejecutivo, pero en vía de excepción las autoridades legislativas y judiciales pueden emitir los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes.

En cuanto al Poder Legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior; y es la Constitución Política la que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sustentarse en la ley correspondiente.⁸⁰

En el mismo sentido la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal asigna al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia para elaborar el reglamento interior correspondiente.⁸¹

⁷⁹ MARTÍNEZ MORALES. *Derecho Administrativo Primer Curso*. op. cit , p.306.

⁸⁰ *Ibidem* p. 307.

⁸¹ *Ibidem* p.307.

Para este tema, abordaré específicamente lo que son los reglamentos administrativos, mismos que son expedidos por el titular de la Administración Pública, ya que el Presidente de la República es la autoridad facultada por nuestra Constitución para expedir los reglamentos de las leyes federales, así como los reglamentos internos de las dependencias administrativas, a las cuales les toca preparar el proyecto de su ramo según lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 12.

El reglamento lo define Serra Rojas como “un conjunto de normas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el presidente de la república”⁸², en virtud de la facultad discrecional que le ha sido conferida por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

Para Rafael Martínez Morales,⁸³ el reglamento es un conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la administración pública, que desarrollan principios establecidos en una ley. La finalidad del reglamento apunta además de llegar al detalle de las situaciones contempladas por una ley, es la de crear situaciones jurídicas generales, pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento.

Ese conjunto de normas tiene como propósito u objeto facilitar el cumplimiento de las leyes, para ello el Ejecutivo provee las normas reglamentarias con el fin de que la aplicación de las leyes pueda llevarse a cabo, es decir, que el reglamento es el medio mediante el cual se facilita el cumplimiento de la ley, pues en él se detallan los aspectos necesarios para su exacta observancia.

⁸² SERRA ROJAS. op. cit., p. 197.

⁸³ MARTÍNEZ MORALES. Rafael I. *Derecho Administrativo 1er curso*, op. cit. p.309.

Manuel González Oropeza,⁸⁴ señala que el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.

Ahora bien, Rafael Martínez Morales,⁸⁵ señala que los requisitos teóricos y formales que debe tener todo reglamento y entre los primeros están:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- b) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- c) Crea normas jurídicas generales.
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinada a ésta.
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal los requisitos que debe contener un reglamento son:

- Debe llevar la firma del secretario de estado a cuyo ramo compete el asunto.
- Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

En conclusión, entre la ley y el reglamento existen las siguientes diferencias:

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto hay una distinción de grado o supremacía, esto deriva de que el titular del Ejecutivo al expedir el reglamento no expresa la voluntad general, como lo hace el Congreso al crear las leyes, sino que está instituido para

⁸⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Vol. 4º, 2ª Edición, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México 1998. p. 26

⁸⁵ *Ibidem* pp. 309-310.

acatar la ley proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia con la creación de los reglamentos.

b) Consecuencia de lo anterior es que encontramos la reserva de ley⁸⁶; es decir en ciertas materias, por su trascendencia, sólo serán reguladas por ley y no por reglamento.

c) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones. Para la ley se encuentra consignado en el artículo 72 constitucional, en el caso del reglamento su procedimiento es interno, es decir dentro de la Administración Pública y para su validez es necesario el refrendo, en su caso, y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

d) En cuanto a su origen la ley proviene del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento deriva del Poder Ejecutivo.

e) Todo reglamento está vinculado a una ley, no hay reglamento sin ley.

f) Ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.

Como ya se ha venido mencionando el fundamento de la Facultad reglamentaria del Presidente de la República lo encontramos establecido de la siguiente manera en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal.

⁸⁶ Reserva de ley, es un principio que consiste específicamente en que ciertas materias, que la Constitución Federal establece, no son susceptibles de regulación normativa por la Administración Pública, ya que sólo el Poder Legislativo puede regularlas por medio de leyes, el fundamento constitucional de este principio de acuerdo a diversos autores, lo encontramos en los artículos 1 y 14 constitucional, los cuales regulan las garantías que otorga la constitución federal que no pueden restringirse ni suspenderse sólo en los casos y condiciones que la misma carta magna establezca, y que nadie podrá ser privado de su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho., es decir que la materia reservada a la ley son las garantías o derechos de las personas.

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Lo anterior, ha sido interpretado por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, en el sentido de que el presidente posee la potestad reglamentaria; ello le corresponde además, en razón de su calidad de titular de la Administración Pública y como jefe de Estado y de gobierno.

Apoya lo anterior, las siguientes tesis jurisprudenciales:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.*

Novena Época. Tomo XXVI, Septiembre de 2007. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pág. 122. Tesis de Jurisprudencia.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. NO ES FORZOSO QUE SE EJERZA EN UN SOLO ACTO. *La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ejercerse mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que tal facultad se ejerza en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.*

Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007. Tesis 121/2007, pág. 122. Tesis de Jurisprudencia.

REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. *El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.*

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Enero de 1998, Tesis: 2a./J. 68/97, Página: 390.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y,*

además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./J. 30/2007, Página: 1515.

1.4. Decretos, circulares y acuerdos administrativos.

Decretos.

Existen tres tipos de decreto; los legislativos, judiciales y los administrativos que para el tema que nos incumbe, estos últimos son los que se detallarán, sin embargo, haré una breve alusión a los dos primeros.

Los primeros se encuentran establecidos en el artículo 70 constitucional que señala que toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto; ahora bien, el procedimiento a seguir de estos decretos legislativos es similar al de las leyes. Es así, que para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión decreto, por ejemplo dar a conocer que una ley a sido aprobada o bien, para la aprobación del presupuesto, etcétera.⁸⁷

La actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto que se denomina sentencia, pero debe considerarse que para llegar a obtener ésta existe un proceso, y en él una serie de etapas dentro de las cuales se toman decisiones que comúnmente se les llama decretos, los decretos judiciales, son pues, resoluciones de trámite dentro de un proceso.⁸⁸

Respecto a los decretos del ejecutivo, es de señalarse que éstos son actos administrativos que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben

⁸⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. op. cit., p. 316

⁸⁸ Ibidem.

ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Tal es el caso de una expropiación, la afectación o desincorporación de un bien o patrimonio nacional (dominio público), la orden de crear un ente paraestatal, entre otros ejemplos que podrían citarse. Es claro que un decreto ejecutivo o administrativo toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde.⁸⁹

En resumen, el decreto administrativo se diferencia del decreto legislativo o decreto ley propiamente dicho, como también se conoce en la doctrina, en que el primero es una orden o decisión de un órgano del Estado, que crea situaciones jurídicas concretas o individuales, en tanto que el decreto ley, es una norma general, abstracta del poder legislativo muy similar a la ley y por su parte se diferencia del decreto judicial toda vez que éste es una determinación o resolución de trámite que se dicta en un proceso.

Ahora bien, ya hecha la diferencia entre los tres tipos, es de señalarse que “en términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto. Debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales por su importancia, deben ser publicadas.”⁹⁰ Los decretos al igual que los reglamentos constituye la facultad del presidente de la República para proveer la exacta observancia de las leyes, y para apoyar esta concepción sirva de instrumento la siguiente jurisprudencia:

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ MARTÍNEZ MORALES. *Derecho Administrativo Primer Curso*. Op. cit., p. 315.

REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN. *La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos.*

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Septiembre de 2001, Tesis: P./J. 101/2001, Página:1103.

(Énfasis añadido)

Circulares

La circular es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios.⁹¹

⁹¹ Ibidem p.317.

También las circulares son actos administrativos a través de los cuales los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas o sobre el funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos son establecer derechos u obligaciones a los gobernados.

Asimismo, “las circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, en cuanto su finalidad es ser un instrumento de carácter interno para facilitar a los funcionarios inferiores la aplicación de tales preceptos para el debido funcionamiento de los órganos de la administración pública.”⁹²

Se llama circular a una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el mismo tema y con el mismo propósito. Este es el procedimiento empleado por las autoridades superiores para transmitir a las inferiores, sus instrucciones y decisiones. Las circulares tienen el carácter de abstractas, obligatorias para los subordinados sin tener las características del reglamento. Las circulares son avisos, dirigidos a personas o instituciones, para darles a conocer alguna determinación relacionada con la acción gubernamental, es decir que las circulares se expiden con propósitos internos meramente administrativos, para uniformar regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública o aspectos generales externos, no comprendidos en el reglamento interior del trabajo.⁹³ Por lo que es claro que las circulares contienen comunicaciones o determinaciones administrativas que afectan el ámbito interno solamente.

⁹² DELGADILLO GUTIÉRREZ. op. cit., p. 87.

⁹³ SERRA ROJAS. op. cit., p. 218

Principios que rigen a las circulares⁹⁴:

- a) Es un acto administrativo unilateral.
- b) Tienen carácter interno.
- c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios, en este caso, han de ser publicadas.
- d) Deben sujetarse a la ley y sus reglamentos.
- e) No deben crear normas legales o reglamentarias.
- f) Su fundamento no es la potestad reglamentaria sino la potestad jerárquica.

Efectos.⁹⁵

- a) La circular, dado su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido;
- b) No debe establecer derechos u obligaciones para el particular.
- c) Cabe la posibilidad de que trascienda a la vida del gobernado (por ejemplo. La modificación de horario de servicio o la adopción de formatos para ciertos trámites).
- d) No puede derogar o abrogar normas de mayor valor como son el reglamento y la ley.

Acuerdo.

Semánticamente Acuerdo, nos señala Martínez Morales⁹⁶ es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar: resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de

⁹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, op. cit., p. 318.

⁹⁵ Ibidem p. 318.

⁹⁶ MARTÍNEZ MORALES. *Derecho Administrativo Primer Curso*. op.cit., p. 319.

una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Más sin embargo, la palabra acuerdo debe ser entendida en sentido administrativo como una decisión del Ejecutivo Federal, por tanto será una decisión unilateral y no un acuerdo de entre varias partes. O bien, como señala el autor Martínez Morales, pretendiendo delimitar el alcance del vocablo acuerdo en la práctica jurídico administrativa; lo conceptualiza como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.⁹⁷

El acuerdo constituye la decisión por escrito, en la que el órgano superior le hace saber al inferior su determinación sobre un asunto o materia en particular. Así el acuerdo corresponde a una decisión asumida por un órgano superior dentro del ámbito de su competencia, que habrá de darse a conocer a los inferiores a fin de que sea asumida y aplicada en el ámbito correspondiente.⁹⁸

1.5. Normas Oficiales Mexicanas

Las normas oficiales mexicanas, ya no son creadas ni por el Legislativo, ni expedidas por el Presidente de la República en uso de su facultad reglamentaria, sino que de conformidad con la Ley Federal de Metrología y Normalización, las mismas son elaboradas por las dependencias de Estado y merecen una inclusión especial en este capítulo en razón de que las visitas de verificación que realiza la SECTUR a los prestadores de servicios turísticos se verifica el cumplimiento de éstas. En este inciso veremos qué son y cuál es su procedimiento de creación y quiénes intervienen en éste.

⁹⁷ Ibidem. p.319.

⁹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, op. cit., p.88.

Rafael Martínez Morales, señala que las normas oficiales mexicanas se encuentra dentro de las normas de calidad y constituyen disposiciones generales de tipo técnico que emite la administración pública, directa o indirectamente, para regular las características de un bien o servicio que se produzca en el país o se importe a éste.⁹⁹

Por norma oficial mexicana, se entiende con apoyo en el artículo 3, fracción XI de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) *“la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.”*

El concepto de Norma Oficial Mexicana era muy amplio en la LFMN de 1992, ya que su artículo 3o., fracción X, contenía una definición tan vaga y amplia que cualquier cosa podía caber en ella, desvirtuando así el sentido de las normas técnicas. La reforma a la ley, aunque desafortunada por lo que a técnica legislativa se refiere, parece cerrar esa válvula de escape constriñéndola a regulaciones técnicas de carácter obligatorio que se adecuen a las finalidades establecidas en el artículo 40.¹⁰⁰

Sin embargo, el último párrafo del artículo 40 de la LFMN comete el mismo error que el anterior artículo 3o., en su segundo párrafo, al abrir la posibilidad de expedir distintos tipos de disposiciones obligatorias de carácter administrativo con forma de NOM, siempre y cuando se siga el procedimiento de elaboración que para las mismas prevé dicha ley. Haciendo una interpretación sistemática con el artículo 3o., debe entenderse que solamente

⁹⁹ MARTÍNEZ MORALES. *Derecho Administrativo Primer Curso*. op. cit., p.319.

¹⁰⁰ HUERTA OCHOA, Carla. *Las normas oficiales mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXXI, Número 92 Mayo-Agosto 1998. p.3.

cuando el contenido de las disposiciones sea de orden “técnico”¹⁰¹ podrá expedirse como NOM. De otra manera se convertiría en una cláusula de escape para la administración pública, para hacer obligatoria cualquier tipo de regulación y siguiendo un procedimiento expedito.¹⁰²

Quizá por la propia amplitud de la definición de NOM’s dada por la LFMN es que existe un universo tan amplio de las mismas, pues en muchas ocasiones se han utilizado como auténticos instrumentos de reglamentación, cuando solamente deberían especificar cuestiones técnicas.¹⁰³

De acuerdo a la jurisprudencia emitida por nuestro máximo tribunal, las normas oficiales mexicanas constituyen un acto materialmente legislativo y son una expresión de la facultad reglamentaria de conformidad con lo siguientes:

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. CONSTITUYEN UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO, PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO CONTRA LEYES. De conformidad con los lineamientos fijados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XV/2002, es posible establecer que las normas oficiales mexicanas, emitidas por el director general de Normas de la Secretaría de Economía, son reglas generales administrativas sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública federal, debido a lo cual se explica que en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Congreso de la Unión haya otorgado a la Secretaría de Economía la facultad de expedir las normas oficiales mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia (si bien esa atribución fue

¹⁰¹ Véase en www.rae.es, **técnico, ca.**(Del lat. *technicus*, y este del gr. τεχνικος, de τεχνη, arte). **1.** adj. Perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes. **2.** adj. Dicho de una palabra o de una expresión: Empleada exclusivamente, y con sentido distinto del vulgar, en el lenguaje propio de un arte, ciencia, oficio, etc. **3.** m. y f. Persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte. **4.** m. Méx. Miembro del cuerpo de Policía. **5.** f. Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. **6.** f. Pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos. **7.** f. Habilidad para ejecutar cualquier cosa, o para conseguir algo.

¹⁰² Ibidem p. 4.

¹⁰³ Ibidem p. 6.

conferida en concreto al director general de normas de aquella dependencia), de ahí que sea válido determinar que tales cuerpos normativos constituyen un acto materialmente legislativo, pues de forma general, abstracta e impersonal regulan con detalle y de manera pormenorizada las materias comprendidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como expresión de la facultad reglamentaria y, en esa medida, para efectos de su impugnación en el juicio de garantías tramitado en la vía indirecta, en términos del artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, en cuanto prevé su procedencia contra "... otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso ...", se deben aplicar las reglas inherentes al amparo contra leyes.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Agosto de 2005. Pág. 1695 tesis: VI.1o.A. J/29

(Énfasis agregado)

El objeto de las NOM's es regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones de un alto grado de precisión técnico en las materias a que se refiere el artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley, que en el caso particular se refieran a la materia turística. Por lo mismo, considero que su función no es ni puede ser la de reglamentar disposiciones de ley, no puede establecer obligaciones a los particulares, ni conceder derechos o permisos; solamente puede referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos y especificarlas.

Algunos de los que han estudiado a las normas oficiales mexicanas las consideran inconstitucionales y anticonstitucionales, por dos cuestiones:

La Constitución puede ser entendida como un conjunto de normas a las que está sujeta la creación de normas por los órganos superiores del Estado.

Lo cual hace necesario reconsiderar los criterios de validez de las normas, y en ese sentido podríamos establecer dos niveles de determinación de la validez: 1. El nivel formal: donde la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa establecidos en la norma superior, y de que dicha norma emane de la autoridad competente, y 2. El nivel material: donde el contenido de la norma inferior tiene que adecuarse al contenido de la norma a la que se encuentra jerárquicamente subordinada.¹⁰⁴

Podríamos, por lo tanto, hablar de “una inconstitucionalidad formal y de una inconstitucionalidad material; en el primer caso nos referimos a los vicios procedimentales que en la elaboración de la norma pueden darse, en el segundo caso nos referimos a su contenido, como cuando las NOM’s se exceden al no regular únicamente cuestiones técnicas.”¹⁰⁵ “En la reciente práctica administrativa mexicana tales normas de calidad rebasan los límites de lo legal y son verdaderos reglamentos o leyes, lo que las convierte en anticonstitucionales.”¹⁰⁶

La impugnación de las NOM’s por la vía jurisdiccional es posible tanto por su ilegalidad debida a vicios en el procedimiento, cuando se pueda demostrar que no se cumplió con alguna de las disposiciones relativas de la LFMN, o bien por su inconstitucionalidad material, en los casos en que los contenidos de las NOM’s, al excederse en su objeto, establezcan obligaciones que restrinjan la libertad individual o el patrimonio de los individuos, el cual está garantizado constitucionalmente y por las leyes del ordenamiento jurídico.¹⁰⁷

Ahora bien, el numeral 38, fracción II de la citada ley establece que *“corresponde a las dependencias según su ámbito de competencia expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor.”*

¹⁰⁴ HUERTA OCHOA. op., cit., p. 6.

¹⁰⁵ Ibidem p. 6.

¹⁰⁶ MARTÍNEZ MORALES. op., cit. p. 320.

¹⁰⁷ HUERTA OCHOA. op. cit. p. 9.

El artículo 38, inciso II, antes transcrito, nos da la base legal o fundamento para la creación de las Normas Oficiales Mexicanas turísticas y el cual se va a complementar con la fracción V del mismo numeral que establece que corresponde a las *dependencias “certificar, **verificar** e inspeccionar que los productos, procesos, métodos, instalaciones, **servicios** o actividades **cumplan con dichas normas oficiales mexicanas**”*. Es decir, que la fracción V, del artículo 38 LFMN es la fundamento jurídico para que la SECTUR, verifique el cumplimiento de las NOM's por parte de los prestadores de servicios turísticos.

Las normas oficiales mexicanas deben tener las finalidades que establece el artículo 40, de la LFMN que en materia de servicios son:

“Artículo 40. Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

(...)

III. 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.

(...)

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben **cumplir** las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y **servicios para dar información al consumidor o usuario...**

(...)

XVIII. **Otras en que se requiera normalizar** productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o **de servicios de conformidad con otras disposiciones legales, siempre que se observe lo dispuesto por los artículos 45 a 47.**

(Énfasis añadido)

Para esta investigación es preciso señalar que la Secretaría de Turismo es la encargada de expedir las llamadas normas oficiales mexicanas relacionadas con el sector, las cuales son de carácter obligatorio y contienen características o especificaciones que deben cumplir los servicios turísticos, en términos de lo apuntado por la propia ley de la materia que señala en su artículo 34:

“Artículo 34. Corresponde a la SECTUR expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la administración pública federal. Dichas normas tendrán por finalidad establecer:

*I. Las características y requisitos con que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos para proteger **la seguridad física de los turistas;***

*II. Los requisitos que deban cumplir **los convenios y contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos y los turistas;***

*III. Las características de la **información que los prestadores de servicios turísticos deban proporcionar a los turistas,** especialmente en lo que se refiere a promociones y ofertas; y*

*IV. **Las garantías que, en su caso, deberán otorgar los prestadores de servicios a que se refieren las fracciones I, II y V del artículo 4o.** de la presente ley.*

Las normas oficiales mexicanas a que se refiere este artículo que tengan por finalidad la protección al turista, se expedirán en los

términos de la ley de la materia, tomando en consideración las particularidades de la prestación del servicio.”

(Énfasis agregado)

Una vez apuntadas las materias que regulan las normas oficiales turísticas hay que señalar que para la elaboración de éstas, la SECTUR el 25 de junio de 1993 constituyó un Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística encargado de elaborar las normas oficiales mexicanas del sector, el cual se encuentra integrado por el gobierno federal, sector privado, sector académico y sector social.¹⁰⁸

La presidencia y la coordinación de este Comité recaen en la Secretaría de Turismo a través, de la Subsecretaría de Operación Turística. Además participan en forma equilibrada la iniciativa privada, instituciones educativas y consumidores, así como las dependencias competentes.¹⁰⁹

Para el desarrollo de los trabajos del Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística se prevé la integración de Subcomités o Grupos de Trabajo que tienen a su cargo la investigación, análisis y elaboración de los proyectos de Normas. Entre los que se encuentran los siguientes¹¹⁰:

En estos subcomités participan todos los sectores involucrados, tanto asociaciones y cámaras del sector privado, instituciones educativas y dependencias públicas, quienes elaboran los proyectos de normas, los cuales son presentados al Comité para su aprobación y posteriormente su publicación como norma oficial mexicana en el Diario Oficial de la Federación.

En la actualidad, existen los siguientes: Subcomité de Hospedaje; Subcomité de Agencias de Viajes; Subcomité de Alimentos y Bebidas;

¹⁰⁸ Véase en: www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_8521_que_son_las_noms_t.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem.

Subcomité de Empresas de Sistemas de Intercambio; Subcomité de Campamentos y Paradores de Casas Rodantes; Subcomité de Guías (Generales y Especializados); y Subcomité de Turismo de Aventura.¹¹¹

No obstante lo anterior, la SECTUR además participará en los comités consultivos nacionales de normalización en los que se elaboren normas que puedan afectar la materia turística. La calidad y la clasificación de los servicios turísticos serán materia exclusiva de normas mexicanas en los términos de la legislación aplicable.

Reglas del Procedimiento de creación y modificación de las NOM's:

La elaboración y modificación de normas oficiales mexicanas se sujetará a las siguientes reglas, las cuales se encuentran establecidas en los artículos 44, 45 y 46 de la LFMN:

“Artículo 44. Corresponde a las dependencias elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización.

(...)

Los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos mencionados, elaborarán a su vez los proyectos de normas oficiales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

Para la elaboración de normas oficiales mexicanas se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola norma oficial mexicana por sector o materia. Además, se tomarán en consideración las normas mexicanas y las internacionales, y cuando éstas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades

¹¹¹ Ibidem.

establecidas en el artículo 40, la dependencia deberá comunicarlo a la Secretaría antes de que se publique el proyecto en los términos del artículo 47, fracción I.

Las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales harán la evaluación correspondiente y en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate. “

“Artículo 45. **Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la manifestación debe presentarse a la Secretaría en la misma fecha que al comité.

Quando la norma pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales. Si no se incluye dicho análisis conforme a este párrafo, el comité o la Secretaría podrán requerirlo dentro de los 15 días naturales siguientes a que se presente la manifestación al comité, en cuyo caso se interrumpirá el plazo señalado en el artículo 46, fracción I.

Quando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del comité o de la Secretaría, éstos podrán solicitar a la dependencia que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el presidente de la Comisión Nacional de Normalización y la Secretaría. De no existir acuerdo, estos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia. En ambos

casos, el costo de la contratación será con cargo al presupuesto de la dependencia o a los particulares interesados. Dicha solicitud podrá hacerse desde que se presente el análisis al comité y hasta 15 días naturales después de la publicación prevista en el artículo 47, fracción I. Dentro de los 60 días naturales siguientes a la contratación del o de los expertos, se deberá efectuar la revisión del análisis y entregar comentarios al comité, a partir de lo cual se computará el plazo a que se refiere el artículo 47, fracción II.

“Artículo 46. Los anteproyectos a que se refiere el artículo 44, **se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones;** y

(...)

La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma, contestará fundadamente las observaciones presentadas por el Comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contado a partir de la fecha en que le fueron presentadas y, en su caso, hará las modificaciones correspondientes. Cuando la dependencia que presentó el proyecto, no considere justificadas las observaciones presentadas por el Comité, podrá solicitar a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto, en el Diario Oficial de la Federación...”

(Énfasis agregado)

Procedimiento de creación de las NOM's

El artículo 47 de la LFMN señala el procedimiento al que deberán ajustarse los proyectos de normas oficiales mexicanas es el siguiente:

“Artículo 47.

...

I. Se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los

interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente. Durante este plazo la manifestación a que se refiere el artículo 45 estará a disposición del público para su consulta en el comité;

II. Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, el comité consultivo nacional de normalización correspondiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales;

III. Se ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana; y

IV. Una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.”

(Énfasis añadido)

Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las normas oficiales mexicanas conjuntamente. En todos los casos, el presidente del comité será el encargado de ordenar las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración. Sin embargo de acuerdo con el numeral 51 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán

modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración.

Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el Diario Oficial de la Federación. La Comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación. (Artículo 51 LFMN)

Sin perjuicio de lo anterior, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma, el comité consultivo nacional de normalización o la Secretaría podrán solicitar a las dependencias que se analice su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación. (Artículo 51 LFMN)

Es importante destacar que el cumplimiento de las NOM'S turísticas, es verificado por la Secretaría de Turismo, en forma directa, o a través de las Unidades de Verificación aprobadas y acreditadas en términos de la Ley de la materia, mismas que estudiaré en el capítulo siguiente.

En resumen las normas oficiales mexicanas turísticas, son un instrumento en pro de la calidad, protección, seguridad e información en el turismo, en ese sentido la observancia de normas oficiales mexicanas debe lograrse entre usuarios y proveedores de servicios turísticos; pues como comenté favorecen el resultado de mayor seguridad, información e higiene en el mercado turístico, así como la calidad y competitividad de los servicios turísticos. Sin embargo, considero que debería delimitarse su alcance a fin de

que no constituyan reglamentos o leyes, ya que el objeto de las NOM's se constriñe a regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones de un alto grado de precisión técnico, de acuerdo a la competencia de cada dependencia y con las finalidades a que se refiere el artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley.

Normas Oficiales Mexicanas Turísticas:

A continuación citó las normas oficiales mexicanas turísticas vigentes y el tema que trata cada una de ellas, ya que en el siguiente capítulo se explicarán cuales son las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos que establecen cada una de estas normas.

- NOM-01-TUR-2002 (D.O.F. 5/03/03). De los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedaje, agencias de viajes, alimentos y bebidas y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

- NOM-05-TUR-2003 (D.O.F. 18/02/04). Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la presentación del servicio.

- NOM-06-TUR-2000 (D.O.F. 08/03/01). Requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casa rodantes.

- NOM-07-TUR-2002 (D.O.F. 26/02/03). De los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores

de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios.

- NOM-08-TUR-2002 (D.O.F. 5/03/03). Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural.

- NOM-09-TUR-2002 (D.O.F. 26/09/03). Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas.

- NOM-10-TUR-2001 (D.O.F. 02/01/02). De los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas.

- NOM-011-TUR-2001 (D.O.F. 22/07/02). Requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura.

CAPÍTULO SEGUNDO.

FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO.

En esta sección se verá como está integrada la Secretaría de Turismo (SECTUR), cada una de las unidades administrativas que la conforman, en forma sintetizada las funciones de cada una de ellas, además mencionaré las facultades que la LOAPF le otorga a la Secretaría de Turismo y a su titular para cumplir con sus objetivos, en específico las que inciden con la facultad de verificación a los prestadores de servicios turísticos.

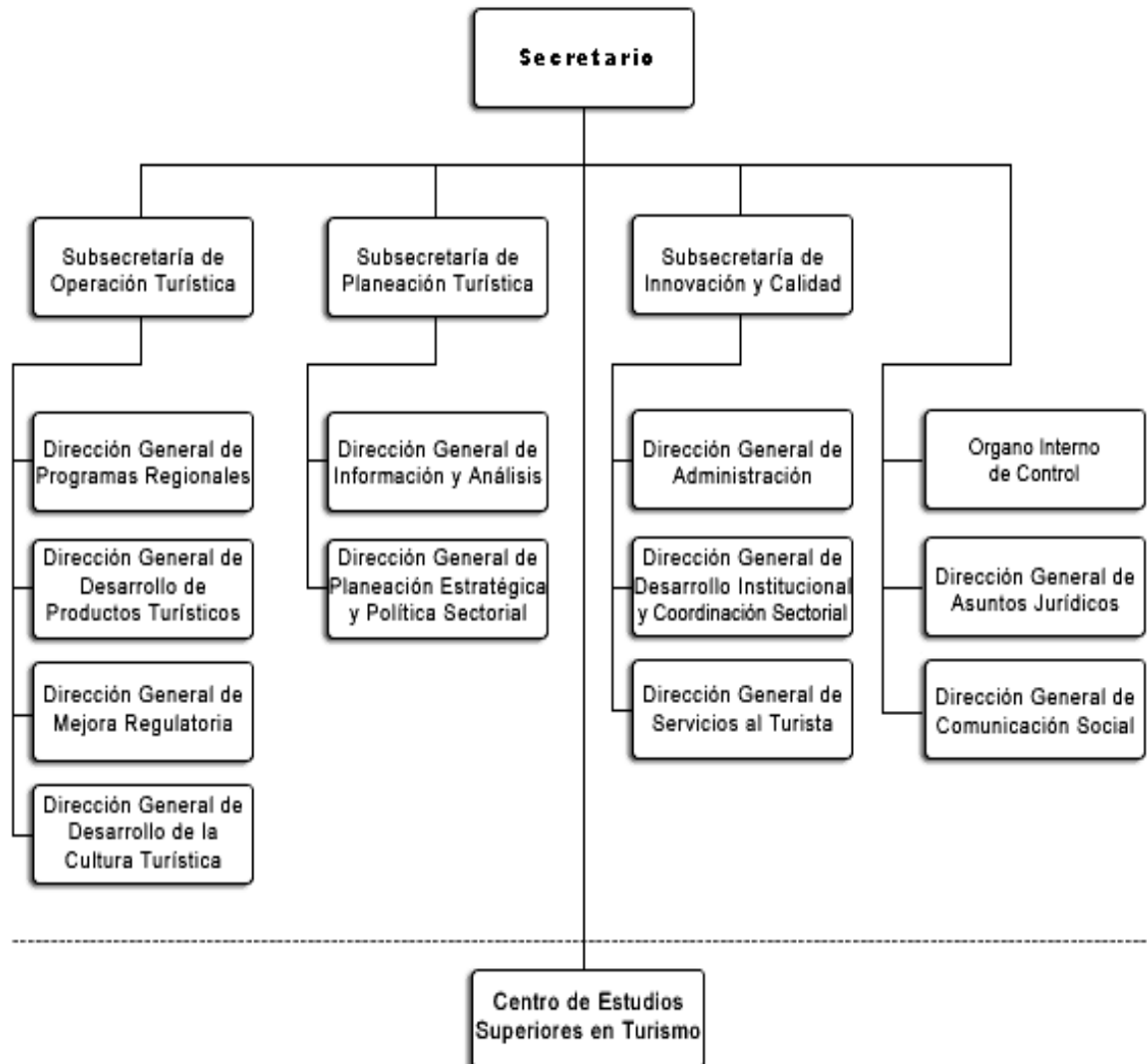
A. Estructura y atribuciones de la Secretaría de Turismo

Las unidades administrativas que conforman a la Secretaría de Turismo,¹¹² se encuentran reguladas en el Reglamento Interior de la SECTUR publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2001, así como su en su Manual General de Organización y son las siguientes:

A. Unidades Administrativas: Subsecretaría de Operación Turística; Subsecretaría de Planeación Turística; Subsecretaría de Innovación y Calidad; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Comunicación Social; Dirección General de Programas Regionales; Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos; Dirección General de Mejora Regulatoria; Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística; Dirección General de Información y Análisis; Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial; Dirección General de Administración; Dirección General de Desarrollo Institucional y coordinación Sectorial, y Dirección General de Servicios al Turista.

¹¹² La competencia de cada Secretaría, en específico la de turismo está determinada por la Constitución, LOAPF, LFT, RLFT, Reglamento Interior de la SECTUR, y Manuales de organización general lo que significa que en ningún momento pueden traspasar las funciones propias y especiales que les otorgan dichos ordenamientos, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional.

A. Órgano Administrativo Desconcentrado: Centro de Estudios Superiores en Turismo.



1. Estructura Orgánica

El objetivo de la SECTUR, conforme a su Manual de Organización General es conducir y consolidar el desarrollo turístico nacional mediante las actividades de planeación desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de servicios turísticos y a la promoción para cumplir con las prioridades establecidas en el plan nacional de desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Turismo articulando las acciones concurrentes de diferentes

instancias y niveles de gobierno. Sus facultades y las de su titular las veremos más adelante en el apartado correspondiente.

Unidad de Contraloría Interna

La SECTUR, cuenta con una Contraloría Interna u Órgano Interno de Control, al frente de la cual el contralor interno designado en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹¹³ en ejercicio de sus facultades se auxiliará de los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades designados en los mismos términos. Sus funciones las encontramos en el artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Con sujeción a su presupuesto autorizado, el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría contará, en su caso, con una Contraloría Interna en los términos del párrafo anterior. En el supuesto de que el órgano administrativo desconcentrado no cuente con dicha Contraloría, las facultades a que se refiere este artículo se ejercerán por la Contraloría Interna de la dependencia, es decir de la propia SECTUR.

Los servidores públicos a que se refieren los párrafos anteriores, ejercen en el ámbito de sus respectivas competencias las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en lo conducente por el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

¹¹³ Entre las facultades de la Secretaría de la Función Pública está el designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública Federal, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría supra citada.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Su objetivo es proteger el patrimonio e intereses de la Secretaría, apoyando y asesorando jurídicamente a las demás unidades administrativas y a las entidades paraestatales del sector, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, así como atender todos aquellos asuntos en que la propia Secretaría tenga interés jurídico; compilar y difundir las disposiciones jurídicas relacionadas con las atribuciones de la Secretaría; formular y revisar los anteproyectos de circulares, órdenes y demás disposiciones de carácter general; revisar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas en materia turística, que formule la Dirección General de Mejora Regulatoria, representar legalmente a la Secretaría tanto en los juicios de orden laboral como en los asuntos contenciosos en los que sea parte, entre otros. Sus funciones generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Comunicación Social

Contribuye al fortalecimiento de la imagen turística, a través de la difusión de la información sobre los objetivos específicos, metas y logros de la institución, así como de los programas nacionales y regionales de desarrollo de la materia, a fin de propiciar la participación de los diversos sectores de la población y de los servidores públicos de la Secretaría en la consecución de los objetivos nacionales. Sus facultades generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Subsecretaría de Operación Turística

Su misión es apoyar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en la formulación e instrumentación de programas de desarrollo y

promoción del turismo; promover actividades para el desarrollo, operación y fomento de los servicios turísticos, a través de la evaluación de los programas que permitan un desarrollo turístico sustentable y competitivo que coadyuve en la generación de empleos, en la preservación del entorno natural e histórico de las regiones, y en la captación de divisas. Esta Subsecretaría es parte importante en el quehacer de la verificación a los prestadores de servicios, y más adelante veremos su competencia en la citada actividad. Sus facultades generales las hallamos en el artículo 6 y las específicas en el numeral 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Programas Regionales

El objetivo de esta Dirección es diseñar los proyectos de programas de desarrollo turístico a través del análisis de las solicitudes planteadas por los gobiernos de las entidades federativas, municipios y representantes de los sectores privado y académico, con la finalidad de fortalecer la capacidad competitiva de los destinos y regiones turísticas. Sus facultades generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos

Fomenta la competitividad en el sector mediante el desarrollo de productos turísticos específicos, para diversificar y ampliar la oferta de México e incrementar la demanda, así como su permanencia en los destinos turísticos del país, impulsando la consolidación y revalorización de productos de turismo convencional a través de la oferta de productos y actividades turísticas competitivas y sustentables. Sus facultades generales las localizamos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Mejora Regulatoria

Su misión es impulsar acciones de mejora regulatoria para facilitar la operación de los prestadores de servicios turísticos y la movilidad y permanencia de los turistas, así como promover estándares de seguridad, información y calidad mediante la normalización, certificación y verificación, por lo que esta Dirección es la piedra angular para nuestro tema. Sus funciones generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística

Sus funciones consisten en propiciar el desarrollo y difusión de la cultura turística, a través de procesos de educación, capacitación y modernización de las pequeñas y medianas empresas turísticas, con base en la concertación con autoridades turísticas, educativas y laborales de los tres niveles de gobierno, y la vinculación con los sectores empresarial, laboral y académico relacionados con el sector turístico, para mejorar la calidad de los servicios turísticos. Sus facultades generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Subsecretaría de Planeación Turística

Esta subsecretaría es la encargada de diseñar las políticas públicas y las estrategias de coordinación interinstitucional, mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que permitan diseñar planes y programas que identifiquen los proyectos prioritarios para el fomento y promoción de la actividad turística. Sus facultades las encontramos generales las hallamos en el artículo 6 y las

específicas en el artículo 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Información y Análisis

Desarrolla el proceso de integración, actualización, sistematización y difusión permanente de la información estadística del sector turismo de México, que permita analizar la actividad turística y apoyar los procesos de planeación turística en sus diferentes vertientes (promoción, financiamiento, inversión, operación y desarrollo institucional) y la toma de decisiones privadas. Sus facultades generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial

Establece las prioridades para la planeación estratégica en el desarrollo turístico nacional y regional y proyectar las políticas turísticas y estrategias sectoriales mediante la formulación y coordinación de planes y programas para su aplicación en los diferentes niveles de gobierno, con la participación de los sectores privado y social. Sus funciones generales las hallamos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Subsecretaría de Innovación y Calidad

Instituye mecanismos que permitan suministrar a las unidades administrativas de la Secretaría, los recursos humanos, financieros y materiales, asimismo los servicios de apoyo informático y organizacionales necesarios para su operación; proporcionar un adecuado servicio y coordinación de las entidades sectorizadas, así como los servicios de auxilio

y atención al turista, a través de una adecuada planeación, ejecución y control del gasto que permita apoyar el cumplimiento de los objetivos institucionales con acciones innovadoras de calidad y eficiencia. Sus facultades generales las hallamos en el artículo 6 y las específicas en el numeral 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Administración

Proporciona con eficiencia y oportunidad a las Unidades Administrativas de la Secretaría los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su operación, mediante un adecuado proceso de prestación de servicios, que permitan cumplir los objetivos y programas institucionales. Sus funciones generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial

Su objetivo consiste en proponer e instrumentar las políticas y procedimientos de desarrollo institucional, coordinar acciones de innovación y calidad en los procesos internos, de informática, de organización y de formación de personal e instrumentar una coordinación presupuestal estratégica entre las entidades del sector turismo. Sus facultades generales las encontramos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Dirección General de Servicios al Turista

Coordina acciones y estrategias en materia de información, asistencia y auxilio al turista, mediante la producción, sistematización y difusión de la información en materia de servicios al turista, en coordinación con los

gobiernos de las entidades federativas y los municipios, que permitan incrementar el flujo y permanencia de turistas en el país. Sus funciones generales las localizamos en los artículos 11 y 12 y las específicas en el numeral 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Centro de Estudios Superiores en Turismo (órgano administrativo desconcentrado)¹¹⁴

Impulsa el desarrollo y la coordinación de acciones de investigación que mejoren el conocimiento, tanto cuantitativo como cualitativo del sector turismo, asimismo difundir la información generada que permita impulsar y promover el desarrollo tecnológico entre los actores del sector, con el objeto de que sirvan de soporte para la toma de decisiones en materia turística. Sus facultades las encontramos en el numeral 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Una vez que han quedado asentadas las funciones de todas y cada una de las unidades administrativas que conforman a la Sector entremos de lleno en sus atribuciones:

Atribuciones de la Secretaría de Turismo

Para el presente estudio, las facultades que tiene la Secretaría de Turismo establecidas en los incisos IV, VII y XX, del artículo 42 de la LOAPF son las que tienen relación directa e inmediata con la facultad de verificación que tiene la citada Dependencia de corroborar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios turísticos, por lo que se

¹¹⁴ Desconcentración administrativa, refiere Martínez Morales en su libro Derecho Administrativo 1er y 2º curso consiste en una forma de organización en que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados por tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia. El Centro de Estudios Superiores en Turismo depende de la Secretaría de Turismo que es el órgano centralizado, pero goza de la autonomía técnica que le da el Reglamento Interior de la SECTUR y que entre sus funciones está la de investigación relacionada con la actividad turística.

refiere al Registro de los mismos, a la vigilancia de la prestación de los servicios así como en caso de incumplimiento a disposiciones normativas la fijación e imposición de las sanciones.

“Artículo 42. A la Secretaría de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

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

...

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...

...

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...”

2. Facultades del Secretario de Turismo

Entre las facultades del Secretario de Turismo de conformidad el numeral 5 de su reglamento interior, están la de establecer y dirigir la política de la Secretaría, someter a la consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados a la Secretaría y a las entidades paraestatales del Sector, proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo; dar cuenta al H. Congreso de la Unión, luego de que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarden la Secretaría.

Asimismo, le corresponde refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría; someter a la consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el programa sectorial respectivo, vigilando su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como aprobar las aportaciones del sector a los programas regionales y especiales que determine el propio Titular del Ejecutivo Federal; aprobar la organización y el funcionamiento de la Secretaría, autorizando y disponiendo la publicación del Manual de Organización General, así como de los demás manuales administrativos, de procedimientos y de servicios al público;

Por último, tiene la facultad de acordar los nombramientos de los servidores públicos superiores de la Secretaría, (Subsecretarios y Oficial Mayor) así como resolver sobre las propuestas que éstos formulen para la designación de su personal de confianza; e intervenir en los convenios que celebre el Ejecutivo Federal, cuando incluyan aspectos de la jurisdicción y competencia de la Secretaría; ésta última atribución incide directamente en la celebración de los acuerdos o convenios de coordinación para la descentralización de la facultad de verificación y que más adelante estudiaremos.

3. Antecedentes, fundamento constitucional y legal de la facultad de verificación de la Secretaría de Turismo

El origen o antecedentes de la facultad de verificación de la Secretaría de Turismo a los prestadores de servicios turísticos proviene históricamente de “la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958”,¹¹⁵ en la que aparece por

¹¹⁵ Catellanos Coutiño Horacio. *Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Revista de la Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Número 71-72 Julio- Dic

primera vez el Departamento de Turismo como dependencia del Ejecutivo Federal encargada de todo lo relativo al tema¹¹⁶ y que en su artículo 18, fracción IV señalaba que:

“Artículo 18. Al Departamento de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

Fracción IV. Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados oficialmente para prestar tales servicios.”

Asimismo, en la fracción VI del mismo artículo 18 mencionaba que le correspondía al Departamento de Turismo:

“Artículo 18. Al Departamento de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

Fracción VI. Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento”,

Siguiendo con el tema, en la fracción VIII, hacía mención a que le correspondía

“Artículo 18. Al Departamento de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

1987. Documento anexo “Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación diciembre 24 de 1958. pp.350 y 351.

¹¹⁶ GUERRERO, Omar. *Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México*. Revista de la Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Número 71-72 Julio- Dic 1987. p.62.

Fracción VIII. Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de las agencias de viajes y turismo”.

Es así como desde la ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, al denominado Departamento de Turismo se le encomendó la facultad de vigilar, a dichos prestadores de servicios turísticos, más adelante esta Ley sufrió una reforma en el año de 1974, en la que se convierte el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.

En este sentido, el artículo 18 de la ley en su fracción VII establecía que corresponde a la Secretaría de Turismo **“controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y que la prestación de servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se hayan contratado”.**

Ahora bien, el 29 de diciembre de 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹¹⁷ con esta Ley se procuró suprimir las duplicaciones existentes en las funciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras de la Administración Pública, este ordenamiento legal deroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 y que durante 18 años reglamentó la Administración Pública.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 42, fracción VII se conserva la facultad de vigilancia que tenía la SECTUR en el ámbito turístico para **“controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y que la prestación de servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se hayan**

¹¹⁷Revista de la Administración Pública. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Número 71-72 Julio- Dic 1987. Documento adjunto Ley Orgánica de la Administración Pública Federal D.O.F. 29 de diciembre de 1976.pp. 385 y 386

contratado". Quedando el texto literalmente igual al establecido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ya derogada.

Vistos los antecedentes legales de la facultad de verificación que por cuestiones prácticas mencioné primeramente, toca el estudio de la base primaria de la facultad que la LOAPF le encomienda a la SECTUR de verificar a los prestadores de servicios turísticos proviene de la Constitución Federal que en su artículo 16, párrafo once señala: ***“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos”***.

Como bien señala José Luis Villaseñor Dávalos¹¹⁸, el precepto antes transcrito, se refiere a las visitas domiciliarias, aunque en la práctica parece que se ha reducido al área fiscal, pues la mayoría de ellas no son de orden administrativo sino fiscales, esta interpretación restringida no es admisible en el sentido que dicho precepto se refiere a las visitas domiciliarias de todo tipo que pueda realizar cualquier autoridad administrativa para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios o de policía; y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

De acuerdo a lo anterior, las visitas de verificación que practique la Secretaría de Turismo deberán ser de acuerdo a las formalidades establecidas por la Constitución para el cateo, es decir que deberán ser en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. (Art. 16 constitucional)

¹¹⁸ VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. op. cit., p.147

En la actualidad, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con todas las reformas que ha sufrido a lo largo de los años conserva la facultad que tiene la SECTUR de vigilar a los prestadores de servicios turísticos y en su artículo 42, fracción VII señala tal atribución, es decir que en el citado artículo encontramos la base legal de la facultad de verificación a los prestadores de servicios turísticos, de la cual se desprende que corresponde a la Secretaría de Turismo **“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”**.

Siguiendo con el fundamento legal de la facultad de verificación de la SECTUR el artículo 41 de la Ley Federal de Turismo reza que **“Es facultad de la Secretaría realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en esta Ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.”**

También el artículo 72 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo menciona: **“La Secretaría o las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo a que se refieren los artículos 17 y 18¹¹⁹ de la Ley de Turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor, practicarán las visitas de verificación necesarias a los prestadores de servicios turísticos, para constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la Ley, este Reglamento y en las normas y**

¹¹⁹ Véase artículos 17 y 18 de la LFT, que se refieren a los Estados y Municipios con los que la Secretaría de Turismo tenga acuerdo de coordinación para la descentralización de facultades de verificación y vigilancia para que dichos gobiernos puedan practicar visitas de verificación y dichos acuerdos comenzaron a realizarse desde el 2001 y en la actualidad suman 17 los acuerdos que la Secretaría, ha suscrito con los gobiernos de los Estados que son: Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Michoacán, Estado de México, Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí, Coahuila, Campeche, Guerrero, Quintana Roo, Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Veracruz y Yucatán. (Fuente tomada del CD-ROM Facilitación, Normalización y Verificación del Sector Turístico. SECTUR. México 2005).

normas mexicanas, cuando estas últimas sean observadas voluntariamente por el prestador, en los términos de la Ley".

En suma, la Constitución Federal que en su artículo 16, párrafo once, así como el artículo 42, fracción VII de la LOAPF y la Ley Federal de Turismo facultan a la Secretaría de Turismo para llevar a cabo visitas de verificación para vigilar 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 éstos.

Asimismo, se desprende que las obligaciones que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos se encuentran establecidas en la Ley Federal de Turismo, en su Reglamento y en las Normas Oficiales Mexicanas y que la SECTUR es la encargada de realizar visitas de verificación con apoyo de las autoridades Estatales y Municipales¹²⁰.

1. Prestador de servicios turísticos

Prestador de Servicios Turísticos se conceptualiza como 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 Federal de Turismo. (Art. 3 LFT)

Aunque es de explorado derecho la distinción que existe entre persona física moral, puntualizaré para el tema que nos ocupa la diferencia, toda vez que los prestadores de servicios turísticos pueden ser una u otra, en ese sentido, la persona física siempre será el hombre, el ser humano capaz de adquirir derechos y obligaciones y los entes creados por el derecho que se

¹²⁰ Las Normas Oficiales Mexicanas, como ya se vio tienen por objeto establecer las características y especificaciones que deben cumplirse de forma obligatoria en la prestación de los servicios de naturaleza turística, conforme a la Ley Federal de Turismo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

les reconoce la capacidad de adquirir derechos y obligaciones serán las personas morales.

En efecto, el derecho no sólo ha reconocido al hombre como el único sujeto capaz de tener facultades y deberes también ha ciertas entidades que no tienen una realidad material o corporal se les ha reconocido la capacidad jurídica para tener derechos y obligaciones y poder actuar como tales entidades.¹²¹

En esa tesitura, de acuerdo al artículo 25 de nuestro Código Civil Federal vigente, “son personas morales: I. La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter político reconocidas por la ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.”

2. Turismo y turista

De conformidad con el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012,¹²² en la vertiente internacional, como desde hace décadas, los principales receptores de turismo son Francia y España, seguidos por Estados Unidos y, recientemente, China. En un segundo nivel se ubican Italia, la Gran Bretaña, México y Alemania.

“México destaca por ser, junto con China y Turquía, uno más de los países en desarrollo que se encuentra en la lista de los diez primeros países con mayores llegadas de turistas en el mundo. No obstante lo anterior, las

¹²¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil I. 33 Edición, Editorial Porrúa, México 2003 p.75.

¹²² Véase en www.sectur.gob.mx, Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.

preferencias de la demanda cambian. Las tendencias mundiales de acuerdo a la Organización Mundial de Turismo (OMT) plantean una mayor división de los mercados entre nuevos competidores como China, Grecia y Turquía. El desarrollo de nuevas formas de turismo, especialmente las relacionadas con la naturaleza y la cultura, han cobrado un auge sin precedente.”¹²³ Ello ha conducido a la creación de nuevos programas de viaje organizados de distinta forma a los tradicionales.

Al respecto, es elemental señalar que el significado de la palabra turismo, “emana de las raíces latinas *tour* y *turn*, ya sea del sustantivo *tornus* (torno) o del verbo (*tornare*), girar en latín vulgar, cuya connotación resultaría sinónima de “viaje circular”.¹²⁴

Asimismo señala Miguel Acosta Romero,¹²⁵ que la palabra turismo proviene del francés *tour* que deriva como ya vimos del latín *tornus* que significa vuelta o movimiento circular, dicha palabra señala nuestro autor da origen al verbo inglés *turn* que significa acción de aquel que vuelve al punto de partida, después de un itinerario ordenado, viaje o excursión.

El turismo como una más de las actividades humanas que se han incrementado desde que surgió a mediados del siglo XIX en Europa, y a partir de 1920 en nuestro país, es considerado en términos generales como la actividad resultante de los desplazamientos de personas condicionadas por el concurso de circunstancias tales como: el ocio o tiempo libre, la reducción de las horas laborales y el aumento de las jubilaciones; mayores ingresos, la evolución del transporte y de los sistemas de hospedaje, el cambio de

¹²³ Véase en www.world.tourism.org (Organización Mundial del Turismo)

¹²⁴ DE LA TORRE PADILLA, Oscar. El Turismo. Fenómeno social, Fondo de Cultura Económica 8 Reimpresión México 1994 p.19.

¹²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial Tomo II, Editorial Porrúa México 2002 p.179

mentalidad de la población mundial y por la infinidad de motivos para viajar.¹²⁶

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT)¹²⁷, el turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos.

El turismo es la actividad humana consistente en la realización de viajes de placer diferentes al lugar de su domicilio en donde el deseo de establecerse indefinidamente en el lugar al que se ha llegado y el deseo de lucro están ausentes. Conjunto de instituciones encargadas de la organización y ayuda para la realización de este tipo de viajes.¹²⁸

Turismo es el fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica, jurídica y cultural.¹²⁹

Entendido así, el turismo además de ser un fenómeno social es un fenómeno económico muy importante para cualquier país, en México ha alcanzado una relevancia muy importante para su desarrollo económico y creo que puede definirse retomando lo dicho por nuestro autor, como un fenómeno, social, económico y jurídico que consiste en desplazamiento temporal fuera del lugar de residencia de personas o grupos de personas por motivos diversos como lo son la recreación, ocio, descanso, negocios,

¹²⁶ LEÓN GÓMEZ, Dania. *Introducción al Derecho Turístico*. Instituto Politécnico Nacional, 2 Edición México 2002, pp. 15, 17 y 18.

¹²⁷ Véase en: www.world.tourism.org.

¹²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial Tomo II*, Op. Cit. p.179.

¹²⁹ *Ibidem* p. 19.

cultura, deportiva, de salud etcétera, y que utiliza diversos tipos de servicios que la Ley establece como turísticos.

Ahora bien, delimitado el concepto de turismo hay que señalar que Miguel Acosta Romero,¹³⁰ considera que el turismo se puede clasificar en la siguiente forma:

1. Turismo interior: es el que realizan los nacionales de un país sin salir de su propio territorio.
2. Turismo exterior: es el que realizan los nacionales cuando cruzan las fronteras para visitar otros países.
3. Turismo receptivo: realizado por aquellas corrientes extranjeras que ingresan al país considerado.

Por importancia económica y para los fines de esta investigación el turismo se divide en dos grandes rubros el Nacional y el Extranjero, lo anterior, en razón de que en la economía de cualquier país es muy importante tanto el turismo que existe en su nación que el que viene de otros países pues de él reciben grandes dividendos, algunas Naciones consideran más importante el turismo extranjero, pero nosotros considero que para el desarrollo de cualquier país son muy importantes las dos especies.

Turismo nacional o doméstico. Se dice que es turismo nacional cuando lo practican los habitantes de un país, dentro de los límites de su propio territorio.

¹³⁰ Ibidem p.181

Turismo extranjero o internacional Se dice que hay turismo extranjero cuando se designa a las corrientes de viajeros que traspasan los límites de su país, para internarse en otro.

El turismo no sólo crea un desarrollo económico, sino que también produce una serie de actividades, pues el turismo “tiene el efecto multiplicador que esta actividad tiene sobre otras actividades económicas y que crea una compleja organización de bienes y servicios que hace posible que los turistas satisfagan sus necesidades en la mejor forma, como son los hoteles, agencias de viajes, intérpretes, oficinas de información, transportes, etcétera. Lo anterior produce situaciones y consecuencias entre las partes y de éstas con el poder público, por lo que esta importante actividad es un fenómeno social sometido a una regulación jurídica concreta y específica.”¹³¹

Ahora bien, el fundamento jurídico de la actividad turística en México, lo encontramos en el artículo 11 de nuestra Carta Magna que a la letra dice que “todo hombre tiene derecho de entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los caso de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

El párrafo anterior se refiere al turismo nacional propiamente, aunque el extranjero goza de todas las garantías establecidas por la constitución, con las excepciones que la misma señala, pero a fin de que el extranjero pueda internarse legalmente en México en calidad de turista, tendrá que cumplir con

¹³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial Tomo II*, p.188

las disposiciones que al respecto determine la Ley General de Población (LGP).

Por lo que refiere al concepto de turista de acuerdo con la LGP, es la persona que se interna al país con fines de recreo, salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Así las cosas, turista de acuerdo con la ley de la materia, es decir respecto a la Ley Federal de Turismo “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. “(Art. 3 LFT)

Para Acosta Romero,¹³² turista, es la persona que viaja con el propósito de descanso o placer y que es usuario de los bienes y servicios turísticos de cualquier clase.

Cuando se habla de turista nos referimos únicamente a las personas físicas nacionales o extranjeras que viajan temporalmente a lugar distinto al de su residencia y que utilizan uno o más de los servicios que se consideran turísticos de acuerdo a la ley Federal de turismo y entre ellos destacan: los establecimientos de hospedaje, restaurantes, agencias de viajes, guías de turistas etc.

El concepto de turista nos señala varios factores entre ellos están:

- Debe tratarse de persona física, es decir el hombre ya sea que se le considere aislado o en grupo.

¹³² Ibidem p.181.

- Que viaje desplazándose temporalmente, el factor tiempo tiene que concurrir ya que debe tratarse de viaje temporal, (la misma LGP, establece como máximo 6 meses, en el caso de los extranjeros).
- Que viaje fuera de su lugar habitual de residencia, esto queda claro pues no se puede ser turista del lugar donde se habita.
- Que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere la Ley Federal de Turismo, es decir, que contrate el servicio de algún establecimiento de hospedaje, restaurante, un guía de turistas o de una agencia de viajes etcétera.
- Sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios la Ley General de Población señala que turista es la persona que se interna en el país con fines de recreo, salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas **no remuneradas ni lucrativas**, con temporalidad máxima de **seis meses** improrrogables. (en caso de ser turista extranjero)

3. Clasificación de los servicios turísticos

De acuerdo con el artículo 4 de la LFT, son servicios turísticos, los prestados a través de:

“I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;

I. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;

III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;

IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y

V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV, que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales.”

En ese tenor, el numeral 2 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo (RLFT) establece el concepto de cada uno de los servicios turísticos que fueron enumerados en el artículo 4 de la LFT y son los siguientes:

Establecimientos de hospedaje. *Son los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación que consisten en hoteles, moteles, albergues, y demás establecimientos, así como campamentos y paradores de casas rodantes. Que el reglamento de la Ley Federal define como:*

Campamentos: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar;

Paradores de casas rodantes: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos.

Agencia de viajes.¹³³ Es la empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4 de la Ley, así como cualquiera otro relacionado con el turismo.

Establecimientos de alimentos y bebidas: Se denomina con este género:

a) Los restaurantes y cafeterías que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, cuya actividad principal es la transformación y venta de alimentos para su consumo y que en forma accesoria, pueden expendir bebidas alcohólicas al copeo y presentar variedad o música;

b) Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas que, en su caso, cobran una cuota de admisión y presentan espectáculos o variedades; cuentan con orquesta, conjunto musical o música grabada y pista de baile, y ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimentos opcional.

Guías de turistas: las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia; el cual puede prestar sus servicios bajo la modalidad de guía general o guía especializado en un tema o localidad específica de carácter cultural.

Guía general, es la persona que cuenta con estudios de guía a nivel técnico, reconocido en los términos de las leyes de la materia y que

¹³³ Las agencias de viajes entre sus actividades ofrecen paquetes a los turistas dichos paquetes consisten según el Reglamento de la Ley Federal de Turismo en la integración previa en un solo producto, de dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso, o cualquier otro medio de difusión.

pueden desempeñar esta actividad a nivel nacional con dominio global de los atractivos turísticos del país.

Guía especializado en temas y localidades específicas de carácter cultural, es la persona que tiene conocimientos y experiencia acreditables en alguna o varias materias¹³⁴ y que se relacionan estrictamente en un monumento, museo, zona arqueológica o atractivo turístico en particular o una localidad específica.

Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos: *las que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos.*

Operadora turística de buceo: *la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para llevar a cabo actividades subacuáticas y, en su caso, bajo la conducción de un guía especializado en la materia.*

El concepto anterior, se aumenta a la enumeración y aunque no se encuentra en la lista del artículo 4 de la LFT, si se menciona en su reglamento como servicio turístico, razón por la que lo menciono en esta investigación, y creo necesario se anexe al artículo 4 de la Ley Federal de Turismo.

Turismo de aventura. *Son los viajes que tienen como fin realizar actividades recreativas asociadas a desafíos impuestos por la naturaleza, por lo que prestador de servicios de turismo de aventura será la persona física o moral legalmente constituida que ofrece servicios especializados para la realización de cualquier actividad recreativa que involucren un nivel de habilidades a superar en donde participa la armonía con el medio ambiente, respetando los recursos naturales y patrimonio cultural.*

¹³⁴ Las materias a que se refiere este concepto son las siguientes: Arqueología, Arte Moderno y Contemporáneo, Arte Prehispánico, Colonial, Etnografía y Arte Popular, Geografía Turística, Historia de México, Historia General del Arte, Relaciones Humanas, Conducción de Grupos, Legislación Turística y Cultura Turística.

Anexo a esta investigación la definición citada anteriormente, porque aunque no figura en la lista de servicios turísticos señalados en la Ley de la materia, se considera como tal por las normas oficiales mexicanas turísticas y. la SECTUR, y oficinas locales turísticas les realizan visitas de verificación al igual que a los demás prestadores de servicios turísticos. Por tal razón es que considero importante reformar el artículo 4 de la Ley Federal de Turismo e incluir los dos últimos servicios turísticos mencionados en la clasificación que establece la ley, ya que la norma oficial específica va más allá de lo establecido por la Ley.

4. Registro Nacional Turístico

Para llevar un buen control de los prestadores de servicios turísticos con los que cuenta el sector turístico en México y darle mayor seguridad a los turistas que contratan con dichos prestadores, se implantó el Registro Nacional Turístico, (RNT), el cual opera bajo la tutela y de conformidad con la Secretaría de Turismo, este registro tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos, aunque en tiempos pasados era obligatoria dicha inscripción.

El Registro Nacional de Turismo como ya mencioné da una mayor certeza a los turistas que contratan los servicios de los prestadores de servicios turísticos y a estos últimos le da grandes beneficios estar inscritos en dicho registro, tales como son la difusión de sus servicios, participación en programas de fomento y capacitación etcétera. Sin embargo, considero necesario que vuelva a ser obligatoria la inscripción pues, traería ventajas tanto a los prestadores turísticos y como a los turistas, aunado a que se tendría un mayor control y difusión por parte de la SECTUR.

El fundamento del RNT lo encontramos en la LOAPF artículo 42, fracción IV que señala que es facultad de la SECTUR registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes.

En ese mismo sentido, encuentra su base en el artículo 36, de la LFT que establece que *“corresponde a la Secretaría la operación del Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos”*.

Así las cosas, para obtener la inscripción en el registro, es necesario dar aviso por escrito a la Secretaría por cualquier medio que ésta determine.¹³⁵ Además, de señalar los siguientes aspectos:

- 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. La fecha de la apertura del establecimiento turístico;
- IV. La clase de los servicios que se prestarán y la categoría conforme a la norma mexicana o internacional; y
- V. La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.

Este Registro Nacional, podrá ser consultado por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

Cabe mencionar, que en el Registro Nacional de Turismo quedarán inscritos los prestadores de servicios turísticos que lo soliciten, los

¹³⁵ Para que los prestadores de servicios turísticos, obtengan la constancia de inscripción al RFT es necesario acudir a la Dirección de Mejora Regulatoria de la SECTUR, o a las oficinas estatales de turismo, llenar el formato correspondiente (dependiendo de la clase de prestador de servicio turístico que lo solicita) proporcionado por la Secretaría de Turismo o las oficinas locales de turismo y cubrir el importe de los derechos respectivos mediante el formato SHCP-5, estos requisitos aplican para todos los prestadores de servicios turísticos, el importe a cubrirse será aquél que esté vigente al momento de realizar este trámite de acuerdo a la Ley Federal de Derechos y deberá efectuarse ante cualquier Institución Bancaria, el tiempo aproximado para que se le entregue la constancia de inscripción es de 5 días hábiles.

establecimientos en que se ofrezcan sus servicios y las características de éstos.

Finalmente, la Secretaría con la participación del Consejo de Promoción Turística de México,¹³⁶ de las demás dependencias del gobierno federal, de los gobiernos estatal y municipal y del Distrito Federal, así como de los sectores social y privado, elaborará el Catálogo Nacional Turístico que contendrá una relación de los servicios y de los prestadores de servicios turísticos registrados ante la Secretaría, así como de los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan, o puedan constituir factores para el desarrollo turístico.

Derechos de los prestadores de servicios turísticos al inscribirse en el RNT.

Entre los derechos de los prestadores al inscribirse en el Registro Nacional Turístico, están el ser incluidos en los catálogos,¹³⁷ 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 programas de promoción y fomento coordinados por la SECTUR; participar en programas de capacitación turística que promueva o lleve a cabo la Secretaría de Turismo; recibir apoyo institucional de la citada dependencia siempre que sea solicitado para el beneficio común del sector.

¹³⁶ El Consejo de Promoción Turística de México, se integra por representantes del Sector público y privado, se compone por una asamblea general, junta de gobierno, contralor general, comisario y un director general y tiene por objeto planear, diseñar y coordinar, en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional, es decir que el Consejo de Promoción Turística mediante difusión por cualquier medio, promocionará los destinos, actividades, atractivos y servicios que ofrece el país en materia de turismo.

¹³⁷ El catálogo nacional turístico es el instrumento que permite a la Secretaría difundir y promover los destinos turísticos nacionales, los prestadores de servicios inscritos en el RFT, así como los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico.

B. FACULTADES DE VERIFICACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO

1. Competencia Federal

Nuestra Constitución mexicana vigente, “que es la del 5 de febrero de 1917, reproduce en esencia los enunciados tradicionales del Federalismo que provienen formalmente del Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824 y la primera Constitución del 4 de octubre de ese mismo año.”¹³⁸

Estos enunciados se encuentran en el artículo 39 dedicado al tema de la soberanía nacional, el artículo 40 en donde se consagra la idea de que lo Federal es una forma de gobierno, precisándose luego en el mismo artículo 40 que la República mexicana se compone de estados libres y soberanos; y por último, que dentro de esta secuencia en los artículos 41, 49, 115 y 116, entre otros se ordena que para el ejercicio del poder tanto en el área federal, como en la locales se adoptará la teoría clásica de la división del poder. Veamos.¹³⁹

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I DE LA SOBERANIA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

Articulo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Articulo 40. 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

¹³⁸ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2007. p. 3

¹³⁹ *Ibidem* p. 3

unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, 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.

TITULO TERCERO

CAPITULO I DE LA DIVISION DE PODERES

Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial...

Artículo 115. Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

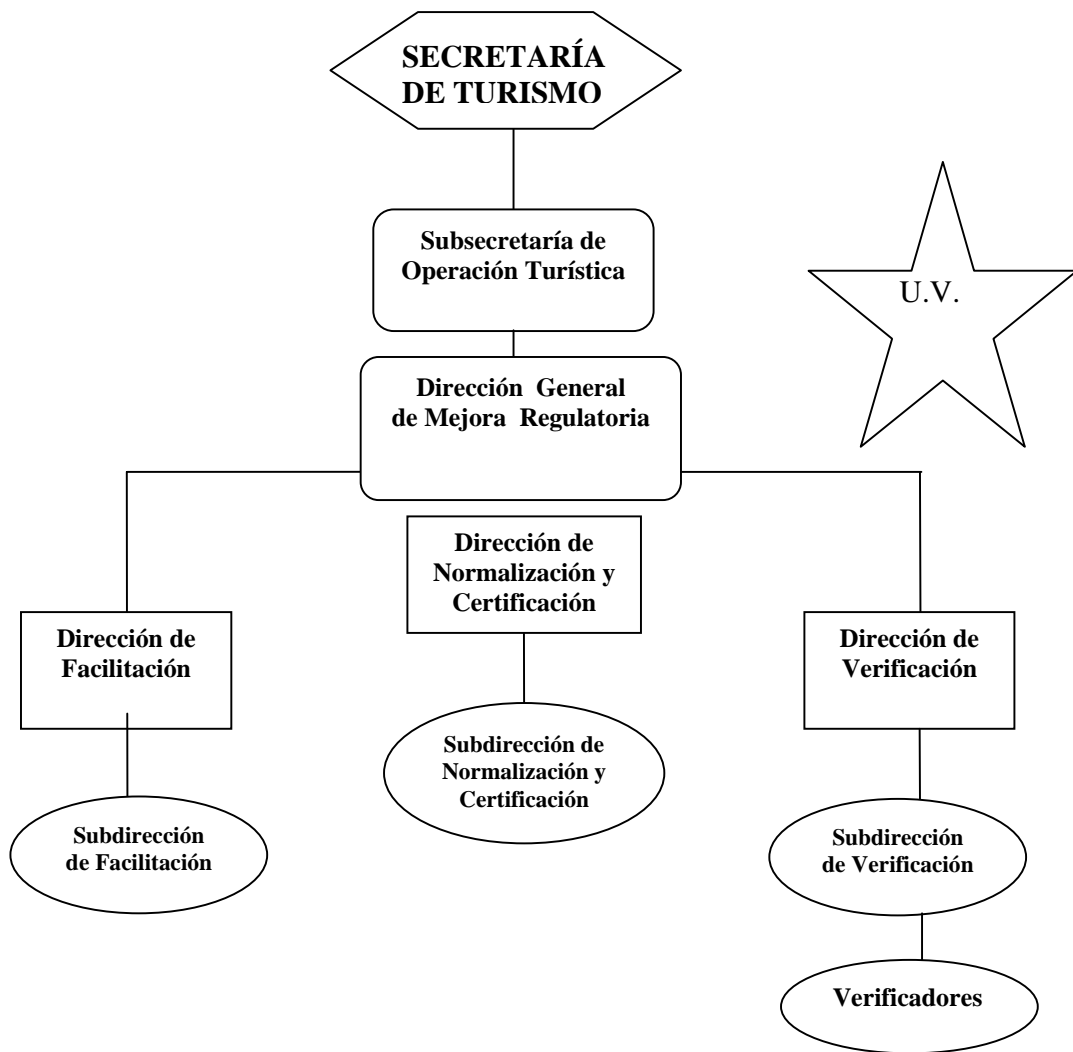
Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial..."

De conformidad con los anteriores artículos, se considera a los Estados Unidos Mexicanos un Estado Federal, en el que coexisten dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: El orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de Gobierno son la Federal, la de los Estados Federados, llamados también entidades federativas y la de los Municipios.

Las Entidades Federativas están sujetas al orden jurídico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y están obligadas a adoptar como forma de gobierno la misma que la Federación, a saber: Sistema Republicano, Representativo y democrático o Popular, por lo que sus constituciones no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Ahora bien, dentro del Sistema Federal Mexicano existe un principio general que refiere que las Facultades que no están expresamente otorgadas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados; sin embargo, para efectos de esta investigación se mencionará la existencia en el sistema Federal de las “facultades concurrentes”, que son una excepción al principio antes citado y refiere a que las entidades federativas puedan legislar coincidiendo con el Congreso General, tal es el caso de la materia turística la cual será tratada en el presente estudio.

Para una explicación detallada, permítaseme, adjuntar al presente trabajo un organigrama en el que se incluye la estructura orgánica básica y no básica dentro de la Secretaría de Turismo, de todas las unidades administrativas que tienen competencia respecto a la función de verificación a los prestadores de servicios turísticos. Es decir, desde la Secretaría de Turismo hasta los verificadores, encargados de la realización de las visitas a los prestadores de servicios turísticos para corroborar el debido cumplimiento de las normatividad turística. No obstante lo anterior, también hay que tomar en cuenta que existen unidades de verificación (ámbito privado) que a petición de parte es decir de la Dirección General de Mejora Regulatoria realizan visitas para vigilar el cumplimiento de las Noms.



1.1. Secretaría de Turismo

A la Secretaría de Turismo le corresponde, de conformidad con el artículo 42, fracción VII de la LOAPF, “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.**”

Ya se ha reiterado en este trabajo durante diversas ocasiones que la Secretaría de Turismo es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que

tiene la facultad de verificación y vigilancia a los prestadores de servicios turísticos; sin embargo, a simple vista del citado artículo se dilucida que cuenta con el apoyo o coordinación de las autoridades Estatales y Municipios, para realizar tal vigilancia.

1.2. Subsecretaría de Operación Turística

Sus funciones relativas a la verificación son de coordinación y supervisión además de ser la encargada de expedir las normas oficiales mexicanas en materia turística; ya que la SECTUR, es a la que se le encomienda de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo de vigilar el cumplimiento de las mismas, por parte de los prestadores de servicios turísticos.

La Subsecretaría coordina la inscripción de los prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo; además esta Subsecretaría es la encargada de coordinar la realización de visitas de verificación para constatar el cumplimiento, por parte de los prestadores de servicios turísticos, a lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, su reglamento y las normas oficiales mexicanas de la materia; y en caso de que se instaure el procedimiento administrativo de infracción con una resolución condenatoria por incumplimiento por parte de los prestadores de servicios turísticos la Subsecretaría supervisa la aplicación de las sanciones que correspondan con motivo de violaciones cometidas a la normatividad de la materia.

Cabe destacar por último, que al ser el superior jerárquico inmediato de la Dirección General de Mejora Regulatoria, es la encargada de resolver el recurso de revisión que interpongan los prestadores de servicios turísticos cuando estén inconformes con la resolución dictada por la citada Dirección al término del procedimiento administrativo de infracción.

1.3. Dirección General de Mejora Regulatoria

Esta Dirección es la encargada de elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas en materia turística y someterlos a la consideración del Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística; así como enviar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, las normas oficiales mexicanas en materia turística que hayan sido expedidas conforme a la legislación aplicable.

También tiene la facultad de inscribir a los prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo, con el apoyo de la Dirección de Verificación y esta a su vez en coordinación con la Subdirección de Verificación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Turismo y su Reglamento.

Asimismo, verifica el debido cumplimiento, por parte de los prestadores de servicios turísticos, de lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, su reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de turismo directamente, o por conducto de unidades de verificación, relativo a esta función la Dirección General de Mejora Regulatoria y en particular el titular de ella, es el encargado de firmar las órdenes de verificación, ordinarias como extraordinarias así como todos los acuerdos y resoluciones que se dicten con respecto al procedimiento administrativo de infracción, pues todos ellos deben contar con su firma autógrafa.

Por último, determina e impone las sanciones que procedan por violación a las disposiciones legales en materia turística, siguiendo el procedimiento establecido para tales efectos y aprueba a las unidades de verificación, certificación y organismos nacionales de normalización turística, asimismo, da seguimiento a los trabajos desarrollados por dichas instancias.

En los siguientes incisos se verán las funciones de la Dirección de Verificación, Subdirección de Verificación y verificadores que en la SECTUR, forma parte de su estructura orgánica no básica, es decir como unidades administrativas que depende directamente o se encuentran adscritas a una Dirección General, que en este caso en particular, es la Dirección General de Mejora Regulatoria y que no se encuentran reguladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo sino en el Manual General de organización.

1.4. La Dirección de Verificación

Esta dirección de área, tiene a su cargo la vigilancia y verificación del cumplimiento de la normatividad turística por parte de los prestadores de servicios turísticos. Esta función la lleva a cabo en coordinación con la subdirección de verificación, asimismo, con apoyo de los verificadores, que son las personas físicas especializadas y certificadas por la SECTUR, realiza visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos.

Funciones:

1. Inscribir a los prestadores de servicios turísticos que soliciten su incorporación al Registro Nacional de Turismo, una vez que satisfagan los requisitos establecidos para ello y en su caso, expedir las constancias de inscripción. La Dirección de Verificación cuenta con una base de datos en la que se encuentran clasificados todos los prestadores de servicios turísticos de acuerdo con la LFT, es decir, agencias de viaje, establecimientos de hospedaje, establecimientos de alimentos, o guías de turista.
2. Registrar los avisos de inicio de operaciones que presenten los prestadores de los servicios turísticos de agencias de viajes,

subagencias y operadoras de viajes, previo cumplimiento por parte de los interesados de los requisitos fijados para ello.

3. Dirigir los procedimientos de verificación que se lleven a cabo en relación con prestadores de servicios turísticos para constatar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, tanto las practicadas por unidades de verificación aprobadas para ello, como las efectuadas por servidores públicos adscritos a la Secretaría.

4. Dirigir los procesos de dictaminación de las actas que se hayan levantado con motivo de las verificaciones practicadas a prestadores de servicios turísticos y proyectar las resoluciones, en el caso de sanciones.

5. Recibir y canalizar a la Procuraduría Federal del Consumidor y, en su caso, a las demás autoridades competentes, las quejas y denuncias que se presenten en relación con prestadores de servicios turísticos, así como dar seguimiento a la atención que se le brinde a las mismas.

6. Proponer la suscripción de convenios de coordinación entre la Secretaría de Turismo y los Gobiernos de las Entidades Federativas, en materia de descentralización de las funciones de verificación y vigilancia de los prestadores de servicios turísticos.

7. Dar seguimiento a las actividades de verificación y vigilancia de prestadores de servicios turísticos que realicen los Gobiernos de las Entidades Federativas, a efecto de constatar que dichas actividades se lleven a cabo en los términos acordados en los convenios de coordinación que se hayan firmado.

8. Participar en los foros, talleres y seminarios que se realicen conjuntamente con los Gobiernos de las Entidades Federativas y/o con prestadores de servicios turísticos, en los que se divulguen las obligaciones y compromisos de los segundos para dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas y normativas que en materia de turismo les son aplicables.

9. Proponer las acciones de mejora e innovación que sean aplicables a los procesos de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, de expedición, refrendo, canje y reposición de credenciales de guías de turistas, y de verificación y vigilancia a prestadores de servicios turísticos, con sujeción a las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de procedimientos gubernamentales y en términos de las normas correspondientes a sistemas de gestión de calidad.

1.5. Subdirección de Verificación

Esta subdirección de área tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Coordinar la práctica de visitas de verificación a prestadores de servicios turísticos.
2. Coordinar el desahogo de los procedimientos administrativos de infracción derivados del levantamiento de actas de verificación.
3. Coordinar la integración de los expedientes de los procedimientos administrativos de infracción que se desahoguen.
4. Coordinar la emisión de los acuerdos y de los oficios que se dicten dentro de los procedimientos administrativos de infracción.

5. Vigilar que las resoluciones que se dicten como efecto último de los procedimientos administrativos de infracción, bien se trate de absolutorias o de condenatorias, estén debidamente motivadas y fundamentadas.

6. Coordinar los trabajos tendientes a la notificación a los interesados de los oficios y resoluciones que se dicten dentro de los procedimientos administrativos de infracción.

7. Coordinar los trabajos de inscripción de prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo.

8. Coordinar el mantenimiento técnico de los módulos que integran el Registro Nacional de Turismo.

9. Coordinar la atención que se le otorgue a las solicitudes de reconocimiento a guías de turistas, y vigilar la correcta integración de la documentación requerida al efecto.

10. Coordinar la expedición de las credenciales de reconocimiento a guías de turistas, tanto las iniciales como los refrendos, reposiciones y canjes de las mismas.

1.6. Verificadores y Unidades de Verificación

Verificadores

Funciones Principales:

1. Realizar verificaciones a los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional, para determinar el debido cumplimiento a la normatividad turística.

2. Realizar proyectos de dictaminación de las actas circunstanciadas que se deriven de las verificaciones practicadas a los prestadores de servicios turísticos, para determinar el debido cumplimiento a la normatividad turística.

3. Desahogar las etapas procesales de los inicios de procedimiento administrativo de infracción, que se deriven de las verificaciones practicadas por la Dirección General de Mejora Regulatoria, las Unidades de Verificación y por los Estados, con los que se tiene acuerdo de descentralización de la función de verificación, para emitir un proyecto de resolución administrativa ya sea condenatoria o absolutoria.

4. Realizar y actualizar las bases de datos de las verificaciones y de los inicios de procedimientos administrativos de infracción para el control del status de cada expediente.

Pero no sólo existen verificadores dependientes directamente de la SECTUR, sino también existen las llamadas unidades de verificación, que son aquellas personas físicas o morales que se certifican a través de una entidad encargada de hacerlo y que son aprobadas por la Dirección de Mejora Regulatoria.

La encargada de certificar a las unidades de verificación de la Secretaría de Turismo es la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C, (EMA) misma que fue certificada por la Comisión Nacional de Normalización, y que se rige por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ya que para operar como entidad de acreditación se requiere la autorización de la Secretaría de Economía, previa opinión favorable de la mayoría de los miembros de la citada Comisión Nacional de Normalización a que se refiere la fracción I del

artículo 59 de la LFMN,¹⁴⁰ y cumplir entre otras cosas con lo siguiente: I. Acreditar la capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, para lo que se deberá acompañar: estatutos sociales o proyecto de éstos, detallando órganos de gobierno, y la estructura técnica funcional de la entidad donde conste la representación equilibrada de los organismos productivos, comerciales y académicos interesados, a nivel nacional, en el proceso de acreditación; relación de los recursos materiales y humanos con que cuenta, o propuesta de los mismos, detallando grado académico y experiencia en la materia de éstos últimos; y documentos que demuestren su solvencia financiera para asegurar la continuidad del sistema de acreditación; II. Demostrar su capacidad para atender diversas materias, sectores o ramas de actividad; III. Acompañar, en su caso, sus acuerdos con otras entidades similares o especializadas en las materias a que se refiere esta Ley; y IV. Señalar las tarifas máximas que aplicaría en la prestación de sus servicios. Integrada la documentación la Secretaría emitirá un informe y lo someterá a las dependencias competentes para su opinión.

La entidad de acreditación autorizada, es decir la EMA, deberá de acuerdo con el artículo 70-b de la LFSMN:

“Artículo 70-b

I. Resolver las solicitudes de acreditación que le sean presentadas, emitir las acreditaciones correspondientes y notificarlo a las dependencias competentes;

II. Cumplir en todo momento con las condiciones y términos conforme a los cuales se le otorgó la autorización;

III. Permitir la presencia de un representante de las dependencias competentes que así lo soliciten en el desarrollo de sus funciones;

¹⁴⁰ La Comisión Nacional de Normalización, según el artículo 59 fracción I, de la LFMN, se conforma por: Los subsecretarios correspondientes de las Secretarías de Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social, y Turismo.

IV. Integrar y coordinar los comités de evaluación para la acreditación conforme a los lineamientos que dicte la Secretaría, así como integrar un padrón nacional de evaluadores con los técnicos correspondientes;

V. Revisar periódicamente el cumplimiento por parte de las personas acreditadas de las condiciones y requisitos que sirvieron de base para su acreditación;

VI. Resolver las reclamaciones que presenten las partes afectadas por sus actividades, y responder sobre su actuación;

VII. Salvaguardar la confidencialidad de la información obtenida en el desempeño de sus actividades;

VIII. Participar en organizaciones de acreditación regionales o internacionales para la elaboración de criterios y lineamientos sobre la acreditación y el reconocimiento mutuo de las acreditaciones otorgadas;

IX. Facilitar a las dependencias y a la Comisión Nacional de Normalización la información y asistencia técnica que se requiera en materia de acreditación y presentar semestralmente un reporte de sus actividades ante la misma; y

X. Mantener para consulta de cualquier interesado un catálogo clasificado y actualizado de las personas acreditadas.”

Las Unidades de Verificación

En primer lugar, la SECTUR, por conducto de la Dirección General de Mejora Regulatoria y la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) periódicamente y de acuerdo a sus necesidades realizan convocatorias públicas para las personas físicas o morales interesadas en obtener su acreditación y aprobación como unidades de verificación con objeto de que en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, su Reglamento, y de la norma mexicana NMX-EC-17020-IMNC-2000, que

especifica los Criterios Generales para la operación de varios tipos de unidades (organismos) que desarrollan la verificación (inspección), verifiquen el cumplimiento de lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría de Turismo.

Así las cosas las unidades de verificación, a petición de parte interesada, es decir, a solicitud de la SECTUR y previa acreditación y aprobación podrán verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, solamente en aquellos campos o actividades para las que hubieren sido aprobadas por las dependencias competentes. (Artículo 84 LFMN)

Proceso de acreditación y aprobación de Unidades de Verificación

- ❖ El proceso de acreditación se realiza a través de la entidad mexicana de acreditación, con que cuenta nuestro país.

- ❖ Se acreditan solamente empresas, asociaciones, o instituciones que cumplan con lo que establece la convocatoria que se emite.

- ❖ Una vez acreditada por la EMA, la dependencia competente gira su aprobación a la unidad, siempre y cuando demuestre su capacidad técnica.

- ❖ El proceso de evaluación de acreditación y aprobación se realizan de manera conjunta entre EMA y la dependencia competente.

Requisitos para la acreditación como unidad de verificación por parte de la Entidad Mexicana de Acreditación.¹⁴¹

1.- Los interesados deberán solicitar a la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., el formato de solicitud de acreditación como unidades de verificación.

Los interesados deberán entregar a la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., la solicitud debidamente integrada, previo el pago correspondiente del 50% (cincuenta por ciento) para la acreditación (estos costos son los que se incluyen en los listados de acreditación de la entidad vigentes). Asimismo, deberán especificar en la solicitud, las normas oficiales mexicanas para las que están interesados en obtener su acreditación y aprobación, de acuerdo al campo de aplicación

2.- Al entregar a la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., el formato de solicitud a que se refiere el punto primero de esta Convocatoria, los interesados deberán acompañarla con la documentación que acredite que cumplen con los requisitos establecidos en la norma mexicana NMX-EC-17020-IMNC-2000 "Criterios generales para la operación de varios tipos de unidades (organismos) que desarrollan la verificación (inspección)".

3.- La solicitud y documentación será analizada por personal designado por la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., en coordinación con la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo.

¹⁴¹ La Información sobre los requisitos para la acreditación y aprobación como unidad de verificación se obtuvieron de la convocatoria para unidades de verificación publicada en la página www.SECTUR.gob.mx/wb2/SECTUR/sect-9350-2da-convocatoria-par.

4.- En caso de que los interesados no cumplan con los requisitos establecidos en la norma mexicana NMX-EC-17020-IMNC-2000, en la Convocatoria que se expida y en el Procedimiento General de Acreditación de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., se notificará por escrito cuales son los requisitos faltantes a efecto de que los presenten para continuar con el proceso de acreditación y aprobación.

5.- Los solicitantes que cumplan con los todos los requisitos que señala la norma mexicana NMX-EC-17020-IMNC-2000,¹⁴² así como los que establezca la Convocatoria y el Procedimiento General de Acreditación de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., deberán en su oportunidad presentar a todo su personal técnico involucrado en el proceso de verificación, en hora y fecha que establezca la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., para la evaluación, a fin de demostrar que cuentan con la capacidad técnica, conocimientos y experiencia necesaria para realizar las actividades en las que se declaran competentes.

La evaluación técnica se llevará a cabo previo pago del 50% (cincuenta por ciento) restante del costo de la acreditación a la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C.

¹⁴² A partir del 18 de junio del 2001 inició la vigencia de la norma NMX-EC-17020-IMNC-2000, El procedimiento vigente es el PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE UNIDADES DE VERIFICACIÓN (ORGANISMOS DE INSPECCIÓN), esta norma que contiene los criterios generales de operación de las unidades de verificación, maneja entre otros aspectos los relativos a la documentación que deben entregar las unidades de verificación que deseen certificarse ante el EMA, es decir documentos que acrediten su existencia legal en el caso de personas morales el acta constitutiva y en caso de personas físicas acta de nacimiento, CURP o RFC, documentos que establezcan el ámbito de sus competencias, sobre todo en el alcance de la inspección o verificación, como se maneja su contabilidad, documentar su organización, administración, estructura y composición, líneas de mando y funciones de todo el personal, con que instalaciones y equipo cuentan, procedimientos que establezcan la forma en la unidad de verificación salvaguardará el trabajo de verificación de intereses externos, asegurar que el personal se comprometa a guardar secreto de la información que recaben con motivo de su trabajo, procedimiento mediante el cual se supervisa el desempeño de los verificadores y que las verificaciones se lleven de acuerdo con la legislación y procedimientos correspondientes etcétera, para más detalles confrontar con la norma.

6.- Las personas que cumplan con los términos establecidos en la Convocatoria, en la Ley Federal de Metrología y Normalización, en su Reglamento, y en la norma mexicana NMX-EC-17020-IMNC-2000¹⁴³, "Criterios generales para la operación de varios tipos de unidades (organismos) que desarrollan la verificación (inspección)", previo dictamen favorable emitido por el Comité de Evaluación correspondiente, obtendrán de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., la acreditación como unidades de verificación para la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas a que se refiera cada Convocatoria.

Requisitos para la aprobación como unidad de verificación por parte de la Dirección General de Mejora Regulatoria.

Las personas que hayan obtenido la acreditación correspondiente, podrán tramitar ante la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo, su aprobación para poder operar como unidades de verificación. Para este efecto, deberán presentar dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes a la fecha de expedición del escrito de acreditación por la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., lo siguiente:

- a) Carta mediante la cual solicita la aprobación, haciendo referencia a su acreditación;
- b) Copia del escrito de acreditación;
- c) El número de verificaciones que por su capacidad pretenda realizar mensualmente, de acuerdo con la infraestructura acreditada y;

d) Listado de los cargos por concepto de los servicios de verificación.

El oficio de aprobación correspondiente será entregado por la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo, la aprobación de las unidades de verificación tendrá la misma vigencia que se haya determinado en la acreditación.

En de resaltar que las unidades de verificación deberán comunicar de manera expresa a la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo y a la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., cualquier cambio que realicen sobre la información, personal o condiciones bajo los cuales fueron acreditadas y aprobadas, dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de dichos cambios.

Las unidades de verificación podrán, a petición de parte interesada, (SECTUR) verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, solamente en aquellos campos o actividades para las que hubieren sido aprobadas por las dependencias competentes. En ese tenor los dictámenes que emitan las unidades de verificación serán reconocidos por las dependencias competentes, y en base a ellos podrán actuar en los términos de esta Ley y conforme a sus respectivas atribuciones. (Artículos 84 y 85 LFMN)

El artículo 87 de la LFMN, establece que el resultado de las operaciones que realicen las unidades de verificación se hará constar en un acta que será firmada, bajo su responsabilidad, por el acreditado en el caso de la personas físicas y por el propietario del establecimiento o por el presidente del consejo de administración, administrador único o director general de la propia unidad de verificación reconocidos por las dependencias, y tendrá validez una vez que haya sido reconocido por la

dependencia conforme a las funciones que hayan sido específicamente autorizadas a la misma.

Por el momento la SECTUR, cuenta con dos Unidades de Verificación aprobadas y acreditadas que son las siguientes¹⁴⁴:

Factual Services, S.C.¹⁴⁵ que es un organismo con reconocimiento oficial que cuenta con el acreditamiento nacional e internacional que garantizan su profesionalismo e integridad. Factual Services, S.C. recibió de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C; la acreditación para operar como Unidad de Verificación para algunas normas oficiales.

Esta Unidad de Verificación está acreditada y aprobada para verificar las siguientes Nom's Turísticas: NOM-07-TUR-2002 (D.O.F. 26/02/03) De los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios, NOM-08-TUR-2002 (D.O.F. 5/03/03) Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural, NOM-09-TUR-2002 (D.O.F 26/09/03) Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas, NOM-10-TUR-2001 (D.O.F. 02/01/02) De los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas, NOM-011-TUR-2001 (D.O.F. 22/07/02) Requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura.

Quality Network Verificación y Sistemas de Calidad, S.A. de C.V.¹⁴⁶ Es un organismo reconocimiento oficial que recibió de la Entidad Mexicana de

¹⁴⁴ Véase en: www.ema.org.mx, en esta página se encuentran todas las unidades de verificación acreditadas por la EMA, en diversos sectores.

¹⁴⁵ www.factual-services.com.mx

¹⁴⁶ Véase en www.ema.org.mx.

Acreditación, A.C; la acreditación para operar como Unidad de Verificación para algunas normas oficiales con fin de Vigencia 1 de febrero de 2010. NOM-06-TUR-2000 (D.O.F. 08/03/01) Requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casa rodantes, NOM-07-TUR-2002 (D.O.F. 26/02/03) De los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios, NOM-10-TUR-2001 (D.O.F. 02/01/02) De los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas.

Ahora bien, la LFMN, en sus artículos 118, 119 y 120 establecen los casos y formalidades para suspender, cancelar o revocar la aprobación como unidad de verificación, señalando que la Secretaría y las dependencias competentes de oficio, a petición de la Comisión Nacional de Normalización o de cualquier interesado, previo cumplimiento de la garantía de audiencia de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrán suspender total o parcialmente el registro, la autorización, o la aprobación, según corresponda, de los organismos nacionales de normalización, de las entidades de acreditación o de las personas acreditadas cuando:

- I. No proporcionen a la Secretaría o a las dependencias competentes en forma oportuna y completa los informes que le sean requeridos respecto a su funcionamiento y operación;
- II. Se impida u obstaculice las funciones de verificación y vigilancia;
- III. Se disminuyan los recursos o la capacidad necesarios para realizar sus funciones, o dejen de observar las condiciones conforme a las cuales se les otorgó la autorización o aprobación;

IV. Se suspenda la acreditación otorgada por una entidad de acreditación; o

V. Reincidan en el mal uso de alguna contraseña oficial, marca registrada o emblema. Tratándose de los organismos nacionales de normalización, procederá la suspensión del registro para operar cuando se incurra en el supuesto de las fracciones I y II de este artículo o se deje de cumplir con alguno de los requisitos u obligaciones a que se refieren los artículos 65 y 66. Para los laboratorios de calibración, además de lo dispuesto en las fracciones anteriores, procederá la suspensión cuando se compruebe que se ha degradado el nivel de exactitud con que fue autorizado o no se cumpla con las disposiciones que rijan el funcionamiento del Sistema Nacional de Calibración.

La suspensión durará en tanto no se cumpla con los requisitos u obligaciones respectivas, pudiendo concretarse ésta, sólo al área de incumplimiento cuando sea posible.

Asimismo, la Secretaría y las dependencias competentes de oficio, a petición de la Comisión Nacional de Normalización o de cualquier interesado, previo cumplimiento de la garantía de audiencia de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrá revocar total o parcialmente la autorización o aprobación, según corresponda, de las entidades de acreditación o de las personas acreditadas cuando:

- I. Emitan acreditaciones, certificados, dictámenes, actas o algún otro documento que contenga información falsa, relativos a las actividades para las cuales fueron autorizadas, acreditadas o aprobadas;
- II. Nieguen reiterada o injustificadamente el proporcionar el servicio que se les solicite;

III. Reincidan en los supuestos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior, o en el caso de la fracción III de dicho artículo, la disminución de recursos o de capacidad para emitir certificados o dictámenes se prolongue por más de tres meses consecutivos; o

IV. Renuncien expresamente a la autorización, acreditación o aprobación otorgada. En el caso de personas acreditadas se cancele su acreditación por una entidad de acreditación.

La revocación conllevará la entrega a la autoridad competente de la documentación relativa a las actividades para las cuales dichas entidades fueron autorizadas, y aprobadas, la prohibición de ostentarse como tales, así como la de utilizar cualquier tipo de información o emblema pertinente a tales actividades.

2. Competencia de los Estados

2.1. Facultades concurrentes

El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico tiene la expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial.(...) sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra Constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (artículo 16 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.¹⁴⁷

Es así como la Constitución Mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo que establece una pirámide de tres niveles:

¹⁴⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er Curso*. op. cit., p.35.

la federación los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades.¹⁴⁸

Los Estados que integran el sistema federal, son libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interno, aunque siempre unidos a la federación (artículo 40 constitucional); en tanto que, "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, (ejecutivo, legislativo y judicial) en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..." (Artículo 41 constitucional). Es decir, la propia Constitución crea los órganos, los organiza y les otorga su competencia.

En nuestro sistema de distribución de competencias, entre los Estados y la Federación, opera el principio "todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas."(Artículo124 constitucional)

Las materias cuyas competencias es de naturaleza federal están contenidas básicamente en el artículo 73 de la Constitución Política, el que fija las cuestiones acerca de las cuales podrá legislar el Congreso de la Unión. Los artículos 74, 76, 89 y, 103 a 106 establecen también disposiciones relativas a que asuntos competen a la federación.¹⁴⁹

Ahora bien existen en nuestro sistema federal "las llamadas facultades concurrentes, que en el orden jurídico mexicano surgieron en mil novecientos veintiocho, estableciéndose en la Constitución General de la República, tratándose de las materias educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV) y de salubridad (artículo 4o., párrafo tercero); sin embargo, actualmente la concurrencia no es limitativa en esas materias, pues a través de diversas reformas a la Constitución Federal se han incluido otras, como son las materias de asentamientos humanos (27, párrafo tercero y 73, fracción

¹⁴⁸ Ibidem p. 35.

¹⁴⁹ Ibidem p. 35.

XXXIX-C), seguridad pública (73, fracción XXIII), ambiental (73, fracción XXXIX-G), protección civil (73, fracción XXXIX-I), deporte (73, fracción XXXIX-J), turismo (73, fracción XXXIX-K), pesca y acuacultura (73, fracción XXXIX-L) y sociedades cooperativas(73, fracción XXXIX-N).¹⁵⁰

Nuestro más alto Tribunal señala que se entiende por facultades concurrentes:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. *Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados: “también lo es que el órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la Educativa (artículo 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículo 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículo 27, párrafo tercero y 73 fracción XXIX -C), la de seguridad pública (artículo 73 fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX -G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX -I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.*

¹⁵⁰ Véase “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.”Ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 919.

México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. APÉNDICE SEMANARIO JUDICIAL NOVENA ÉPOCA TOMO XV. ENERO 2002. PRIMERA PARTE, PLENO SECC. QUINTA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PÁGINA 1042.

(Énfasis añadido)

Ahora, es importante precisar en qué consisten estas facultades concurrentes:

En nuestro sistema jurídico mexicano, si bien, se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación; y, residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.¹⁵¹

Esto es, que las entidades federativas, los municipios y la federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.¹⁵²

Respecto a las facultades concurrentes, Miguel Carbonell¹⁵³ ha señalado que excepcionalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer, en determinadas materias, una concurrencia entre las autoridades federales y las estatales son las llamadas

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *El Estado Federal en la Constitución Mexicana: Una Introducción a su Problemática*. Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 91, México 1998 p.3

facultades coincidentes o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados, ya sea:

a) Que exista simultaneidad reguladora absoluta -esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia-, como es el caso del artículo 117 *in fine* que dispone que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

b) Que tal simultaneidad sea sólo parcial, en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. Este es el caso de la salud, en la que la Federación puede legislar sobre "salubridad general" (artículo 73, fracción XVI) y los Estados sobre "salubridad local" y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII) en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.

c) Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión, y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución. En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo los casos de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), educación (artículo 73, fracción XXV), asentamientos urbanos (artículo 73, fracción XXIX, inciso c), protección al ambiente (artículo 73, fracción XXIX, inciso g) y en materia de culto religioso (artículo 130, último párrafo).

Ahora bien, nuestra Constitución en materia turística faculta expresamente en su numeral 73, fracción XXIX, inciso K, al Congreso de la Unión para que legisle en dicha materia, señalando las bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal en esa materia, previendo además la participación de los sectores social y privado en la misma. De lo anterior, salta a la vista que el Congreso de la Unión debe realizar dos aspectos a saber:

1. Legislar en materia turística.
2. En la ley marco que expida establecer las bases de coordinación de las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno, previéndola participación de los sectores social y privado.

Ambas que hasta la fecha no han sido colmadas, puesto que aunque el Congreso ya legisló en materia turística, seguimos con la misma Ley Federal de Turismo de 1992, con reformas del año 2000, así como con las leyes en materia turística que han expedido algunos Estados antes de la reforma al artículo 73, así como con la concurrencia limitada de los Estados a través de los acuerdos de coordinación, para este trabajo específicamente los que regulan la descentralización de la función de vigilancia a los prestadores de servicios turísticos.

En tales condiciones, será el Legislativo Federal a través de la expedición de una ley general, o más bien dicho reformando la Ley Federal de Turismo actual establecer las bases de la concurrencia entre la Federación, los Estados y Municipios, respecto a la actividad turística y la participación de éstos en todo lo referente a tal actividad, que en el caso específico que nos ocupa es la facultad de verificación.

Ahora bien, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia turística antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de septiembre de 2003, que incorporó el inciso K a la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, para facultar expresamente al Congreso de la Unión para que legisle en materia de turismo, señalando las bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal en esa materia, previendo además la participación de los sectores social y privado en la misma, la encontrábamos en el artículo 73, fracción X que señala que “es facultad del Congreso de la Unión legislar en toda le República sobre comercio.”

También hallábamos su sustento constitucional de acuerdo con Miguel Acosta Romero¹⁵⁴, en las fracciones XXIX-E y la fracción XXX, del mismo artículo, en la primera fracción ya que el Congreso de acuerdo a la Constitución tiene facultades para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y apertura de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, lo que permite al legislador abordar temas como el turismo, que para el legislador de 1917 eran totalmente desconocidos.

Lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta el contenido de la fracción XXX del propio artículo 73 que faculta al congreso para expedir las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades que en las fracciones previas se le otorgan.¹⁵⁵

La constitucionalidad se basaba en consideraciones meramente interpretativas, como bien lo señala nuestro autor mencionado, pues en nuestra Carta Magna no aparecía el vocablo turismo, por lo que de acuerdo a

¹⁵⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. op. cit., p. 75

¹⁵⁵ *Ibidem* p. 75.

la fracción X del artículo 73 constitucional, con apoyo de la fracción VIII del artículo 75 del Código de Comercio, el Congreso de la Unión tenía la facultad para legislar en toda la república sobre comercio y el artículo 75 del Código de Comercio en su fracción VIII reputa como acto de comercio las empresas turísticas.

De acuerdo a lo anterior, antes de la reforma al artículo 73, fracción XXIX, inciso K, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2003, la cual fue una de las reformas constitucionales aprobadas por la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003), para facultar expresamente al Congreso de la Unión para que legislara en materia de turismo, esta facultad se basaba en cuestiones interpretativas.

“La entonces iniciativa de reforma constitucional fue presentada en la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 2000, específicamente por la diputada María Cruz Martínez Colín, a nombre propio y de varios de sus compañeros en la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional. Cabe mencionar que, la iniciativa era para modificar la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, que actualmente está derogada. En el transcurso del trámite de reforma no se adoptó la modificación propuesta de esa fracción sino que se optó por una solución diferente prefiriéndose agregarle un inciso K a la fracción XXIX del mismo precepto.”¹⁵⁶ La iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual no pudo aprobar el dictamen sino hasta el 17 de octubre de 2002.

En el mismo dictamen se señaló como ya había mencionado que, desde 1992, existe la Ley Federal de Turismo, dictada por el Congreso de la Unión con fundamento en la fracción X del artículo 73 constitucional que permite a los diputados y senadores legislar en materia de comercio. Se ha

¹⁵⁶ Ibidem p. 76.

considerado que el turismo es un acto de comercio porque así lo establece la fracción VIII del artículo 75 del Código de Comercio, señala el dictamen, el cual también cita una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la cual se reitera que el Congreso de la Unión en efecto tiene facultades para legislar en materia de turismo.¹⁵⁷

La iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados pasó a la Cámara de Senadores y fue turnada por su Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Turismo y Estudios Legislativos, las cuales formularon un dictamen favorable. De este dictamen destacar el énfasis que pusieron los senadores en que la reforma establecía **una facultad concurrente y que esto significaba que los gobiernos locales (tanto del Distrito Federal como de las entidades federativas y de los municipios) podrían y deberían -una vez aprobada la reforma- realizar una serie de actividades para contribuir al desarrollo turístico del país.** (Énfasis añadido).¹⁵⁸

Para que la atención institucional sea integral y coordinada, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, deben modernizar los esquemas con los que se articulan; para lo cual no bastan, los actuales mecanismos de vinculación. Si bien es cierto, que el federalismo turístico encuentra cabida en consejos consultivos, convenios de coordinación y demás instancias previstas en las leyes o programas sectoriales, no es menos cierto que, como bien señalan los iniciadores, se carece de lineamientos de mayor envergadura que no estén sujetos a mecanismos temporales.¹⁵⁹

¹⁵⁷CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *La Reforma Constitucional al Artículo 73 en Materia de Turismo Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 11 Julio-Diciembre 2004 p.1.

¹⁵⁸ Ibidem p.4.

¹⁵⁹ Ibidem p.4

El dictamen fue presentado ante el Pleno del Senado en su sesión del 19 de noviembre de 2002 y, como en el caso de la Cámara de Diputados, todos los grupos parlamentarios respaldaron la iniciativa, la cual fue finalmente aprobada por el voto favorable de 84 senadores.

Después de haberse puesto a la consideración de las legislaturas de las entidades federativas y de haber reunido la mayoría de votos favorables que señala el artículo 135 constitucional, se hizo la declaratoria de aprobación por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 21 de mayo de 2003.

El texto de la reforma establece como ya había citado que ***“el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo en ellas las bases generales de coordinación de las ‘facultades concurrentes’ entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.”*** “Al emplear términos como coordinación y concurrentes el texto constitucional se ubica dentro de un determinado modelo de federalismo: el que se ha llamado "federalismo cooperativo", desarrollado desde hace años en muchos países, especialmente en Alemania, en el cual las atribuciones de los tres niveles de gobierno son funciones compartidas.”¹⁶⁰

El federalismo cooperativo, a que hace alusión Miguel Carbonell¹⁶¹ es un federalismo en el que las atribuciones, en el caso que nos ocupa las ‘turísticas’ son compartidas por los tres órdenes o esferas de gobierno. “Teóricamente es una formulación de los años sesenta, aunque histórica y jurídicamente era una realidad anterior. El origen del federalismo cooperativo ocurrió en los años de la ‘gran depresión’, y el modelo se consolidó durante los quince años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Es un modelo que coincide con el Welfare State o Estado de bienestar, en el

¹⁶⁰ Ibidem p.6.

¹⁶¹ Ibidem p.6.

tiempo en que la administración federal estadounidense, y también en Europa occidental, desarrolló un proceso de crecimiento, y de apoyo a las necesidades sociales de toda la población, en detrimento de los poderes de los estados.¹⁶²

El modelo cooperativo es una interpretación funcional de esos hechos y acontecimientos, y se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes. Su diseño teórico se debe a Morton Grodzins y su famosa obra: *The American System. A New View of Government in the United States*. El postulado o principio básico del federalismo cooperativo consiste en que los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes. La elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas. El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí, como rivales sino como socios.¹⁶³

La tendencia hacia un federalismo de tipo cooperativo es muy plausible y se debe apoyar sin ningún género de duda; lo que resulta a estas alturas indispensable es que el poder reformador de la Constitución sea consciente de esa tendencia y adopte las medidas complementarias que le garanticen

¹⁶² CÁRDENAS GRACIA Jaime - Boletín Mexicano de Derecho Comparado. "México a la Luz de los Modelos Federales" Nueva Serie Año XXXVII, Número 110 Mayo-Agosto 2004. p.15

¹⁶³ Ibidem p.17.

plena viabilidad y contribuyan a aminorar los posibles conflictos que pueden surgir de su implementación.¹⁶⁴

Con las modificaciones comentadas anteriormente “se ha cambiado el modelo de federalismo dual por un modelo (no concluido, pero que parece irse afirmando en las más recientes reformas constitucionales) más cercano al "federalismo cooperativo", tomando el ejemplo, en algunos aspectos, del ya mencionado federalismo alemán. Sin embargo, el paso hacia el federalismo cooperativo no ha sido precisado claramente en el texto constitucional, razón por la que se han generado no pocas controversias constitucionales, así como dudas y resistencias en el ejercicio de algunas competencias y en el reparto de los fondos económicos necesarios para llevarlas a cabo. Crear una lista clara de las materias concurrentes, precisando que en ellas el Congreso de la Unión tendría la facultad principal - aunque no única- de establecer la "legislación-marco", y las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, tendrían facultades principalmente de reglamentación y ejecución administrativas. En este punto, el modelo puede tomarse de los artículos 20 y siguientes de la Constitución alemana de 1949.”¹⁶⁵

Así pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX, inciso K de nuestra Constitución, al estar referida a la distribución de la función turística, se advierte que se regula en una ley general o ley marco, que en el caso que nos ocupa es la Ley Federal de Turismo.

“En efecto, en nuestro país la doctrina ha denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

¹⁶⁴ Ibidem p.17.

¹⁶⁵ Ibidem p.19.

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.¹⁶⁶

Así pues, el objeto de una ley-general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos o bien un sistema de coordinación turística.¹⁶⁷

Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que dice:

"Artículo 133. 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."

Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes

¹⁶⁶ Ibidem p. 19.

¹⁶⁷ Ibidem. Nota: el párrafo original no señala la coordinación turística.

orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).¹⁶⁸

Luego entonces, al establecer el numeral 133 antes citado, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.

Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.¹⁶⁹

Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la nación.

Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada

¹⁶⁸ Véase "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."Ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 919.

¹⁶⁹ Ibidem.

Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal.

Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha corroborado en su jurisprudencia algunos de los extremos anteriores. Tal es el caso de la siguiente tesis:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS, NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. *El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.*

Sin embargo, aún cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Ibidem.

Las facultades concurrentes en nuestra Constitución Política, como ya señalé constituyen una excepción al principio del artículo 124 constitucional, y éstas se dan cuando las entidades federativas puedan legislar coincidiendo con el Congreso General, es decir, en los casos en que existen materias que por su naturaleza no pueden ser separadas para ser objeto de una regulación, ya sea federal o local, sino que caen dentro de una situación especial que provoca el que sean reguladas por ambas esferas simultáneamente, en este supuesto cae el sector turístico, en ese tenor dichas facultades concurrentes devienen de un federalismo cooperativo que como ya estudiamos busca que las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, local y municipal son poderes, funciones y responsabilidades compartidas así como la elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas.

En suma, corresponderá al Legislativo Federal a través de la expedición, mejor dicho reforma a la Ley Federal de Turismo actual establecer las bases de la concurrencia entre la Federación, los Estados y Municipios respecto a la actividad turística y que hasta la fecha no ha sucedido, ya que creo necesario que la concurrencia de los tres niveles de gobierno esté asentada en bases sólidas, y que sea la ley de la materia la encargada de delimitar qué y hasta donde tendrá participación cada una de los órdenes de gobierno, en específico en la materia de verificación y sanción a los prestadores de servicios turísticos que infrinjan la normatividad turística.

Oficinas Estatales de Turismo.

- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Aguascalientes
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Baja California
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Baja California Sur
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Campeche
- ❖ Instituto Estatal de Turismo del Estado de Coahuila

- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Colima
- ❖ Secretaría de Desarrollo Turístico del Estado de Chiapas
- ❖ Secretaría de Desarrollo Comercial y Turismo del Estado de Chihuahua
- ❖ Secretaría de Turismo del Gobierno del D. F.
- ❖ Dirección de Turismo y Cinematografía del Estado Durango
- ❖ Dirección General de Turismo del Estado de México
- ❖ Coordinadora de Turismo del Estado de Guanajuato
- ❖ Secretaría de Fomento Turístico del Estado de Guerrero
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Hidalgo
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Michoacán
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Morelos
- ❖ Dirección General de Turismo del Estado de Nayarit
- ❖ Corporación para el Desarrollo Turístico del Estado de Nuevo León
- ❖ Secretaría de Desarrollo Turístico del Estado de Oaxaca
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Puebla
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Querétaro
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de San Luis Potosí
- ❖ Coordinación General de Turismo del Estado de Sinaloa
- ❖ Comisión de Fomento al Turismo de Sonora
- ❖ Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Estado de Tabasco
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Tamaulipas
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Tlaxcala
- ❖ Subsecretaría de Turismo del Estado de Veracruz
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Yucatán
- ❖ Secretaría de Turismo del Estado de Zacatecas

2.2. Acuerdos de coordinación para la descentralización de las funciones de verificación: beneficios.

El artículo 42 de la LOAPF, en su fracción VII señala que corresponde a la Secretaría de Turismo Federal “vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales (...) 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.” y aunque no señala dicho artículo cual será ese apoyo, y los límites de este, considero que tal artículo establece la base para que las entidades federativas y municipios puedan verificar el cumplimiento de la normatividad por parte de los prestadores turísticos que operan en su circunscripción territorial. Más aún con la reforma de 2003 a la Constitución que adiciona el inciso K, al artículo 73, fracción XXIX y que ya comenté en inciso anterior.

Sin embargo, la Ley Federal de Turismo en su artículo 41 centraliza la facultad de inspección o vigilancia a los prestadores de servicios turísticos en la Secretaría de Turismo Federal omitiendo a los Estados y municipios de conformidad con lo siguiente:

”Artículo 41. Es facultad de la Secretaría realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en esta Ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.”

No obstante lo anterior, la misma ley de la materia establece en su numeral 17 que promoverá la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de los Estados y municipios asuman funciones operativas:

“Artículo 17.- La Secretaría promoverá la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, asuman funciones operativas para:

I. Elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local acordes con el programa sectorial turístico del Gobierno Federal;

II. Crear los medios de apoyo y fomento a la inversión en materia turística en la entidad federativa o municipio de que se trate;

III. Promover y coordinar las obras y servicios públicos necesarios para la adecuada atención al turista y al propio desarrollo urbano turístico de la comunidad; y

IV. En general, promover la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo en forma armónica, y la observancia de las disposiciones emanadas de la presente Ley.

Para tales efectos, la Secretaría promoverá que en cada entidad federativa, en los términos de su propia legislación, se cree un órgano dentro de su estructura administrativa, que se encargue del despacho de las funciones operativas asumidas, en la forma y términos que se mencionan en el presente capítulo.

En el supuesto de municipios turísticos, se procurará también la integración de un órgano municipal de turismo, con funciones coordinadas con las del órgano estatal.

La Secretaría y el gobierno de cada entidad federativa promoverán conjuntamente la creación de un consejo consultivo turístico, con la participación de los sectores social y privado de la localidad, involucrados en la actividad turística.”

De la misma manera, el Reglamento de la Ley Federal de Turismo señala que:

ARTÍCULO 13. Los acuerdos de coordinación a que se refiere el artículo 17 de la Ley, permitirán:

... V. Practicar las visitas de verificación, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV del Título Quinto de la Ley, así como recibir los recursos administrativos.”

Como señalé actualmente no se asientan las bases de coordinación que menciona la Constitución, y que debe tener la Federación con los Estados y municipios, respecto a la actividad turística, en específico a su facultad de verificación a los prestadores de servicios turísticos, ya que esta concurrencia antes de la reforma se basaba en los acuerdos de coordinación administrativa para la descentralización de las facultades de verificación, mismos que se empezaron a suscribirse años antes de que se añadiera la reforma al artículo 73 y, cuyo fundamento jurídico ya quedó señalado.

No hay duda que al haberse adicionado el inciso K, al numeral 73, fracción XXIX de la constitución y conforme al numeral 42 de la LOAPF, el Congreso de la Unión podrá reformar la Ley de Turismo, estableciendo que los estados y municipios podrán realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos en el ámbito de su competencia.

Actualmente en la práctica los acuerdos signados por el Ejecutivo Federal mediante la Secretaría encuentran su fundamento en el Decreto¹⁷¹ que

¹⁷¹ Este decreto data del 15 de abril de 1992, y entró en vigor al siguiente día de su publicación, cuando el presidente constitucional era el Lic. Carlos Salinas de Gortari y fue expedido por el mismo de acuerdo a la facultad que le confiere el art. 89, fracción I de la Constitución Federal, en el señalaba, que Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establecía como su principal estrategia la modernización nacional, para lo cual el Estado se había fijado como objetivos una economía sana y en franco crecimiento y la generación de oportunidades y bienestar para la población, y para lograr lo anterior, era necesario revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre dentro del marco que establece la Constitución y las leyes como fundamento único, que el ejercicio de la autoridad avanza considerando como uno de sus aspectos fundamentales la coordinación y concertación de acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del Pacto Federal; que la descentralización como estrategia requiere un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y cohesión nacional, conforme a lo anterior, se deberá apoyar la descentralización en este sector, como elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estado ya que los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población, tomando en cuenta que una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura; el programa de descentralización que se formule deberá regirse por los lineamientos que establezca el Gobierno Federal.

establece las bases para el programa de descentralización de las funciones que realiza la Secretaría de Turismo D.O.F. 15 de abril de 1992 y en leyes Federales, como la Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Turismo etcétera.

A continuación transcribo el decreto en mención:

DECRETO

ARTICULO 1o.- El Programa de Descentralización de funciones en materia turística a cargo de la Secretaría de Turismo se sujetará a los lineamientos del Ejecutivo Federal, a las normas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defina para el desarrollo regional y a los acuerdos de coordinación que se celebren con los gobiernos de las entidades federativas, por conducto de la Secretaría de Turismo.

ARTICULO 2o.- En los acuerdos de coordinación se propondrán las bases del programa de descentralización en cada Estado, identificando las funciones que se encomendarán a los gobiernos de las entidades federativas, así como la unidad administrativa de estas últimas que se encargará del ejercicio de las funciones que serán objeto de descentralización.

En dichos acuerdos se establecerán las bases a que se sujetará la elaboración de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público que aseguren la eficacia del proceso de descentralización. Asimismo, se determinarán los recursos que se afectarán a la adecuada atención de las funciones transferidas.

ARTICULO 3o.- La estructura de la Secretaría de Turismo se adecuará progresivamente conforme avance el proceso de descentralización.

ARTICULO 4o.- A fin de lograr los propósitos contenidos en el presente decreto, la Secretaría de Turismo promoverá, en su caso, las reformas a las disposiciones jurídicas que se hicieren necesarias para tal efecto.

Siguiendo con los decretos permítasenos incluir a manera de simple ejemplo el del llamado Nuevo Federalismo instaurado por el Presidente Ernesto Zedillo en 1997 y que sostiene que habría que vigilar la autonomía de los Estados con base en principios de cooperación, coordinación y redistribución de las facultades del gobierno federal.

La forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo; que para llevarlo a cabo, con pleno reconocimiento a la soberanía de los Estados y la libertad Municipal, es necesario emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios; que para dar cumplimiento a lo anterior, y tomando en cuenta las propuestas de los sectores público, social y privado, la secretaría de gobernación ha elaborado el programa para un nuevo federalismo 1995- 2000; que los objetivos fundamentales del programa son: fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal; vigorizar la autonomía política de los Estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio; así como constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.¹⁷²

En este contexto, del decreto antes citado la Secretaría de Turismo concibe las tareas de verificación y vigilancia de la operación de los servicios turísticos como el instrumento a partir del cual se identifican fortalezas y debilidades de la calidad de los servicios y se fomenta una cultura del cumplimiento de los ordenamientos normativos, orientada a promover esta actitud entre los prestadores de servicios turísticos del país.

¹⁷² Decreto por el que se aprueba el programa para un nuevo federalismo 1995-2000. A los cinco días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete.-Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidente Constitucional.

Esta tarea por su trascendencia, requiere de la participación de los Gobiernos de las Entidades Federativas, por lo cual la Secretaría de Turismo, en el marco del proceso de fortalecimiento al federalismo, ha impulsado la suscripción de Acuerdos para la Descentralización de la Función de Verificación y Vigilancia de la Operación de los Servicios Turísticos.

La Secretaría de Turismo ha hecho esfuerzos importantes en materia de desregulación y descentralización, y tiene como una de sus principales estrategias impulsar la calidad y mejorar la prestación de los servicios turísticos un aspecto fundamental de la estrategia es la coordinación con los Estados, ya que las tareas de verificación se hacen de manera conjunta. Es por ello que el gobierno federal, en el marco del impulso al federalismo, ha venido trabajando la descentralización de la función de la verificación y a la fecha ha suscrito acuerdos con los siguientes Estados: Chiapas, Baja California Sur, Baja California, Tabasco, Guerrero, Quintana Roo, Jalisco, Veracruz, Yucatán, Guanajuato, Michoacán, Estado de México, Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí, Coahuila y Campeche, mismos que iniciaron desde el año 2001 y que a la fecha suman 17.¹⁷³

A la par de estos acuerdos de coordinación con los Estados, respecto a las visitas de verificación que deben practicar los Estados las cuales tendrán que remitirse a la Dirección General de Mejora Regulatoria de la SECTUR, para que en su caso, ésta inicie el procedimiento administrativo de imposición de sanciones por infracción a las disposiciones turísticas, encontramos los acuerdos de coordinación que la SECTUR celebra con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) para evitar duplicidad en sus funciones. (Artículos 42 LFT y 73 RLFT)

¹⁷³ Véase en www.sectur.gob.mx

Es importante destacar que, la PROFECO para la verificación a prestadores de servicios turísticos,¹⁷⁴ lleva a cabo un procedimiento similar al de la SECTUR pero enmarcado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual le otorga la competencia en la materia de servicios.

La PROFECO a diferencia de la SECTUR realiza acciones de verificación dirigidas a proveedores de servicios turísticos, a través de las cuales vigila que su comportamiento **y prácticas comerciales se ajusten a lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor y que los productos y servicios cumplan con Normas Oficiales Mexicanas**, acciones que no interfieren con las llevadas a cabo por la SECTUR. La PROFECO a efecto de evitar duplicidad en las visitas de verificación que se practican a los prestadores de servicios turísticos, ha participado junto con la SECTUR en comités de normalización para la regularización de prácticas comerciales relacionadas con servicios, mismas que son vigiladas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.¹⁷⁵

Por lo que queda claro que las atribuciones para verificar o vigilar a los prestadores de servicios turísticos de la SECTUR y PROFECO no interfieren unas con otras pues a la Procuraduría Federal del consumidor le corresponde vigilar que las prácticas comerciales de dichos prestadores se ajusten a lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor así como que los productos y servicios que ofrecen al público cumplan con Normas Oficiales Mexicanas de la materia y a SECTUR que dichos servidores cumplan con las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Turismo, su Reglamento, así como en las Normas Oficiales Mexicanas turísticas.

A continuación transcribo el modelo de acuerdo para la descentralización de la verificación y vigilancia de los prestadores de servicios turísticos que lleva a cabo la SECTUR:

¹⁷⁴ IFAI, solicitud de acceso a la información pública.

¹⁷⁵ Ibidem.

MODELO DE ACUERDO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA DE LA OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS.

Secretaría de Turismo - Gobiernos de las entidades federativas.

ACUERDO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE TURISMO, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ COMO LA "SECTUR", REPRESENTADA POR SU TITULAR, LIC. ASISTIDO POR EL SUBSECRETARIO DE OPERACIÓN TURÍSTICA, LIC. Y POR EL DIRECTOR GENERAL DE MEJORA REGULATIVA, LIC. Y POR LA OTRA EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ COMO EL "ESTADO", REPRESENTADO POR SU GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, _____, ASISTIDO POR LA _____, AL TENOR DE LOS ANTECEDENTES Y CLÁUSULAS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES

I. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha ____ de _____ de _____, se establecieron las bases para el Programa de Descentralización de las Funciones de la Secretaría de Turismo. Dicho programa dispuso que, para llevar a cabo el proceso de descentralización, el Ejecutivo Federal suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades federativas en los que se identificarían las funciones que se encomendarían a los gobiernos de las entidades federativas.

II. Con fecha _____, el Ejecutivo Federal y el Gobierno del "ESTADO" suscribieron un Acuerdo de Coordinación, en adelante el "CONVENIO", por virtud del cual se descentralizaron funciones de la Secretaría de Turismo para ser ejercidas por el propio Gobierno del "ESTADO".

III. La Cláusula Octava del "CONVENIO" establece que las funciones en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista, y todas

aquellas que se mencionan en ese instrumento y que correspondían a "SECTUR", se descentralizarían en la _____ del "ESTADO".

IV. El primer párrafo de la Cláusula Octava del "CONVENIO", establece que "La SECTUR celebrará los Acuerdos de Coordinación para la descentralización de funciones que procedan y formulará guías y lineamientos para la integración de los manuales de organización, de políticas y procedimientos y de atención al público, que apoyen el desarrollo del proceso de descentralización."

V. La vigencia del "CONVENIO" es por tiempo indefinido, de conformidad con lo dispuesto en la Cláusula Primera de su Acuerdo Modificadorio suscrito el ____ de _____ de _____.

VI. En el marco de lo que señala la Cláusula Octava del "CONVENIO", surge la necesidad de establecer la participación coordinada de "SECTUR" y del "ESTADO", para llevar a cabo el proceso de verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos en el territorio del "ESTADO".

Con base en lo anterior, "SECTUR" y el "ESTADO" manifiestan que este instrumento servirá de marco normativo para establecer compromisos entre ambas partes, a fin de coordinar su participación en la verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos en el territorio de este último, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos: **1º, 2º Fracción I, 26 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34, 36 y 44 de la Ley de Planeación; 1º, 2º, 17, 18 y 41 de la Ley Federal de Turismo; 72 y 73 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo; 1º, 4º, 5º, fracciones XVII y XIX, 11, fracción V y 22, fracciones VIII, IX, XI y XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo;** _____ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de _____;

_____, acuerdan celebrar el presente Acuerdo, sometiendo sus compromisos a los términos y condiciones insertos en las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- El objeto del presente instrumento es establecer la participación coordinada de la "SECTUR" y el "ESTADO", dentro del ámbito de su jurisdicción y con la intervención de los Municipios correspondientes, en el proceso de verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos en su territorio.

Para cumplir con el objeto del presente instrumento, las partes convienen en sujetarse a las disposiciones y términos que se señalan en el Manual para la verificación, vigilancia y operación de los prestadores de servicios turísticos, que firmado por los otorgantes forma parte integrante del mismo como Anexo Único.

SEGUNDA.- A efecto de cumplir con lo dispuesto en la Cláusula anterior, las partes convienen en llevar a cabo los siguientes objetivos específicos:

a) Ejercer las funciones de verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos, conforme a los lineamientos legales aplicables.

b) Proporcionar e intercambiar información en materia de verificación y vigilancia sobre la operación de los prestadores de servicios turísticos en el territorio del "ESTADO".

c) Establecer su cooperación coordinada para la práctica de visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos que operan en el "ESTADO", a fin de evitar duplicidad de funciones.

d) Desarrollar las funciones de verificación dentro del ámbito de sus respectivas competencias, en términos de lo dispuesto en el Anexo Único de este instrumento, por conducto de las unidades administrativas que para tal efecto designen las partes.

e) Informar sobre las irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones de verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos.

f) *Proponer y establecer las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y violaciones detectadas en el proceso de verificación y vigilancia.*

TERCERA.- Para cumplir con el objeto de este instrumento, el "ESTADO" se compromete a lo siguiente:

a) *Ejecutar, dentro del ámbito de su competencia y con la intervención que corresponda a los Municipios, el proceso de verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos, conforme al Anexo Único de este acuerdo.*

b) *Asegurarse de que las prácticas de visitas de verificación se realicen en términos de la Ley Federal de Turismo y de las demás disposiciones legales aplicables.*

c) *Elaborar un informe semestral a la "SECTUR" sobre las actividades que realice con motivo del objeto de este instrumento.*

d) *Realizar un informe estadístico sobre las irregularidades detectadas.*

CUARTA.- Por su parte la "SECTUR" se compromete a:

e) *Evaluar las actividades realizadas por el "ESTADO" en la consecución del objeto de este acuerdo de voluntades.*

f) *Dar seguimiento a las visitas de verificación realizadas por el "ESTADO", cuidando que se cumpla con las disposiciones previstas en la Ley Federal de Turismo, en su Reglamento y en las demás disposiciones legales aplicables.*

g) *Aplicar en el ámbito de su competencia, las disposiciones legales aplicables en el proceso de verificación y vigilancia de la operación de los prestadores de servicios turísticos.*

h) *Actuar como instancia normativa sobre las funciones que realice el "ESTADO" en materia de verificación y vigilancia de los prestadores de servicios turísticos que operan en su territorio.*

QUINTA.- "LA SECTUR" podrá supervisar en todo tiempo las acciones realizadas con motivo del cumplimiento del objeto del presente instrumento y de su Anexo Único, por lo que el "ESTADO" permitirá el acceso al personal que para tal efecto designe "LA SECTUR". Asimismo "LA SECTUR" dará por escrito a "EL ESTADO" las indicaciones que estime convenientes, a fin de que se ajuste a las especificaciones contenidas en este instrumento y en su Anexo Único.

SEXTA.- Las partes designan como enlace para todo lo relacionado con la ejecución y cumplimiento del objeto de este acuerdo y de su Anexo Único:

Por la "SECTUR": EL TITULAR DE:

Por el "ESTADO": EL TITULAR DE:

SEPTIMA.- La "SECTUR" y el "ESTADO" acuerdan que el presente instrumento podrá ser modificado o adicionado en cualquier momento, mediante el Convenio Modificatorio que para tal efecto suscriban las partes.

OCTAVA.- Las partes podrán suspender en todo o en parte este acuerdo, cuando concurran causas justificadas o razones de interés general, sin que ello implique su terminación definitiva, produciendo todos sus efectos jurídicos una vez que hayan cesado las causas que motivaron la suspensión.

NOVENA.- El incumplimiento del presente acuerdo originado por caso fortuito o fuerza mayor, no será causa de responsabilidad para ninguna de las partes, y ambas tendrán el derecho de suspender las obligaciones que con motivo del mismo hayan contraído.

DÉCIMA.- En caso de que se llegaren a derivar responsabilidades civiles y/o administrativas y/o penales, por afectaciones o incumplimiento al objeto materia del presente instrumento, las partes comunicarán tales hechos a las autoridades locales o federales competentes, a fin de que se apliquen las sanciones que conforme a la legislación aplicable procedan.

DÉCIMO PRIMERA.- Este acuerdo surtirá sus efectos a partir de la fecha de su firma y tendrá una vigencia por tiempo indefinido.

DÉCIMO SEGUNDA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley de Planeación, y a fin de que este instrumento surta todos sus efectos legales, el mismo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del "ESTADO".

DÉCIMO TERCERA.- La "SECTUR" y el "ESTADO" acuerdan que en caso de que exista duda sobre los asuntos relacionados con este instrumento y su Anexo Único que no estén previstos expresamente en las Cláusulas del mismo, se remitirán a las disposiciones previstas en el "CONVENIO".

DÉCIMO CUARTA.- La "SECTUR" y el "ESTADO" manifiestan que el este acuerdo es producto de la buena fe, por lo que toda controversia que se derive del mismo respecto a su operación, cumplimiento e interpretación, será resuelta de común acuerdo por ambas partes.

En caso de que la controversia subsista, ésta será resuelta por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44 de la Ley de Planeación.

Leído que fue el presente acuerdo y enteradas las partes de su contenido y alcance legal, lo firman por triplicado en la Ciudad de _____, a los ___ días del mes de _____ de dos mil

Por la "SECTUR" Por el "ESTADO"

*LIC. _____
SECRETARIO DE
TURISMO*

*GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL*

*LIC. _____
SUBSECRETARIO DE
OPERACIÓN*

*SECRETARIO
GENERAL DE
GOBIERNO*

TURÍSTICA
LIC. _____
DIRECTOR GENERAL
DE MEJORA
REGULATORIA
TITULAR DE
TURISMO

El transcrito modelo de acuerdo de coordinación de descentralización de la función de verificación a los prestadores de servicios turísticos que suscribe la SECTUR, con los gobiernos de los Estados, posee un *anexo único*, el cual, consiste en el “MANUAL PARA LA VERIFICACIÓN y VIGILANCIA DE LA OPERACIÓN DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS” que contiene marco jurídico, objetivo de la verificación, lineamientos generales, instrucciones generales y específicas que debe llevar a cabo el verificador o verificadores al realizar las visitas domiciliarias. Pues en dichos acuerdos se traslada la función para realizar visitas de verificación por parte de los Estados, no así se traslada la facultad de realizar el procedimiento administrativo de imposición de sanciones por infracción a la normatividad turística, ni la facultad de imponer sanciones pues esta es conservada por la SECTUR en específico por la Dirección General de Mejora Regulatoria.

En esa tesitura, las Dependencias Estatales de Turismo, con las que la Secretaría de Turismo tenga acuerdos de coordinación, serán las responsables de efectuar las visitas de verificación, con independencia de las facultades y atribuciones que al respecto dispone la Ley de la materia para la Secretaría de Turismo.

Ahora haya que señalar el procedimiento que llevan a cabo las Dependencias Estatales respecto a la verificación:

Las visitas de verificación que realicen las dependencias deberán efectuarse conforme a derecho, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, su reglamento, las normas oficiales en la materia, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria para esta última, observando el marco jurídico de cada Entidad Federativa.

Todos los expedientes que al efecto se conformen por motivos de verificación, tendrán que ser remitidos para su valoración y análisis a la Dirección General de Mejora Regulatoria.

La dependencia estatal de turismo, recibirá las actuaciones que se dicten sobre las verificaciones, asimismo, notificará los acuerdos recaídos a cada asunto; tanto a los interesados como a las autoridades competentes de esa entidad federativa.

En cumplimiento con lo establecido en los ordenamientos jurídicos correspondientes, así como, lo dispuesto en el Acuerdo para la Descentralización de la Verificación y Vigilancia de la Operación de los servicios turísticos, instruye al área de verificación correspondiente para la ejecución de visitas de verificación, con el objeto de comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la Ley Federal de Turismo, su Reglamento y en las Normas Oficiales Mexicanas, dicha área de verificación elabora la orden y acta de verificación con los requisitos legales que detallaremos más adelante y que son aplicables tanto para la SECTUR como para las entidades federativas y el Distrito Federal, la cual deberá estar firmada por el titular de la instancia estatal de turismo.

El verificador asignado de la entidad estatal realiza la visita de verificación con todas las formalidades que exige la normatividad de la materia y levanta el acta circunstanciada, recabando la firma del visitado y dos testigos

propuestos por el mismo, entregándole copia de la misma a la persona que atendió la visita.

Concluida la vista de verificación se otorgan 5 días al visitado para que aporte pruebas que desvirtúen las irregularidades consignadas en la misma, si en dicho plazo aporta los elementos de prueba que desvanecen las infracciones consignadas se emite acuerdo de archivo, en caso de que no aporte pruebas o las que aporte no desvirtúen las inconsistencias presentadas se integra un expediente con la orden, el acta y las pruebas aportadas, de ser el caso, a la Dirección General de Mejora Regulatoria para que esta inicie el procedimiento administrativo para imponer sanciones al prestador de servicios turísticos que haya incumplido con la normatividad de la materia.

Beneficios:

La función de verificación y vigilancia de los prestadores de servicios turísticos por su importancia requiere de la participación de los Gobiernos de las Entidades Federativas, ya señalé que la Secretaría de Turismo Federal, en el marco del proceso de fortalecimiento al federalismo, ha impulsado la suscripción de *Acuerdos para la Descentralización de la Función de Verificación y Vigilancia de la Operación de los Servicios Turísticos*, a través de los cuales los Gobiernos Estatales podrán planear y desarrollar programas vinculados con la prestación de servicios turísticos acordes con las necesidades y características propias de sus destinos turísticos, mismos que se reflejaran en beneficios para el sector privado local y para los turistas que los visitan.

Entre las ventajas o beneficios que implican a la Secretaría de Turismo que se celebren los acuerdos de coordinación, con los Estados se destacan la agilidad del procedimiento de verificación pues los acuerdos trasladan a los

Estados la facultad de realizar visitas, de recibir las pruebas en el caso de que se inicie el procedimiento de imposición de sanción por incumplimiento por parte del prestador a la normatividad turística, asimismo, se reciba en las oficinas estatales turísticas los recursos administrativos que imponga, durante el procedimiento el prestador de servicios turísticos.

A través de relaciones de coordinación se combina la actividad de diversos órganos de diferentes administraciones públicas, estatales o municipales volviendo más ágil la realización de las visitas de verificación. De esta manera, la Administración Pública Federal en específico la SECTUR logra la realización de sus funciones al coordinarse con otros entes que no forman parte de su estructura administrativa, sin necesidad de crear un nuevo órgano, y sólo con la utilización de instrumentos denominados convenios o acuerdos de coordinación.

Los acuerdos de coordinación entre el Ejecutivos Federal y Estatal favorecen el desarrollo de las capacidades políticas, institucionales, administrativas y financieras del Estado y de sus municipios, mediante la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos que anteriormente ejercía el Gobierno Federal.

Mediante los acuerdos de coordinación la SECTUR, logra unidad en su actuación, es decir que mediante la coordinación con las Entidades consigue satisfacer apropiadamente sus fines, referente a la facultad que tiene la Secretaría para verificar a los prestadores de servicios turísticos con estos acuerdos se obliga a transferir al Estado facultades en materia de vigilancia y verificación de los prestadores de servicios turísticos.

Por último mencionaré que estos acuerdos auxilian en materia de recursos humanos, ya que la SECTUR no cuenta con personal suficiente para realizar las visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, de los

diversos Estados de la República, por lo que se haría imposible la realización de éstas, sino se llevaran a cabo dichos acuerdos pues los verificadores no tendrían manera posible de asistir a todos los Estados y realizarlas, sin embargo en la práctica así sucede puesto que tampoco las entidades que tienen acuerdos de coordinación la SECTUR, poseen personal verificador, en tales condiciones los acuerdos se han convertido en letra muerta.

CAPÍTULO TERCERO.

VISITAS DE VERIFICACIÓN: ORDEN Y ACTA DE VERIFICACIÓN.

1. Visita de Verificación

A la Secretaría de Turismo le corresponde de acuerdo al artículo 42, fracción VII de la LOAPF, vigilar 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.

La facultad de la Secretaría de Turismo, es VERIFICAR, palabra que “proviene (Del latín verus, verdadero y facere, hacer). Probar la verdad de una cosa que se dudaba. Constatar la existencia o autenticidad de algo. (Sinónimo confirmar, comprobar, examinar)”¹ por lo que, VERIFICACIÓN será la “acción y efecto de verificar o comprobar algo”² que en el tema tratado corresponde a comprobar que los prestadores de servicios turísticos cumplan con las obligaciones a su cargo establecidas en los ordenamientos legales en materia turística.

Ahora bien, verificador será la “persona que constata la autenticidad de algo”³, su principal función es la de comprobar y constatar que toda la información que vea, le muestren y le informen. Para nuestro estudio será la persona debidamente autorizada por la Secretaría de Turismo (Dirección General de Mejora Regulatoria) para realizar las visitas de verificación ordenadas por la autoridad competente, en los términos de la normativa aplicable a fin de constatar que los prestadores de servicios turísticos cumplan con sus obligaciones.

¹ *Pequeño Larousse Ilustrado*. s/e. Ediciones Larousse. México 1985. p.1059.

² *Ibidem* p. 1059.

³ *Ibidem* p. 1059.

De acuerdo a la estructura orgánica de la SECTUR, corresponde a la Dirección General de Mejora Regulatoria, (dependiente de la Subsecretaría de Operación Turística) en colaboración con la Dirección y Subdirección de Verificación y sobre todo con el apoyo de los verificadores (en forma directa) o mediante las unidades de verificación certificadas (en forma indirecta) que como ya señalé sólo pueden verificar el cumplimiento de NOM's determinadas específicamente es su certificación y aprobación correspondiente; o bien con apoyo de los Estados con los cuales hayan suscrito convenios de coordinación, mediante las llamadas visitas de verificación comprobar el debido cumplimiento, por parte de los prestadores de servicios turísticos, de lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas del sector.

Visita de verificación se puede definir como la diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad competente (Secretaría de Turismo) con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y Normas Oficiales Mexicanas.

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley Federal de Turismo y 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, (LFPA) supletoria de la Ley de la materia, las visitas de verificación se dividen en ordinarias y extraordinarias, las primeras se efectúan en días y horas hábiles y las segundas podrán practicarse en días y horas inhábiles en aquellos casos en que el tipo o naturaleza de los servicios turísticos así lo requiera.

Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría se rigen por lo siguientes principios:

- Se practicarán conforme a la Ley Federal de Turismo.

- Generalmente se harán en días y horas hábiles, por personal autorizado que exhiba identificación vigente y la orden de verificación respectiva, la que deberá ser expedida por la autoridad competente y en la que claramente se especifiquen las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse.
- No obstante lo anterior, como ya se señaló podrán practicarse visitas en días y horas inhábiles, en aquellos casos en que el tipo y la naturaleza de los servicios turísticos así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento. (Artículo 43 LFT)

2. Verificar el cumplimiento de ordenamientos legales, reglamentarios y NOM'S Turísticas.

Las visitas de verificación se llevan a cabo con el objetivo de comprobar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios turísticos establecidas en la LFT, RLFT y NOM's de la materia, estas inspecciones se realizan de conformidad con una orden de verificación expedida por la autoridad competente, en el domicilio establecido en propia orden de verificación, mismo que debe corresponder al lugar donde efectúa sus operaciones el prestador de servicios turísticos, y que dio de alta al inscribirse en el Registro Nacional Turístico, este domicilio debe coincidir con el lugar donde se encuentra físicamente el hotel, el restaurante, la agencia de viajes, etcétera, destacando que, para el caso de los guías de turistas su domicilio será el lugar donde realiza su actividad.

La Secretaría de Turismo efectúa visitas de verificación para vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones que tienen los prestadores de servicios turísticos, las cuales se practican en forma periódica (anual) de acuerdo a programas establecidos por la propia dependencia, en los que de

manera aleatoria lleva a cabo por cada grupo de prestador servicios turísticos.

A continuación realizaré una síntesis de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios turísticos, establecidas primeramente en la Ley Federal de Turismo, continuando con su reglamento y finalmente en las normas oficiales mexicanas del sector turístico.

1.1. Ley Federal de Turismo

La Ley Federal de Turismo en su numeral 35, establece como obligación, en general para todos los prestadores de servicios turísticos, anunciar “ostensiblemente”⁴ en los lugares de acceso del establecimiento sus precios, tarifas y los servicios que éstos incluyen; asimismo, deberán cumplir con dichos servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados.⁵

Continúa diciendo que cuando se trate de la prestación del servicio de guías de turistas, deberán informar su precio en el momento de la contratación con los usuarios, y por último establece que los prestadores de servicios turísticos están obligados a contar con los formatos foliados⁶ y de

⁴ Ostensible, señala el diccionario de la Real Lengua Española es: Adj. Que puede manifestarse. (Sinónimo de visible) por ende ostensiblemente será manifestar de una forma visible algo. Esto se lleva a cabo en la práctica mediante anuncios, letreros, carteles etcétera que especifiquen de manera clara los servicios y precios del establecimiento.

⁵ Esta obligación al igual que la que establece la Ley en su artículo 38, aunque la SECTUR puede verificar su cumplimiento, corresponde a la PROFECO, llevar el procedimiento para que en caso de que un prestador resulte responsable de no haber cumplido con el precio, promoción etcétera, sea obligado a que cumpla con lo pactado con el turista al momento de contratarse un servicio, en sus tarifas, promociones etcétera o en su caso a que lo indemnice.

⁶ Los Formatos foliados es el documento que sirve para que el turista pueda asentar las sugerencias y quejas que desee manifestar respecto del servicio proporcionado por los prestadores de servicios turísticos a los que la Ley obliga a tener dichos formatos que deben estar a disposición y al alcance del turista en un lugar visible y fácilmente identificable en la recepción o área de atención al público, esta obligación es el fundamento de la NOM-01-TUR-2002 que más adelante detallaremos. Aunque la SECTUR recibe por correo estos formatos con las sugerencias y quejas de los turistas, se turnan a la PROFECO para su atención.

porte pagado para el sistema de quejas de turistas en los términos de la norma oficial mexicana respectiva.

De la misma manera, en su artículo 37 la ley de la materia señala que “los prestadores de servicios turísticos deberán describir claramente en qué consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que lo prestará.”

Esta última obligación en mi opinión queda incompleta, al no señalar la Ley en qué forma deberá el prestador describir el servicio, ya que lo puede hacer de manera oral o escrita. Considero que la mejor manera será la escrita, mediante un contrato o instrumento idóneo que permita al turista en caso de incumplimiento del servicio, poder reclamar sus derechos, ante la instancia competente aunque también creo necesario que al momento de prestar el servicio se le explique o informe de forma oral al turista, lo que comprenderá y no comprenderá dicho servicio.

Así las cosas, el artículo 38 de la Ley Federal de Turismo establece una obligación a cargo de los prestadores de servicios turísticos que considero viene a ser el complemento de la obligación señalada con antelación, ya que en caso de que el prestador de servicios turísticos incumpla con lo pactado, claro está en el contrato de prestación servicios, el turista pueda de manera fehaciente exigir sus derechos.

El citado artículo señala textualmente lo siguiente: “En caso de que el prestador del servicio turístico incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, tendrá la obligación de rembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente al servicio incumplido, o bien prestar otro servicio de la misma calidad o equivalencia al que hubiere incumplido a elección del turista”.

Este deber que también puede verse como sanción por incumplimiento o indemnización, a pesar de que se encuentra en la Ley Federal de Turismo, la Secretaría de Turismo no puede sancionar a un prestador que incumpla con el mismo, ya que no es la autoridad competente para ello sino la Procuraduría Federal del Consumidor, y es así que el turista mediante queja (vía personal, fax, internet o escrita) manifiesta los incumplimientos generados por el prestador de servicios y la SECTUR transfiere a la PROFECO para que este cumpla con lo estipulado en el contrato, mediante los procedimientos que la Ley Federal de Protección al Consumidor le confieren a tal autoridad, dicho sistema para un turista nacional y sobre todo para el extranjero no beneficia en nada pues los días que se encuentra de vacaciones o de visita en México por diversos motivos, no va a pasárselos reclamando, además de que el turista extranjero se encuentra en una posición de inferioridad al estar en un país que no es el de origen en donde la normatividad e incluso el idioma no le son familiares, por lo que muchas veces sino es que la mayoría resulta obsoleto el que la Ley establezca dicha obligación o indemnización.

Creo que el que la Ley Federal de Turismo, señale como obligación del prestador de servicios turísticos en caso de incumplimiento del servicio rembolsar, bonificar, o compensar al turista la suma que pago por de este o bien prestarle otro servicio de la misma equivalencia, deriva de que además de ser muy importante este deber, pues se busca siempre la satisfacción del turista, también lo incluye o más bien dicho lo conserva en su articulado debido indirectamente a que la Ley Federal de Turismo de 1984 establecía visitas de verificación por queja, esto es que se practicaban visitas a los prestadores de servicios turísticos que incurrían en incumplimiento de sus servicios u otra obligación a su cargo, por ende presentaban quejas los turistas, lo cual motivaba que la SECTUR les realizará visitas para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, y así poderlos sancionar, pero lo que no puede hacer la SECTUR es obligar al prestador a cumplir con el servicio o

rembolsar el pago de éste, sólo vigila en cumplimiento de las obligaciones de los prestadores turísticos.

En la actualidad han desaparecido dichas visitas de verificación por queja, ya que la PROFECO es la autoridad facultada para la recepción de quejas; sin embargo, cabe destacar que cuando el turista resida en la República Mexicana, podrá presentar su denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio. Si el turista reside en el extranjero, también podrá denunciar ante la PROFECO las violaciones a la presente Ley por correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por ese mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y que permita hacer el procedimiento más expedito. La denuncia podrá presentarse también por conducto de las Representaciones de la Secretaría en el extranjero, a elección del afectado. (Artículo 40 LFT).

Así las cosas, es un acierto el que se estipulen este tipo de normas protectoras del turista consumidor, pero sería importante que se creara dicha indemnización mediante un procedimiento más sencillo para el turista, en especial para el extranjero pues su estancia en México es mínima, y muchas de las veces desisten de interponer queja o reclamar una indemnización por las razones antes expuestas y por el burocratismo que aún impera en nuestro país.

2.2. Reglamento de la Ley Federal de Turismo

El Reglamento de la Ley Federal de Turismo señala las obligaciones específicas de cada prestador de servicios turísticos de acuerdo a la clasificación que establece el artículo 4 de la Ley.

Los establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes. Además de que deben de exhibir en un lugar visible, del acceso principal del establecimiento, el monto de la tarifa y los servicios incluidos en la misma y deben contar con los formatos foliados de porte pagado para quejas y sugerencias; tienen la obligación de poner a la vista en cada habitación, su reglamento interno, y los precios por los servicios adicionales que se presten en el establecimiento.

Asimismo, tienen el deber de que todos los documentos, facturas, cartas de precios y anuncios dentro del establecimiento estén en letra legible y en español, sin perjuicio de utilizarse otros idiomas; en caso, de que ofrezcan servicios de cambio de moneda extranjera y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre la materia, deberá informar al turista el tipo de cambio al que se toma su moneda, esta misma obligación prevalecerá cuando se liquiden las cuentas en el establecimiento con moneda extranjera. (Artículo 25 RLFT)

De la misma manera, están obligados a respetar las reservaciones hechas con anticipación, siempre que hayan sido garantizadas directamente por el turista o por una agencia de viajes. (Artículo 26 RLFT)⁷

En relación a la anterior obligación, cuando una persona llegue al establecimiento de hospedaje con papeleta, clave o cupón de reservación confirmada y garantizada por una agencia de viajes, aquél estará obligado a su aceptación inmediata o cuando esto fuere imposible, a la obtención de alojamiento en condiciones y tarifas similares. (Artículo 27 RLFT)

La papeleta o cupón de reservación que expidan los establecimientos de hospedaje deberá contener como mínimo la tarifa a aplicar, el tipo de

⁷ Esta obligación a cargo de los prestadores de servicios turísticos en su modalidad de establecimientos de hospedaje, aunque también corresponde a la SECTUR su vigilancia; en caso de incumplimiento, la PROFECO es la autoridad competente cuando medie queja del turista sancionar al infractor y mediante procedimiento hacerlo cumplir con lo pactado respetando la reservación hecha por el turista o bien una compensación equivalente.

habitación, los servicios incluidos, el número de noches; las condiciones y cargos por cancelación, y la clave de confirmación del establecimiento de hospedaje y el nombre de la persona que confirmó. En caso de reservaciones realizadas por el turista directamente en el establecimiento de hospedaje, bastará con la clave de confirmación y el nombre de la persona que confirmó.

Los campamentos y paradores de casas rodantes deberán cumplir con las mismas obligaciones que señala la Ley y su reglamento, para los establecimientos de hospedaje, en aquello que les sea aplicable y estarán obligados a establecer las medidas de seguridad que se requieran en las áreas de uso e instalaciones, conforme a los lineamientos que señale “la norma que expida la Secretaría.”⁸

En ese sentido, deberán delimitar con exactitud la superficie destinada al espacio de cada vehículo, con los servicios que le corresponden y proporcionar al turista que lo solicite, la información relativa a las características de las instalaciones, tales como tomas de agua, drenaje, eléctricas, talleres de servicio, alimentos; así como sobre las poblaciones colindantes, servicios médicos y asistenciales disponibles y cualquiera otro que incida en la prestación adecuada del servicio.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 29 del RLFT, las agencias de viajes pueden operar en México bajo las modalidades de operadora mayorista, agencia de viajes minorista, o subagencia, y el reglamento las define como:

La agencia operadora mayorista tiene como actividad preponderante la integración de “paquetes turísticos”⁹, los cuales son promocionados y

⁸ Esta obligación nos remite a la NOM-06-TUR-2000 que como ya hemos visto se refiere a los requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes que más adelante pormenorizaremos.

⁹ Las agencias de viajes entre sus actividades ofrecen paquetes a los turistas dichos paquetes consisten según el Reglamento de la Ley Federal de Turismo en la integración previa en un solo producto, de dos o más

comercializados por ellas mismas o por conducto de agencias de viajes minoristas. Este tipo de agencias deberá integrar y publicar anualmente, cuando menos, dos paquetes turísticos, a efecto de que la Secretaría reconozca esta calidad. (Artículo 30 RLFT)

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. (Artículo 31 RLFT)

Por último, la subagencia de viajes es la persona física o moral que ofrece y vende al público consumidor exclusivamente servicios turísticos o relacionados con ellos. (Artículo 32 RLFT)

Entre sus principales obligaciones, las agencias de viajes deberán dar aviso de inicio de operaciones a la Secretaría o a las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo a que se refieren los artículos 17 y 18¹⁰ de la Ley Federal de Turismo, dentro de los ocho días siguientes a que aquéllas se inicien, en los formatos proporcionados por las citadas autoridades. (Artículo 34 RLFT)¹¹

En ese sentido, los requisitos que deben reunir para iniciar operaciones u operar bajo cualquiera de las modalidades a que se refiere el artículo 29 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo y que son:

servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso, o cualquier otro medio de difusión.

¹⁰ Sin embargo el artículo 34 no señala en qué casos debe darse aviso a la SECTUR, a las dependencias estatales o a las dependencias municipales, pues maneja indistintamente las tres autoridades.

¹¹ Las agencias de viaje deberán dar aviso de del inicio de sus operaciones dentro de los ocho días siguientes a que haya ocurrido esto, ante la Secretaría de Turismo o las oficinas locales de turismo. mediante Formato de Aviso de Inicio de Operaciones SECTUR-03-001, este trámite no tendrá ningún costo.

- Contar con un local que tenga los elementos necesarios, es decir, que tenga el mobiliario y material técnico.
- Acreditar la propiedad o presentar el contrato que en su caso se tenga celebrado y que permita el uso de dicho local,
- Tener 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.

Las agencias de viajes, al identificarse en su promoción y comercialización deberán señalar con precisión la modalidad bajo la cual se encuentran organizadas. (Artículo 36 RLFT); asimismo, deberán tener a disposición del público en general, el precio o tarifa de los servicios y productos que ofrecen o comercializan. (Artículo 40 RLFT)

Cuando las agencias de viajes integren paquetes o excursiones turísticos contratarán, en su caso, a aquellos guías que cuenten con la credencial de reconocimiento expedida por la Secretaría. (Artículo 41RLFT)

A efecto de poder llevar a cabo su labor de intermediación las agencias de viajes, con otros prestadores de servicios turísticos, celebrarán convenios en los que se haga constar dicha intermediación y los servicios que en ella se comprenden y en los que se consignen los derechos y obligaciones de cada una de las partes, las bases de su operación y su responsabilidad frente al turista. Dichos “convenios de intermediación”¹² constarán por escrito. A falta

¹² Artículo 38 RLFT. Se considera que ha sido celebrado convenio de intermediación entre prestadores de servicios y las agencias de viajes, cuando los primeros se encuentran inscritos en sistemas computarizados de telerreservaciones que sean utilizados por agencias de viajes.

de convenio expreso de intermediación, éste se acreditará con la existencia de papeletas de reservación, cupones de servicios, cupones de hoteles, fax, telex o cartas selladas y firmadas por personas autorizadas.

Las agencias de viajes, al promocionar y comercializar paquetes turísticos, deberán hacer del conocimiento del turista lo siguiente:

- a) Especificación de los servicios en su material publicitario, identificando al prestador;
- b) Precio total del paquete, los servicios que incluye el precio, periodo de su vigencia y condiciones bajo las cuales puede ser modificado;
- c) En su caso, el número de personas que conformarán un grupo;
- d) Duración del paquete o excursión;
- e) Condiciones de reservaciones y pagos;
- f) Información necesaria para que el turista cumpla oportunamente con las regulaciones nacionales e internacionales;
- g) Consecuencias de la cancelación por causas imputables tanto a la agencia de viajes o al prestador de servicios, como al cliente;
- h) La delimitación de responsabilidades de la agencia en caso de incumplimiento del servicio pactado bajo las especificaciones estipuladas, en términos del convenio de intermediación a que se refieren los artículos 37 y 38 del Reglamento;

i) La existencia de la confirmación escrita de los servicios convenidos, y

j) En su caso, el tipo de guía que prestará el servicio, así como el idioma utilizado.

Equiparación: Para efectos de la Ley Federal de Turismo y de su Reglamento, las representaciones de hoteles y agentes generales de ventas de otros prestadores de servicios turísticos, se equiparan a las agencias de viajes en los términos de la fracción II del artículo 4 de la Ley y estarán sujetas a los requisitos de operación que establecen el Reglamento de la Ley. (Artículo 42 RLFT).

Por último, señala el artículo 43 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo que toda empresa que intermedie servicios turísticos o integre paquetes turísticos, deberá actuar como agencia de viajes y cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Turismo y del propio reglamento.

Respecto a las obligaciones de los “guías de turistas”¹³ el reglamento de la Ley señala que los mismos podrán prestar sus servicios bajo alguna de las dos modalidades siguientes:

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

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

¹³ La SECTUR, cuenta con un Padrón de Guías de Turistas Generales y Especializados en Temas o Localidades Específicas de Carácter Cultural Acreditados por esta, para referencia.

Para prestar el servicio de guía de turista, se deberá demostrar conocimientos o experiencia en la actividad que como guía pretenda desarrollar, para lo cual deberá presentar título profesional, diplomas, evaluaciones o cualquier otra documentación comprobatoria, según sea el caso, y en el caso de extranjeros acreditar la legal estancia en el país

Ahora bien, para obtener la “credencial de reconocimiento”¹⁴ de la Secretaría, los interesados deberán presentar el aviso de cumplimiento de requisitos ante la Secretaría o ante las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo a que se refieren los artículos 17 y 18 de la Ley, en los formatos proporcionados por éstas. (Art. 45 RLFT)

Satisfechos los requisitos antes citados, la Secretaría expedirá la credencial que reconozca al guía de turistas, en un plazo máximo de diez días hábiles tratándose de guías generales, y de quince días hábiles en caso de guías especializados. Dichos plazos se contarán a partir de la fecha de presentación del aviso de cumplimiento de requisitos mínimos. El prestador de servicios tiene la obligación de portar a la vista la credencial que se le expida.

A petición del interesado, la Secretaría deberá “reponer o canjear”¹⁵ dicha credencial dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud correspondiente. En el caso de reposición, el interesado deberá presentar acta levantada ante el ministerio público o autoridad competente que certifique el robo o extravío de la credencial, y en el supuesto de canje, bastará con la presentación de la credencial que se desea canjear. En ambos

¹⁴ Credencial de reconocimiento: Documento que expide exclusivamente la Secretaría para acreditar al guía general o guía especializado en un tema o localidad de carácter cultural. La condición de guía reconocido, será indicada claramente en la credencial que, en su caso, la Secretaría expida, señalándose asimismo la actividad, el tema e idioma en que esté especializado.

¹⁵ La reposición se da en el caso de que el guía haya extraviado, su credencial o le haya sido robada, el término canje, se da cuando la credencial se haya maltratado, refrendo, se da cuando la credencial de reconocimiento del guía haya vencido su vigencia.

casos, se deberá presentar, además, siete fotografías tamaño pasaporte, a color, en fondo blanco.

Asimismo, la credencial deberá refrendarse cada cuatro años, para lo cual deberá cumplirse con los requisitos que la Secretaría establezca para comprobar la vigencia de los datos aportados en el aviso inicial, así como la actualización de conocimientos o experiencia. Para tal efecto, deberán presentar ante la Secretaría la solicitud de refrendo en los formatos que le proporcione, dentro de los 30 días hábiles anteriores a la fecha de vencimiento y cumplir con los requisitos señalados en el Reglamento de la Ley. Presentada la solicitud y cubiertos los requisitos, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para entregar al guía de que se trate el comprobante de que ha efectuado el refrendo.

La Secretaría se abstendrá de otorgar el refrendo de la credencial de reconocimiento a los guías que incurran en alguno de los siguientes supuestos (Art. 57 RLFT):

- a) Incumplan con los requisitos a que se refieren los artículos (46 y 47 RLFT);¹⁶ es decir, no demuestren sus conocimientos o experiencia en la actividad de guía y en el caso de extranjeros que no acrediten su estancia legal en el país.
- b) En forma reiterada, incumplan con los servicios pactados y se les sancione por el incumplimiento;

Respecto a esta falta de los guías de turistas y toda vez que la SECTUR, no cuenta con un registro que indique lo anterior, considero necesario que en el Registro Nacional Turístico se capture dicha infracción y que se coordine

¹⁶ Estos dos artículos se refieren al cumplimiento de los requisitos para prestar el servicio de guía, como lo son el demostrar los conocimientos y experiencia en la actividad y en el caso de extranjeros demostrar su legal estancia en el país.

con la PROFECO y las entidades para que se tenga un registro actualizado que pueda consultar cualquier persona.

- c) Observen conductas escandalosas o violentas en sus sitios de trabajo o se les sorprenda en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica, y
- d) Condicionen u obstaculicen el desarrollo de la actividad de otro guía.

Hay que destacar que existe la llamada credencial permanente, la cual será otorgada por la Secretaría a los guías que hayan cumplido con todas las disposiciones que establece la Ley y su Reglamento y que, a juicio de la propia dependencia, hayan realizado una labor satisfactoria, de manera ininterrumpida, durante doce años de servicios.

En el caso de las credenciales de reconocimiento permanente, estas perderán su validez, si el guía incurre en alguno de los supuestos descritos en el artículo 57 del Reglamento y que ya fueron señaladas anteriormente.

Los guías de turistas reconocidos, para la prestación de sus servicios, tendrán acceso a las áreas abiertas al público como museos, monumentos, zonas arqueológicas y, en general, a todo sitio de interés turístico, así como a las áreas públicas de recepción de los establecimientos de hospedaje, durante el desempeño de sus actividades, sujetándose en todo caso a las reglas de acceso y operación del lugar. Esta obligación más bien, es un derecho que se le otorga a los guías de turista certificados por la Secretaría, para que estos desempeñen su labor de manera eficaz. (Artículo 53 RLFT)

Otra obligación a cargo de los guías de turistas consiste en que al momento de prestar sus servicios, deberá informar al turista, como mínimo, lo siguiente:

- I. El número máximo de personas que integrarán el grupo;
- II. La tarifa que se aplica si el servicio es contratado directamente con él;
- III. El idioma en que se darán explicaciones, en su caso;
- IV. El tiempo de duración de sus servicios, y
- V. Los demás elementos que permitan conocer con certeza el alcance de dichos servicios.

Por último es importante señalar que las agencias de viajes son responsables en términos de la legislación común, del incumplimiento de los servicios prestados por el guía de turistas, cuando éste preste sus servicios para la agencia. (Artículo 55 RLFT)

En relación con las operadoras turísticas de buceo el Reglamento de la Ley Federal de Turismo establece que las mismas deberán satisfacer los requisitos que sean establecidos en el propio Reglamento y en "la norma"¹⁷ que al efecto sea expedida en los términos de la ley de la materia y que garanticen suficientemente la prestación del servicio y la seguridad del usuario.

¹⁷ Nos remite a la NOM-05-TUR-2003 que señala los requisitos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio que detallaremos más adelante. las operadoras de buceo no se encuentran dentro de la clasificación establecida por el artículo 4 de la Ley Federal de Turismo pero se incluyeron el reglamento de la ley, como un sub. inciso dependiente de los guías de turista, por eso es que aparecen en seguida de estos.

El prestador, de “**preferencia**” empleará guías reconocidos por la Secretaría; asimismo, previamente a la inmersión, la operadora turística de buceo deberá informar al usuario sobre los impedimentos y las enfermedades que impliquen riesgos. Una vez hecho lo anterior, el usuario manifestará por escrito si existe o no impedimento o padece alguna enfermedad, declarando además haber recibido la información a que se refiere este artículo.

De acuerdo a la obligación de las operadoras de buceo de emplear preferentemente guías acreditados por la SECTUR, considero que tal artículo debería decir en vez de preferentemente, deberán, pues todo guía de turista debe está acreditado por la SECTUR.

Por último, hay que señalar que las operadoras turísticas de buceo deberán contar con un reglamento interno de seguridad con el objeto de prevenir accidentes, cuyo ejemplar se deberá entregar al usuario en el momento de contratar los servicios. Dicho reglamento deberá contener los requisitos mínimos que, en su caso, fije la norma en cuanto a condiciones mínimas de seguridad para el desarrollo de la actividad en la persona del turista, estado del equipo y demás aspectos técnicos.

Continuando con las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos veamos que los establecimientos de alimentos y bebidas tienen como deber exhibir ostensiblemente la lista de precios de alimentos y bebidas que son ofrecidos, la que podrá estar en otro idioma además del español; asimismo deberán señalar si por la naturaleza o las características de sus servicios, se requiere de determinado atuendo; el horario de servicio al público; manifestar de forma expresa los casos en los que el establecimiento se reserva el derecho de admisión, sin contravenir lo establecido por el artículo 32 de la Ley¹⁸, y como ya se vio en las obligaciones en general

¹⁸ Las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose la Ley Federal de Turismo y la Ley Federal de Protección al consumidor. En la

también deberán contar con los formatos de quejas con porte pagado de la Secretaría.

Por último, toca el turno a las empresas de intercambio las cuales deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 62 RLFT y que son los siguientes:

- I. Constituirse como sociedades mercantiles y tener un domicilio en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Celebrar por escrito contrato de afiliación con los prestadores de servicios turísticos;
- III. Proporcionar a través de medios editados, al menos anualmente, información consistente en la descripción de los establecimientos afiliados y épocas en que serán clasificadas las temporadas, y
- IV. Tener un sistema electrónico o equivalente de reservaciones y de “depósito”¹⁹ de los periodos vacacionales a ser intercambiados por los usuarios turistas.

Para los fines del Reglamento de la Ley Federal de Turismo no se consideran empresas de intercambio, aquellas que presten servicios de tiempo compartido y que ofrezcan en forma directa a sus clientes la posibilidad de disfrutar su periodo vacacional en varios destinos, como el caso de clubes vacacionales, multidestinos e intercambio interno.

prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, discapacidad, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

¹⁹ Se entiende por depósito el procedimiento mediante el cual un usuario entrega a la empresa de intercambio el periodo vacacional al que tiene derecho, para intercambiarlo con posterioridad por otro u otros periodos vacacionales, en el mismo establecimiento u otros.

Para ofrecer sus servicios, las empresas de intercambio recibirán en depósito de los usuarios, el o los periodos vacacionales sobre los que tengan derechos en un establecimiento de hospedaje, para que éstos a su vez, sean ofrecidos a otro usuario que hubiera depositado sus derechos de hospedaje respecto de otro establecimiento. (Artículo 63 RLFT)

Las empresas de intercambio deberán expedir dos tipos de comprobantes de reservación:

I. Comprobante de depósito del periodo vacacional al inventario de unidades, que contenga el nombre del establecimiento de hospedaje, el periodo de ocupación, la temporada, el número o tipo de unidad o habitación, su capacidad máxima, y el horario de entrada y salida, y

II. Comprobante de confirmación de intercambio de periodo vacacional que contenga el nombre y domicilio del usuario, del establecimiento de hospedaje, fecha de confirmación, descripción de la unidad o habitación, su capacidad máxima, fecha y hora de entrada y salida, y los términos y condiciones de la confirmación.

Los establecimientos afiliados a una empresa de intercambio deberán respetar las reservaciones hechas por los usuarios y confirmadas por la empresa de intercambio en los términos establecidos en los comprobantes de confirmación respectivos. Asimismo, otorgarán las facilidades necesarias a efecto de que el usuario establezca contacto telefónico con la empresa de intercambio, en forma gratuita, en el caso de existir algún problema respecto a la confirmación del alojamiento. (Artículo 64 RLFT).

En caso de incumplimiento en la reservación y existiendo el comprobante de confirmación de la reservación expedido por la empresa de intercambio, si el incumplimiento es imputable al establecimiento, éste deberá gestionar

alojamiento y cubrir inmediatamente la estancia del usuario en otro establecimiento de características similares.²⁰

Si el incumplimiento fuese imputable a la empresa de intercambio, ésta pagará el hospedaje del usuario en otro establecimiento de características similares y en la misma localidad, poniendo además a su disposición, en forma gratuita, otro periodo vacacional dentro del plazo que ambas partes convengan, equivalente en temporada, número de ocupantes y otras características, al que no se haya cumplido, siempre y cuando el usuario no hubiere logrado el alojamiento en un establecimiento de características similares.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas de intercambio podrán acordar con los prestadores de servicios turísticos afiliados, los derechos y obligaciones a cargo de cada una de las partes y su responsabilidad frente al usuario, en caso de que se dé alguno de los supuestos contenidos en este artículo.

Será responsabilidad de las empresas de intercambio, proporcionar a los usuarios de sus servicios, la información que obtengan de los prestadores de servicios turísticos, relativa a las características de su establecimiento, servicios que presta, temporadas y épocas de cierre, con el propósito de permitir al usuario evaluar la posibilidad de intercambio y elegir entre la oferta existente, los destinos turísticos que considere acordes con sus intereses. (Artículo 66 RLFT).

En los casos en que el usuario no haga uso de un periodo vacacional, existiendo comprobante de la confirmación de la reservación expedida por la

²⁰ Esta obligación al igual que la de cumplir con las promociones, tarifas y servicios contratados, aunque la SECTUR cuenta con la facultad de vigilar que se cumpla, no es la autoridad competente para exigir que se indemnice al usuario cuando el prestador de servicios incumple con tal obligación, ya que el usuario tendrá que demandarlo ante PROFECO u otra instancia.

empresa de intercambio, el periodo se entenderá como disfrutado sin obligación alguna por parte del establecimiento o empresa de intercambio.

Las empresas de intercambio deberán informar a los miembros afiliados al sistema, de manera periódica y a través de publicaciones, sobre los establecimientos afiliados, así como las modificaciones realizadas en las instalaciones y servicios de los establecimientos miembros del sistema. Asimismo, deberán informar a sus miembros y turistas afiliados, por escrito y cuando menos con 30 días de anticipación, sobre el cambio de su domicilio legal o comercial, así como de cualquier modificación referente a la operación de los establecimientos afiliados al sistema de intercambio.

Cuando por algún motivo la empresa de intercambio rescinda el contrato con el establecimiento de hospedaje, los usuarios de dicho establecimiento, afiliados al sistema de intercambio, podrán optar entre solicitar el reembolso del monto proporcional de los servicios que no han sido prestados o seguir disfrutando de dichos servicios, en el entendido de que tendrán derecho a disfrutar del intercambio solamente en caso de que hubieran depositado su periodo antes de que se efectuara la rescisión de la afiliación del establecimiento de que se trate y la empresa haya hecho uso del periodo vacacional del usuario en dicho establecimiento. (Artículo 70 RLFT).

Los establecimientos afiliados a las empresas de intercambio, deben contar con los formatos de quejas de porte pagado de la Secretaría. (Artículo 71 RLFT)

2.3. Normas Oficiales Mexicanas turísticas (NOM'S)

Ya señalé las obligaciones que estipula la Ley Federal de Turismo y su Reglamento, a cargo de los prestadores de servicios turísticos, ahora veamos las obligaciones establecidas en las Normas Oficiales, de las cuales haré un

resumen ya que por su extensión y especificidad llevaría a un exceso en el presente trabajo.

La NOM-01-TUR- 2002 regula lo referente a los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos de acuerdo a la citada NOM, un formato foliado y de porte pagado, es el documento utilizado para que el turista pueda asentar las sugerencias y quejas respecto del servicio proporcionado por cualquiera de los prestadores de servicios turísticos. Estos formatos como ya mencioné son obligatorios para establecimientos de hospedaje, agencias de viajes, alimentos y bebidas y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Esta NOM, señala que los formatos foliados y de porte pagado deben ser impresos en español y en inglés por separado o en el mismo, sin perjuicio de la utilización de otros idiomas y que dichos formatos deben ser de un solo diseño para cada uno de los diferentes tipos de prestadores de servicios turísticos que ya señalé, además de llevar un número de folio que debe integrarse de la siguiente forma:

- a) Número de la fracción del prestador de servicios turísticos conforme a la Ley en su artículo 4o.
- b) Número de la entidad federativa y municipio conforme a un listado de identificación (ver apéndice 3).
- c) Para el caso de los prestadores de servicios turísticos de agencias de viajes se exceptúa la utilización del número correspondiente al municipio.

d) Número consecutivo del folio, conforme a las necesidades de cada prestador de servicios turísticos al momento de la impresión del formato, como se establece en las siguientes tablas:

1) Establecimientos de hospedaje

Fracción	Entidad	Municipio	No. de folio
I	01	001	0001
Prest. de Servs.		Ags.	Ags.

2) Agencias de viajes

Fracción	Entidad	No. de folio
II	01	0001
Prest. de Servs.		Ags.

3) Establecimientos de alimentos y bebidas

Fracción	Entidad	Municipio	No. de folio
IV	01	001	0001
Prest. de Servs.	Ags.	Ags.	

4) Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Fracción	Entidad	Municipio	No. de folio
V	01	001	0001
Prest. de Servs.	Ags.	Ags.	

Aunado a lo anterior, los formatos deben contar con las siguientes medidas: 21,5 cm. de largo x 28,0 cm. de ancho, y debe elaborarse en papel

de 36 kilogramos, o similar a una sola tinta, con una hoja de copia correspondiente, si así lo requiere el prestador de servicios turísticos.

El formato debe tener forma de tríptico, contar con una parte desprendible que se utilizará como comprobante del turista cuando exista inconformidad en la prestación del servicio recibido y debe contener el mismo número de folio que el formato. El motivo de la queja se utilizará como sobre, el cual se debe depositar en cualquier buzón de correos. No obstante lo anterior, el formato debe contar con un apartado de sugerencias que sirve para que el turista deje sus comentarios en el área de recepción del establecimiento que se trate.

En la portada del formato debe llevar una leyenda que lo identifique, para que el turista pueda presentar su sugerencia para mejorar el servicio o queja cuando exista inconformidad con el mismo.

En el reverso de la sección destinada al motivo de la queja se deben tener impresos los datos específicos que solicita el Servicio Postal Mexicano, donde se indique a quién va dirigido el formato, así como la institución que paga el monto del porte.

El interior del formato debe contener lo siguiente:

- a) Cuestionario de evaluación acerca del servicio proporcionado por el prestador del servicio turístico del que se trate.
- b) Datos personales del turista.
- c) Descripción detallada sobre la forma de llenado y el procedimiento a seguir en caso de existir inconformidad en el servicio prestado por parte del prestador.

- d) Datos generales del prestador del servicio turístico, impresos o con sello de goma.
- e) Datos generales del prestador final de servicios (en su caso).
- f) Espacio destinado a la breve descripción de las sugerencias.
- g) Espacio destinado para la breve descripción de la queja.

En el espacio destinado a publicidad, los prestadores de servicios turísticos puede utilizarlo para anunciar a asociaciones de las que forme parte el prestador como tal, instituciones financieras, líneas aéreas, empresas del mismo sector turístico, así como cualquier otro tipo de empresa o marca comercial, siempre y cuando el contenido de la imagen o texto no contravengan las disposiciones que sobre publicidad existen en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley General de Salud y su Reglamento en Materia de Publicidad, o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.²¹

Los prestadores de servicios obligados por esta NOM, tienen la obligación de que los formatos foliados y de porte estén a disposición y al alcance del turista en un lugar visible y fácilmente identificable en la recepción o área de atención al público y que este formato sea enviado por correo a la Secretaría para su análisis, tramitación y despacho sin costo alguno para el turista, o bien presentarlo ante los órganos estatales de turismo para el mismo fin. Destacando que el costo de la impresión de los formatos corre a cargo del prestador de servicios turísticos, pudiendo a su elección, insertar en los formatos publicidad conforme a las restricciones que la Norma determine. El

²¹ En caso de duda, es la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría, quien va a desahogar las consultas o controversias sobre el particular.

costo del porte y el contrato con el Servicio Postal Mexicano es a cargo de la Secretaría.

Sin embargo, la NOM-01-TUR- 2002 no señala en qué casos se enviará los formatos foliados de porte pagado a la SECTUR y cuando a los órganos estatales de turismo, ni con que periodicidad deberán enviarse.

A continuación se anexan los Formatos foliados para la presentación de quejas y sugerencias aprobados por la SECTUR:

CORRESPONDENCIA CON PORTE POR COBRAR
PARA DEPOSITAR EN BUZON EXPRESSO
SOLAMENTE SERVICIO NACIONAL

2.5
CM.

SEPOMEX
BUZON EXPRESSO
REG. No. BE-DF-006-95

EL PORTE SERA PAGADO POR:

SECRETARIA DE TURISMO

4.0
CM.

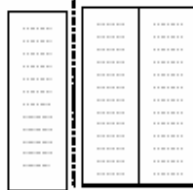
ANCHO
9.33 CM.

DOMICILIO: AV. PRESIDENTE MASARYK No. 172
COL. CHAPULTEPEC MORALES
MEXICO, D.F.

11587

CODIGO POSTAL

**IMPORTANTE:
PARA SU ENVIO POR CORREO**



1. DESPRENDA LA LINEA
PUNTEADA



2. SIMPLEMENTE DOBLE CON EL
PORTE PAGADO A LA VISTA



3. ENVIE POR CORREO

APENDICE 2

**FORMATO FOLIADO Y DE
PORTE PAGADO PARA
LA PRESENTACION DE
SUGERENCIAS Y QUEJAS
ESTABLECIMIENTOS DE
HOSPEDAJE**

Usted es el factor más importante para el éxito de nuestro negocio y queremos proporcionarle el mejor servicio posible, por lo que sus sugerencias son muy valiosas para nosotros. Por lo anterior y con el fin de conocer su opinión le solicitamos nos conceda unos minutos, llenando este cuestionario.

FOLIO 0000

ESPACIO DESTINADO A PUBLICIDAD

SUGERENCIAS

Marque con una X la opción que corresponda a su opinión.

A) RECEPCION ¿Cómo se efectuó su registro?

	B	R	M
Con prontitud	()	()	()
Cortés	()	()	()
Eficiente	()	()	()

B) PERSONAL ¿Cómo fue la atención que recibió del siguiente personal?

	B	R	M
Botones	()	()	()
Camarista	()	()	()
Telefonista	()	()	()
Cajera	()	()	()

C) HABITACION ¿Cómo encontró su habitación y baño?

	B	R	M
Limpia	()	()	()
Cómodo	()	()	()
Agradable	()	()	()
Todo funcionando	()	()	()
Sanitarios Necesarios	()	()	()

D) HOTEL EN GENERAL ¿Cómo calificaría al hotel en?

	B	R	M
Seguridad			
Higiene			
Conservación de mobiliario			
Funcionamiento de equipo			
Instalaciones			

FORMATO FOLIADO Y DE PORTE PAGADO PARA LA
PRESENTACION DE SUGERENCIAS Y QUEJAS
ESTABLECIMIENTOS DE HOSPEDAJE

"PARA EL TURISTA" FOLIO 000000

APENDICE 1

QUEJAS

En caso de existir inconformidad en el servicio prestado por este establecimiento, usted puede presentar su queja por medio del presente formato con porte pagado, la cual será recibida por la Secretaría de Turismo y, en caso de ser procedente, será remitida a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para el correcto llenado de este formato siga cuidadosamente las siguientes instrucciones:

- Llene correctamente con tinta y con letra de molde de preferencia, los espacios destinados para "Datos Personales", "Datos del Establecimiento de Hospedaje".

- En el espacio destinado al "Motivo de Queja" escriba breve y claramente los hechos que originan su inconformidad.

- Desprenda el talón foliado donde se señala "PARA EL TURISTA" por la línea punteada, y consérvelo como comprobante de su queja.

- Desprenda esta sección, separándola de la sección para SUGERENCIAS, ciérrela correctamente y deposítela en cualquier buzón u oficina de correos.

NOTA: La documentación base de esta queja deberá ser presentada por el turista en el momento en que se le solicite por la autoridad.

DATOS PERSONALES

Nombre: _____
 Calle y No. _____
 Colonia: _____
 Ciudad _____
 Estado: _____ C.P. _____
 País: _____
 Teléfono: _____
 E-mail: _____

DATOS DEL ESTABLECIMIENTO DE HOSPEDAJE

Nombre del Establecimiento: _____
 Calle y No. _____
 Colonia: _____
 Ciudad: _____
 Estado: _____ C.P. _____
 Teléfono _____
 E-mail: _____

MOTIVO DE LA QUEJA

FECHA

FIRMA

"PARA ENVIO A SECTUR"

FOLIO 00000

CORRESPONDENCIA CON PORTE POR COBRAR
PARA DEPOSITAR EN BUZON EXPRESSO
SOLAMENTE SERVA NACIONAL

EL PORTE SERA PAGADO POR:

SECRETARIA DE TURISMO

DOMICILIO: AV. PRESIDENTE MASARYK No. 172
COL. CHAPULTEPEC MORALES
MEXICO, D.F.

11587

CODIGO POSTAL

SEPOMEX
BUZON EXPRESSO
REG. No. BE-DF-006-95

2.5
CM.

4.0
CM.

ANCHO
9.33 CM.

**IMPORTANTE:
PARA SU ENVIO POR CORREO**



1. DESPRENDA LA LINEA
PUNTEADA



2. SIMPLEMENTE DOBLE CON EL
PORTE PAGADO A LA VISTA



3. ENVIE POR CORREO

APENDICE 2

**FORMATO FOLIADO Y DE
PORTE PAGADO PARA
LA PRESENTACION DE
SUGERENCIAS Y QUEJAS
AGENCIAS DE VIAJES**

Usted es el factor más importante para el éxito de nuestro negocio y queremos proporcionarle el mejor servicio posible, por lo que sus sugerencias son muy valiosas para nosotros. Por lo anterior y con el fin de conocer su opinión le suplicamos nos conceda unos minutos, llenando este cuestionario.

FOLIO 0000

ESPACIO DESTINADO A PUBLICIDAD

SUGERENCIAS

Marque con una X la opción que corresponda a su opinión.

A) **ATENCIÓN PERSONAL** ¿Cómo fue el trato que le proporcionó el personal de nuestra empresa?

	B	R	M
Con prontitud	()	()	()
Cortés	()	()	()
Eficiente	()	()	()

B) ¿Cómo fue la atención que recibió del siguiente personal?

	B	R	M
Capitán de Meseros	()	()	()
Meseros	()	()	()
Cajero	()	()	()
Cantinero	()	()	()
Recepcionista	()	()	()

C) ¿Cómo encontró el comedor y el bar?

	B	R	M
Limpio	()	()	()
Agradable	()	()	()

D) ¿Cómo calificaría la calidad de los alimentos y bebidas?

	B	R	M
Alimentos	()	()	()
Bebidas	()	()	()

E) Los precios están acordes con la calidad y servicio?
 Si () No ()

F) SUGERENCIAS

FORMATO FOLIADO Y DE PORTE PAGADO PARA LA PRESENTACIÓN DE SUGERENCIAS Y QUEJAS ESTABLECIMIENTOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

"PARA EL TURISTA" FOLIO 0000

APENDICE 1

QUEJAS

En caso de existir inconformidad en el servicio prestado por este establecimiento, usted puede presentar su queja por medio del presente formato con porte pagado, la cual será recibida por la Secretaría de Turismo y, en caso de ser procedente, será remitida a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para el correcto llenado de este formato siga cuidadosamente las siguientes instrucciones:

- Llene correctamente con tinta y con letra de molde de preferencia, los espacios destinados para "Datos Personales", Datos del "Establecimiento de Alimentos y Bebidas".

- En el espacio destinado al "Motivo de Queja" escriba breve y claramente los hechos que originan su inconformidad.

- Desprenda el talón foliado donde se señala "PARA EL TURISTA" por la línea punteada, y consérvelo como comprobante de su queja.

- Desprenda esta sección, separándola de la sección para SUGERENCIAS, ciérrela correctamente y depositela en cualquier buzón u oficina de correos.

NOTA: La documentación base de esta queja deberá ser presentada por el turista en el momento en que se le solicite por la autoridad.

DATOS PERSONALES

Nombre: _____

Calle y No. _____

Colonia: _____

Ciudad: _____

Estado: C.P. _____

País: _____

Teléfono: _____

E-mail: _____

DATOS DEL ESTABLECIMIENTO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

Nombre del Establecimiento: _____

Calle y No. _____

Colonia: _____

Ciudad: _____

Estado: C.P. _____

Teléfono _____

E-mail: _____

MOTIVO DE LA QUEJA

FECHA

FIRMA

"PARA ENVIO A SECTUR"

FOLIO 00000

CORRESPONDENCIA CON PORTE POR COBRAR
PARA DEPOSITAR EN BUZON EXPRESSO
SOLAMENTE SERVICIO NACIONAL

2.5
CM.

SEPOMEX
BUZON EXPRESSO
REG. No. BE-DF-006-95

4.0
CM.

SECRETARIA DE TURISMO

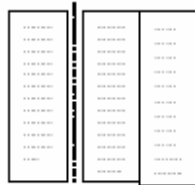
ANCHO
9.33 CM.

DOMICILIO: AV. PRESIDENTE MASARYK No. 172
COL. CHAPULTEPEC MORALES
MEXICO, D.F.

11587

CODIGO POSTAL

**IMPORTANTE:
PARA SU ENVIO POR CORREO**



1. DESPRENDA LA LINEA
PUNTEADA



2. SIMPLEMENTE DOBLE CON EL
PORTE PAGADO A LA VISTA



3. ENVIE POR CORREO

APENDICE 2

**FORMATO FOLIADO Y DE
PORTE PAGADO PARA
LA PRESENTACION DE
SUGERENCIAS Y QUEJAS
ESTABLECIMIENTOS DE
ALIMENTOS Y BEBIDAS**

Usted es el factor más importante para el éxito de nuestro negocio y queremos proporcionarle el mejor servicio posible, por lo que sus sugerencias son muy valiosas para nosotros. Por lo anterior y con el fin de conocer su opinión le suplicamos nos conceda unos minutos, llenando este cuestionario.

FOLIO 0000

ESPACIO DESTINADO A PUBLICIDAD

SUGERENCIAS

Marque con una X la opción que corresponda a su opinión.

A) **ATENCIÓN PERSONAL** ¿Cómo fue el trato que le proporcionó el personal de nuestra empresa?

	B	R	M
Con prontitud	()	()	()
Cortés	()	()	()
Eficiente	()	()	()

B) **INFORMACIÓN** ¿Cómo se le proporcionó la información que usted solicitó, sugerencias para cambios o adiciones a la información?

	B	R	M
Completa	()	()	()
Clara	()	()	()

C) **SERVICIO OFRECIDO Y CONTRATADO** ¿Cómo se le otorgó el servicio?

	B	R	M
A su entera satisfacción	()	()	()
Con oportunidad	()	()	()

D) **INSTALACIONES DE LA EMPRESA DE SISTEMAS DE INTERCAMBIO** ¿Qué opina de ellas?

	B	R	M
Mobiliario	()	()	()
Espacio	()	()	()
Aspecto físico	()	()	()

FORMATO FOLIADO Y DE PORTE PAGADO PARA LA PRESENTACION DE SUGERENCIAS Y QUEJAS EMPRESAS DE SISTEMAS DE INTERCAMBIO

"PARA EL TURISTA" FOLIO 000000

APENDICE 1

QUEJAS

En caso de existir inconformidad en el servicio prestado por este establecimiento, usted puede presentar su queja por medio del presente formato con porte pagado, la cual será recibida por la Secretaría de Turismo y, en caso de ser procedente, será remitida a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para el correcto llenado de este formato siga cuidadosamente las siguientes instrucciones:

- Llene correctamente con tinta y con letra de molde de preferencia, los espacios destinados para "Datos Personales", "Datos de la Empresa de Sistema de Intercambio" y "Datos del Prestador Final del Servicio" (estos últimos en caso de que su queja se refiera al prestador de servicios contratado por intermediación de la Empresa de Sistema de Intercambio).

- En el espacio destinado al "Motivo de Queja" escriba breve y claramente los hechos que originan su inconformidad.

- Desprenda el talón foliado donde se señala "PARA EL TURISTA" por la línea punteada, y consérvelo como comprobante de su queja.

- Desprenda esta sección, separándola de la sección para SUGERENCIAS, ciérrala correctamente y deposítela en cualquier buzón u oficina de correos.

NOTA: La documentación base de esta queja deberá ser presentada por el turista en el momento en que se le solicite por la autoridad.

DATOS PERSONALES

Nombre: _____
 Calle y No. _____
 Colonia: _____
 Ciudad: _____
 Estado: C.P. _____
 País: _____
 Teléfono: E-mail: _____

DATOS DE LA EMPRESA DE SISTEMAS DE INTERCAMBIO

Nombre del Establecimiento: _____
 Calle y No. _____
 Colonia: _____
 Ciudad: _____
 Estado: C.P. _____
 Teléfono: _____
 E-mail: _____

DATOS DEL PRESTADOR FINAL DEL SERVICIO

Nombre del Establecimiento _____
 Calle y No. _____
 Colonia: _____
 Ciudad: C.P. _____
 Estado: _____
 Teléfono: _____
 E-mail: _____

BREVE DESCRIPCION DE LA QUEJA

FECHA

FIRMA

"PARA ENVIO A SECTUR"

FOLIO 00000

CORRESPONDENCIA CON PORTE POR COBRAR
PARA DEPOSITAR EN BUZON EXPRESSO
SOLAMENTE SERVICIO NACIONAL

2.5
CM.

SEPOMEX
BUZON EXPRESSO
REG. No. BE-DF-006-95

EL PORTE SERA PAGADO POR:

SECRETARIA DE TURISMO

4.0
CM.

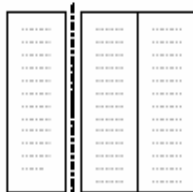
ANCHO
9.33 CM.

DOMICILIO: AV. PRESIDENTE MASARYK No. 172
COL. CHAPULTEPEC MORALES
MEXICO, D.F.

11587

CODIGO POSTAL

**IMPORTANTE:
PARA SU ENVIO POR CORREO**



1. DESPRENDA LA LINEA
PUNTEADA



2. SIMPLEMENTE DOBLE CON EL
PORTE PAGADO A LA VISTA



3. ENVIE POR CORREO

APENDICE 2

**FORMATO FOLIADO Y DE
PORTE PAGADO PARA
LA PRESENTACION DE
SUGERENCIAS Y QUEJAS
EMPRESAS DE SISTEMAS
DE INTERCAMBIO**

Usted es el factor más importante para el éxito de nuestro negocio y queremos proporcionarle el mejor servicio posible, por lo que sus sugerencias son muy valiosas para nosotros. Por lo anterior y con el fin de conocer su opinión le suplicamos nos conceda unos minutos, llenando este cuestionario.

FOLIO 0000

Continuando con las normas oficiales ahora mencionaré a la NOM-05-TUR-2003, que es la encargada de regular los requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la presentación del servicio.

Respecto a esta norma hay que hacer un breve paréntesis puesto que como ya señalé las normas oficiales constituyen reglas generales administrativas sobre aspectos técnicos operativos para materias específicas, las cuales son emitidas por las dependencias de conformidad con sus atribuciones y de acuerdo con el procedimiento y finalidades establecidas en la Ley Federal de Metrología y Normalización y de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación “**regulan con detalle y de manera pormenorizada las materias comprendidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como expresión de la facultad reglamentaria**”, es decir constituyen un acto materialmente legislativo y se asemejan a un reglamento, sin embargo, esta norma va más allá de la Ley Federal de Turismo, ya que ésta no contempla como prestador de servicios turísticos a las operadoras de buceo, mucho menos sus obligaciones, aunque encaja en la fracción II del artículo 40 de la LFMN al ser un servicio que puede constituir un riesgo para la salud humana.

Las obligaciones que señala esta ley para las operadoras de buceo son las siguientes:

Deben emplear y contratar los servicios de guías de buceo con licencia vigente, acreditados ante la Secretaría a través de la credencial de reconocimiento que ésta otorgue. Asimismo, deberán observar las medidas de seguridad antes y durante la prestación del servicio, a efecto de brindar mayor seguridad a la integridad física del turista.

El prestador también debe cerciorarse de que el turista que solicite la prestación del servicio cuente con una licencia de buceo vigente, o bien

debe tomar un curso de introducción impartido por un instructor certificado en buceo, que consiste como mínimo en lo siguiente:

a) Apartado teórico: Explicar en qué consiste el buceo con equipo autónomo; explicar las características del equipo de buceo autónomo; señalar los riesgos que puede implicar el buceo realizado de manera incorrecta; explicar la importancia del manejo correcto de la flotabilidad; enseñar las señales básicas; introducción a los procedimientos de seguridad y de emergencia; recomendaciones sobre la conservación y preservación de la flora y fauna acuáticas, y recomendaciones sobre la conservación del patrimonio cultural sumergido.

b) Apartado práctico (en condiciones de seguridad adecuadas): Ejercicios de control de la flotabilidad; vaciado de visor y tubo respirador; técnicas de compensación de oídos y visor; técnicas de recuperación y vaciado de regulador; técnicas de respiración con fuente alterna de aire; ejercicios de señales bajo el agua; técnicas de desplazamiento, y técnicas de descenso y ascenso.

Además de lo anterior, el prestador de servicios turísticos de acuerdo al nivel de conocimientos (básico, intermedio o avanzado) y experiencia del turista, proporcionará el servicio, ya que la profundidad mínima y máxima de la inmersión, dependerá de que un turista cuente o no con licencia de buceo.

Cabe mencionar, que los términos y condiciones en materia de seguridad en la prestación del servicio, deben ser previstos en el reglamento interno del prestador, en idioma español, proporcionando al turista la información al respecto, siendo de forma clara, sin perjuicio en la utilización de otros idiomas e incorporando las disposiciones contenidas en la NOM (ver apéndice 1)¹⁹⁷, además, el prestador debe contar con un

¹⁹⁷ APÉNDICE 1 Se establecen como puntos mínimos que debe contener el Reglamento Interno de la Operadora de Buceo las siguientes preguntas con el fin de proporcionar un mejor servicio: 1. ¿Cuándo fue

seguro de responsabilidad civil y de daños a terceros. Las características y condiciones de este seguro deben ser conforme lo establece el Código Civil Federal. El seguro debe ser contratado por el operador con compañías aseguradoras que proporcionen la cobertura en los términos especificados.

Los servicios proporcionados por el prestador deben sujetarse a los siguientes requisitos:

1. Condiciones del establecimiento: Contar con limpieza e higiene en general, servicios sanitarios y, en su caso, un área de trabajo la cual debe estar bien ventilada e iluminada destinada al llenado de tanques y reparación de equipo y separada del área de atención al usuario turista.
2. Condiciones del acceso a embarcaciones: El muelle o embarcadero debe encontrarse en buen estado. En caso de no contar con uno propio, se deben utilizar lugares en donde se brinde una mayor seguridad al turista.
3. Antes de cada salida para la práctica del buceo, se debe revisar el equipo de a bordo de la embarcación, consistente en: chalecos salvavidas suficientes para cada uno de los turistas y la tripulación, equipo de oxígeno en buenas condiciones de operación y suficiente para el traslado del área de buceo al centro de atención médica en caso de accidente, radio VHF, botiquín, agua potable y herramientas.
4. Para la práctica de buceo, tanto en las áreas naturales protegidas como en aquellas que se encuentran fuera, el prestador

la última ocasión que efectuó una inmersión? 2. ¿Ha realizado usted sus últimas inmersiones bajo la supervisión de un instructor o guía calificado? 3. ¿Ha realizado usted alguna vez buceo nocturno? 4. En total, ¿cuántas inmersiones ha realizado? 5. ¿Fecha del último examen médico? 6. ¿Padece alguna enfermedad o toma algún medicamento? 7. ¿Ha recibido tratamiento hiperbárico por cuestiones de buceo? 8. ¿Recuerda usted, las reglas básicas de seguridad del buceo?

debe informar que las actividades de buceo deben realizarse sin dañar la flora y fauna silvestre acuática (viva o muerta), así como evitar la intervención, alteración o extracción de los monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, entendiéndose por éstos tanto los bienes prehistóricos y paleontológicos, así como los naufragios o pecios, siendo éstos los fragmentos o totalidad de una embarcación hundida y la carga que contenían. En este tipo de inmersiones, por seguridad del turista y del patrimonio cultural, se debe mantener una distancia mínima de 1 metro de dichos objetos.

Aunado a lo anterior, los aparatos y equipo de buceo deben estar en buenas condiciones de funcionamiento en el momento de la renta y para efectos del mantenimiento y conservación de los mismos, éstos deben someterse periódicamente a pruebas y servicios para mantenerlos en óptimo estado.

Respecto a la renta de aparatos, esta sólo puede otorgarse a aquellas personas que cuenten como mínimo con una licencia de buceo de nivel básico o equivalente, vigente y que no contengan ninguna restricción al respecto ya que el prestador es responsable del buen funcionamiento del equipo en renta y de las condiciones de seguridad e higiene en los servicios que se ofrecen a los turistas, tanto a bordo de la embarcación como debajo del agua.

El prestador debe entregar junto con el reglamento interior, un formato para la prevención de accidentes, el cual debe ser impreso en idioma español sin perjuicio en la utilización de otros idiomas, el cual debe ser firmado por el turista y debe manifestar por escrito, bajo protesta de decir verdad:

- a) Que no padece ninguna enfermedad o afección que ponga en riesgo su salud en la práctica del buceo y que no se encuentra bajo el influjo de medicamentos o sustancias tóxicas que puedan agravar o complicar la misma en el momento de la inmersión.

b) En su caso, y sólo para los buzos avanzados, su voluntad de realizar la inmersión sin conducción, libera al prestador de operadoras de buceo de cualquier responsabilidad por accidente no imputable al estado de los aparatos, equipo de buceo rentados y al servicio contratado.

c) Que está enterado que existen leyes que protegen tanto el patrimonio natural como el cultural subacuático y que cualquier intervención, alteración o extracción de ese patrimonio es penado por la ley.

d) Señalando la profundidad máxima de inmersión a que está autorizado de acuerdo a su nivel, así como los datos del turista, la agencia certificadora, nivel del buzo, número y vigencia de la licencia.

Las instrucciones de inmersión deben ser dadas en idioma español sin menoscabo de la utilización de otros idiomas, siempre y cuando se haya acreditado su dominio en términos de la normatividad turística aplicable.

Por lo que refiere a las embarcaciones destinadas a los servicios turísticos de buceo, deben contar con los elementos y equipo de seguridad siguientes: un botiquín de primeros auxilios, equipo de oxigenoterapia, agua potable suficiente, boyas y banderas que indiquen la zona de buceo al público.

Por último y con el fin de asegurar la pronta atención a los turistas en caso de accidente, el prestador y el guía de buceo deben conocer la ubicación de las cámaras hiperbáticas que den servicio al público más cercanas y de los servicios médicos de emergencia, así como el procedimiento para dar aviso a los mismos y los medios de transporte terrestre y aéreo con unidad de oxígeno con los que cuenta la localidad.

Siguiendo con el tema, toca el turno a la norma NOM-06-TUR-2000, la cual señala los requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casa rodantes:

Los términos y condiciones en materia de seguridad e higiene en la prestación del servicio contemplados en esta NOM, deben ser previstos en el Reglamento Interno de los campamentos y paradores de casas rodantes, el cual debe estar a la vista del usuario en el área de recepción, mismo que puede ser proporcionado al turista a su llegada, dando la información al respecto de forma clara en español y en inglés, sin perjuicio en la utilización de otros idiomas.

Los campamentos y paradores de casas rodantes deben contar con un área de recepción para el turista donde se le proporcionen los servicios de recepción y registro, custodia de valores, servicio de telefonía e información general, asimismo, deben contar con un lugar destinado, exclusivamente, para otorgar el servicio médico y/o enfermería, y personal con conocimientos en primeros auxilios, en donde se encuentren los suministros necesarios para la aplicación de los mismos.

Todos los servicios y accesos de los campamentos y paradores de casas rodantes deben estar perfectamente señalizados de forma pictográfica,¹⁹⁸ y en caso de que los campamentos y paradores de casas rodantes, cuenten con locales destinados a la venta de alimentos procesados o preparados, éstos deben sujetarse a lo establecido en la “NOM-093-SSA1 vigente¹⁹⁹”.

¹⁹⁸ www.rae.es accesada 8 julio 2007, pictográfica, adj. Perteneciente o relativo a la pictografía. (Del lat. *pictus*, part. pas. de *pingēre*, pintar, y *-grafía*). escritura ideográfica que consiste en dibujar los objetos que han de explicarse con palabras.

¹⁹⁹ Esta Norma Oficial Mexicana establece las disposiciones sanitarias que deben cumplirse en la preparación de alimentos que se ofrecen en establecimientos fijos con el fin de proporcionar alimentos inocuos al consumidor. Esta Norma Oficial Mexicana es de observancia obligatoria en el territorio nacional para las personas físicas o morales que se dedican a la preparación de alimentos y contiene entre otras cosas como debe ser la manipulación de alimentos, características de higiene, como lavar los alimentos, como cocinarlos, que tipo de recipientes y utensilios se utilizan para la preparación, verificación de los empaques de los alimentos a fin de asegurar su integridad y limpieza, el color, olor, textura que deben tener los alimentos de origen vegetal y animal para corroborar que están en las mejores condiciones de frescura, también habla de las mesas de trabajo, de el personal que prepara los alimentos etcétera.

Los campamentos y paradores de casas rodantes deben contar como mínimo con lo siguiente:

1. Personal de seguridad y vigilancia las 24 horas debidamente identificado, uniformado y capacitado para casos de siniestro;
2. Alarma general;
3. Permiso emitido por el servicio de bomberos, el cual debe determinar el número de equipos contra incendio a instalarse dependiendo del área a cubrir;
4. Manual de emergencia para el personal;
5. Anuncios e instructivos de seguridad para los turistas;
6. Bardeado con malla, alambre o cualquier otro que delimite el área, con una caseta de entrada al campamento o parador de casas rodantes;
7. Salvavidas, flotadores en lugar visible y señalamientos de profundidad y corrientes en caso de existir lagos, ríos o servicio de albercas;
8. Agua potable;
9. Luces de emergencia, y
10. Fosas sépticas e instalaciones para recibir las aguas de desecho.
11. Área de seguridad para los turistas en caso de siniestro, debidamente identificada con el logotipo de Protección Civil.

12. Se debe anunciar claramente si se aceptan o no animales.

13. Los animales que utilicen las personas con discapacidad deben ser aceptados.

Además de lo anterior, los campamentos deben tener:

a) Asadores y quemadores;

b) Mesas con bancos, y

c) Un área destinada exclusivamente a la realización de fogatas, en su caso.

Para asegurar la limpieza e higiene del campamento o parador de casas rodantes, éstos deben contar con una zona para basura y botes de basura con tapa y bolsa separados de la zona de acampar y de los paradores; asimismo, deben contar con servicios sanitarios y de regaderas conforme las necesidades de cada establecimiento, ambas instalaciones deben estar separadas; estos servicios deben ser proporcionados al turista con limpieza e higiene en general y deben contar con lo siguiente: a) Tapete antiderrapante o piso corrugado, en el caso del servicio de regaderas; b) Contactos e indicadores de voltaje; c) Botes de basura con tapa y bolsa; d) Iluminación y ventilación, y e) Suministros de jabón y papel sanitario.

Ahora veamos las obligaciones establecidas en la NOM-07-TUR-2002 que señala los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios.

Respecto esta norma y antes de comenzar hay que señalar que dentro de la Ley ni del Reglamento existe la obligación de los prestadores de servicios de hospedaje de contratar un seguro de responsabilidad civil, ni

la Ley Federal de Metrología y Normalización establece dentro de sus finalidades la de normar sobre un seguro de responsabilidad civil, sin embargo, podría encajar como característica o especificación (garantía) dentro de un servicio que pudiera constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar su salud (artículo 40, fracción II LFMN)

No siendo óbice lo anterior, la Ley Federal de Turismo señala en su artículo 34 que *“corresponde a la Secretaría expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la administración pública federal. Dichas normas tendrán por finalidad establecer:*

*... IV. **Las garantías** que, en su caso, deberán otorgar los prestadores de servicios a que se refieren las fracciones I, II y V del artículo 4o. de la presente ley. “*

Después de este comentario es necesario señalar que Contrato de seguro: es aquel por el cual la compañía aseguradora se obliga, mediante el pago de una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero, al verificarse la eventualidad prevista en el mismo y Responsabilidad civil: son los daños, perjuicios y el daño moral consecuencial que el asegurado cause a los turistas o usuarios en sus personas o en sus bienes y por los que éste deba responder, conforme a la legislación aplicable vigente en los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo de la norma es establecer los lineamientos mínimos que en materia del seguro de responsabilidad civil deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de hospedaje, para que respondan en forma oportuna y adecuada por las responsabilidades en que puedan incurrir derivadas de la prestación de sus servicios a turistas o usuarios y es obligatoria para todos los prestadores de servicios turísticos mencionados en el artículo 4, fracción I de la Ley Federal de Turismo, que operen

dentro del territorio nacional, a excepción de los campamentos y paradores de casas rodantes.

Los prestadores de servicios turísticos de hospedaje están obligados a celebrar un contrato de seguro de responsabilidad civil con una compañía aseguradora que esté debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cubriendo los requisitos mínimos establecidos en la presente Norma, el cual debe celebrarse en idioma español, sin perjuicio en la utilización de otros idiomas y debe ser no cancelable durante su vigencia y conservar en todo momento el comprobante único que demuestre el pago oportuno del contrato.

Al celebrar el contrato de seguro, los prestadores de servicios turísticos deben cerciorarse de que en la póliza se establezca con claridad las coberturas y montos de las sumas aseguradas, conforme lo previene la presente Norma.

“La póliza”²⁰⁰ debe señalar los riesgos no amparados, así como las instrucciones e indicaciones para la presentación formal de reclamaciones en caso de que ocurra alguno de los riesgos establecidos en el contrato de seguro.

En el texto de la póliza se debe mencionar que los términos y condiciones del seguro contratado, cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la presente Norma, para lo cual el prestador de servicios debe cerciorarse que la póliza cubra los aspectos mencionados en la misma.

El periodo de cobertura del turista o usuario tendrá aplicación mientras dure su estancia en el establecimiento de hospedaje.

²⁰⁰ Póliza: Documento en el que se establece en forma pormenorizada los derechos y obligaciones de la empresa aseguradora y del asegurado, así como de los terceros o beneficiarios, en su caso, incluyendo la suma asegurada de acuerdo con el objeto del contrato de seguro, contra el pago regular de las primas establecidas.

La cobertura debe incluir:

1. Los hechos u omisiones que en términos de la legislación civil federal vigente causen la muerte o el menoscabo de la salud de los turistas o usuarios, el deterioro, pérdida o la destrucción de bienes propiedad de los mismos, derivados de las actividades propias del prestador de servicios turísticos; incluyendo su responsabilidad como propietario, arrendatario o usufructuario de terrenos, edificios o locales que sean utilizados para su actividad, así como las instalaciones comprendidas dentro de los mismos, o por la prestación de servicios básicos y complementarios que suministre a terceros, y la responsabilidad civil legal personal de sus empleados y trabajadores derivada del desempeño de sus funciones.
2. Suma asegurada: El monto mínimo de la suma asegurada debe ser el que resulte de multiplicar el 25% del total del número de habitaciones instaladas por establecimiento por 790 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, mismo que debe ser reinstalable para eventos subsecuentes.
3. Para el caso de establecimientos que cuenten con capacidad menor a 40 habitaciones, no es aplicable el punto anterior y se establece como base 10 habitaciones por 790 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal como mínimo de suma asegurada.
4. El deducible y el coaseguro lo debe pagar el prestador de servicios turísticos y no debe trasladarse al turista o usuario que haga uso de los servicios.

Exclusiones. El prestador de servicios turísticos, debe cerciorarse de que en el seguro contratado se establezcan las condiciones por las cuales no se responde al turista o usuario por los daños que sufra en sus bienes

o en su persona, siempre y cuando no contravengan a lo previsto en el numeral 5.1.1.²⁰¹

Por último y una vez cumplidos todos los requisitos del contrato de seguro, el prestador del servicio turístico debe informar al turista o usuario mediante avisos colocados en la recepción o en la habitación, o bien, en el reglamento interior del establecimiento de hospedaje. La información que se proporcione sobre el seguro debe ser suficientemente clara y explícita, debiendo siempre citar la presente Norma.

Continuando con las normas oficiales turísticas la NOM-08-TUR-2002, es la encargada de establecer los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural.

El guía de turistas es la persona física que proporciona al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia; el cual puede prestar sus servicios bajo la modalidad de guía general o guía especializado en un tema o localidad específica de carácter cultural.

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

²⁰¹ 5.1.1 Los hechos u omisiones que en términos de la legislación civil federal vigente causen la muerte o el menoscabo de la salud de los turistas o usuarios, el deterioro, pérdida o la destrucción de bienes propiedad de los mismos, derivados de las actividades propias del prestador de servicios turísticos; incluyendo su responsabilidad como propietario, arrendatario o usufructuario de terrenos, edificios o locales que sean utilizados para su actividad, así como las instalaciones comprendidas dentro de los mismos, o por la prestación de servicios básicos y complementarios que suministre a terceros, y la responsabilidad civil legal personal de sus empleados y trabajadores derivada del desempeño de sus funciones.

Guía especializado en temas y localidades específicas de carácter cultural: Persona que tiene conocimientos y experiencia acreditables en alguna o varias de las materias contenidas en el punto 5.1.²⁰² de la presente Norma y que se relacionan estrictamente a un monumento, museo, zona arqueológica o atractivo turístico en particular o a una localidad específica.

El Objetivo de esta Norma es definir los procedimientos, requisitos de información y promover la seguridad al turista y de protección al patrimonio natural y cultural que se requieren en el desarrollo de la actividad que realizan los guías de turistas generales y especializados en un tema o localidad en específico. El Campo de aplicación de esta Norma es obligatoria en el territorio nacional para los guías de turistas mencionados en los artículos 4, fracción III de la Ley Federal de Turismo y 44, fracciones I y III de su Reglamento.

Para poder desempeñar la actividad de guía general²⁰³ o guía especializado en un tema o localidad específica²⁰⁴ es indispensable que el

²⁰² Arqueología; Arte Moderno y Contemporáneo; Arte Prehispánico; Arte Colonial; Etnografía y Arte Popular; Geografía Turística; Historia de México; Historia General del Arte; Relaciones Humanas; Conducción de Grupos; Legislación Turística, y Cultura Turística.

²⁰³ Para obtener la credencial de reconocimiento como guía general, los interesados deben presentar ante la Secretaría o ante los organismos estatales de turismo los siguientes documentos: Credencial de elector, pasaporte o forma migratoria correspondiente, Registro Federal de Contribuyentes (RFC), Dos fotografías tamaño pasaporte a color en fondo blanco, Llenado del formato preestablecido por la Secretaría según el Art. 45 de la Ley, Certificado de estudios de nivel medio superior o nivel técnico en un área vinculada con la actividad turística, reconocidos por autoridades competentes en la materia, Cursar diplomado de proceso de formación académica de 360 horas y prácticas por un total de 150 horas como mínimo, mismos que pueden ser organizados por la Secretaría o por las autoridades estatales de turismo el cual debe contener las materias señaladas en el punto 5.1, Acreditar las evaluaciones señaladas en el punto 5.1, 5.1.2, 5.1.3 y Constancia de cursos de primeros auxilios impartidos por institución calificada en la materia y con registro ante las autoridades competentes. En caso de ser extranjeros, además de lo anterior, deben acreditar fehacientemente su legal estancia en el país, y la calidad y característica migratoria para desarrollar la actividad de guía de turistas, en los términos de la legislación aplicable. La vigencia de la credencial de reconocimiento es como máximo la prevista para la calidad migratoria emitida.

²⁰⁴ Para obtener la credencial de reconocimiento como guía especializado en un tema o localidad específica de carácter cultural, los interesados deben presentar ante la Secretaría o ante los organismos estatales de turismo los documentos señalados en los incisos a), b), c), d) y h) del punto 4.2 de la presente norma, además de lo siguiente: a) Certificado de estudios máximos. b) Presentación de documentos que demuestren los conocimientos y experiencia en el tema o localidad específica que como guía pretenda desarrollar, reconocidos por autoridades competentes en la materia. Cursar diplomado de proceso de formación académica de 250 horas, y prácticas con un mínimo de 72 horas exclusivamente en las materias referentes al tema o localidad para los cuales se desea la credencial de reconocimiento, incluyendo las materias de relaciones humanas, conducción de grupos, legislación turística y cultura turística, organizado por la Secretaría de Turismo o por las autoridades estatales de turismo. Acreditar las evaluaciones señaladas en el punto 5.1, 5.1.1 y 5.1.2 dependiendo del tema o localidad para la cual se

aspirante obtenga la “credencial de reconocimiento”²⁰⁵ debidamente expedida por la Secretaría.

En primer lugar, es obligación de todo guía portar a la vista, durante la prestación del servicio, la credencial de reconocimiento que avala el cumplimiento de la presente Norma.

Asimismo, los guías de turistas al contratarse con una persona física o moral, sin intermediación, deben extender el documento correspondiente que garantice los servicios contratados; dicho documento debe estar escrito en español y en inglés, sin perjuicio de la utilización de otro idioma y contener como mínimo lo siguiente:

Nombre del guía, RFC, domicilio y teléfono, número de credencial de reconocimiento, vigencia del servicio, fecha en la que prestará el servicio, Idioma(s) en que se proporcionarán los servicios, recorrido e itinerario contratado, tiempo estimado de duración del servicio, costo por servicio (detalle del mismo con los gastos que incluye), tipo de seguro: viajero (); - responsabilidad Civil (); y firma del prestador de servicios y opcionalmente podrá incluir nombre y firma del turista, comentarios acerca del servicio.

La publicidad que hagan los guías de turistas respecto a los servicios que proporcionen, debe ser clara, precisa, confiable y no debe inducir a error o confusión, asimismo, los guías de turistas deben dar un informe claro y detallado a los turistas sobre las precauciones generales que deban observarse en el recorrido y cómo actuar en caso de emergencia.

Ahora bien, tratándose de guías de turistas que prestan sus servicios con intermediación de una agencia de viajes, ésta es la responsable de expedir la solicitud de servicios.

desea la credencial. Los interesados en acreditarse como guías especializados en algún tema o localidad específica de carácter cultural, sólo pueden obtener la credencial de reconocimiento exclusivamente en ese tema o localidad que soliciten.

²⁰⁵ Credencial de reconocimiento: Documento que expide exclusivamente la Secretaría para acreditar al guía general o guía especializado en un tema o localidad de carácter cultural.

En ningún caso, un solo guía puede atender grupos integrados por un número mayor de veinticinco personas, debiendo subcontratar un guía adicional en los sitios de interés turístico, con excepción de que en el sitio no se cuente con guías acreditados en el idioma en que se realiza el servicio; excepto en el caso de transportación en la que será suficiente un guía por vehículo.

Los guías especializados en un tema o localidad específica no podrán otorgar orientación e información fuera de la zona o localidad, así como del tema para el cual fueron acreditados.

Ningún guía general o especializado en un tema o localidad específica puede obstaculizar, prohibir, restringir, condicionar o amenazar el derecho de otro guía de ejercer sus servicios en cualquier plaza de carácter público o destino turístico, así como museos, monumentos, zonas arqueológicas y parques nacionales, entre otros; en caso contrario se hará acreedor a las sanciones contenidas en el punto 8.2, inciso g)²⁰⁶ de esta Norma.

Ahora bien, la NOM-09-TUR-2002, señala los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas.

La actividad de guías de turistas representa para el turismo, el conducto por el que se da a conocer el patrimonio natural y cultural de los destinos turísticos con los que cuenta el país, ya que la relación que establece el guía con los visitantes y la manera de presentar los atractivos turísticos posibilita la repetición y recomendación del país visitado, si la experiencia durante el viaje cumplió con las expectativas de los visitantes. Las nuevas tendencias de la demanda turística en turismo de aventura, exigen contar con guías altamente capacitados. En este sentido, la Norma

²⁰⁶ 8.2 Son causas para que la Secretaría niegue o revoque de manera inmediata y definitiva la acreditación de la credencial de reconocimiento de la norma al guía de turistas cuando: g) Pretenda prohibir, restringir, condicionar o amenazar el derecho de otro guía de turistas de ejercer sus servicios en cualquier plaza de carácter público o destino turístico, así como en museos, monumentos, zonas arqueológicas y parques nacionales, entre otros.

Oficial Mexicana, previene esquemas definidos para la obtención de la credencial de reconocimiento, considerando en la formación del guía, la necesidad de reconocer los niveles mínimos de seguridad, información y el respeto al medio ambiente, al patrimonio natural y cultural (paleontológico, arqueológico, histórico y actual) con el que los turistas deben desarrollar estas actividades y de las cuales el guía de turistas forma parte.

Los Guías Especializados como ya señalé son personas que tienen conocimientos y/o experiencia acreditable sobre algún, tema o actividad específicos. Este tipo de guías deberán cumplir con las obligaciones citadas en la NOM-08-TUR-2002, y prestar sus servicios bajo las siguientes modalidades:

1. Turismo de aventura,²⁰⁷ comprende el buceo; espeleobuceo; descenso en ríos; kayak de mar o de lago; excursionismo; alta montaña; escalada; ciclismo de montaña; cañonismo; espeleísmo.

2. Turismo orientado a la naturaleza. Que es una forma de turismo basado primordialmente en la historia natural de áreas específicas, áreas naturales protegidas y no protegidas, incluyendo culturas indígenas pasadas y presentes.

Para poder desempeñar la actividad de guía especializado es necesario que el prestador obtenga la credencial de reconocimiento debidamente expedida por la Secretaría.²⁰⁸

²⁰⁷ La ley Federal de Turismo, no regula al turismo de aventura ni el turismo orientado a la naturaleza, razón por la cual creemos que las NOM's que los regulan están yendo más allá de la Ley.

²⁰⁸ Requisitos para obtener la credencial de reconocimiento como guía de Turistas Especializado de la Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-2002: Credencial de elector, pasaporte o forma migratoria correspondiente, Registro Federal de Contribuyentes, R.F.C. o CURP, Dos fotografías tamaño pasaporte a color en fondo blanco, (recientes), Formato de inscripción al Registro Nacional de Turismo SECTUR-03-002, Pago de derechos de derechos \$ 598.00, por concepto de inscripción (opcional) al Registro Nacional de Turismo (formato SHCP-5), cantidad vigente del 1 de enero hasta el día 31 de diciembre del 2006, Comprobante de domicilio, Curriculum Vital, Presentar y acreditar los exámenes señalados en el 4.6 (teórico y práctico en la especialidad y nivel solicitados) y demostrar mediante las constancias correspondientes haber recibido cursos de formación sobre la especialidad, impartidos por institución nacional o internacional reconocida en la materia, Los interesados que hayan cursado carrera técnica o profesional relacionada con alguna de las especialidades contenidas en la norma, impartidas por una

Turismo de aventura.

Guías de buceo. Para no obviar y como ya había comentado las obligaciones que tienen las prestadoras de servicios turísticos de buceo, mediante la NOM-05-TUR-2003, no sé mencionarán en este capítulo.

Guías de Turistas en Espeleobuceo.²⁰⁹ La práctica de esta actividad se puede desarrollar bajo las siguientes modalidades:

1. Caverna o zona 1²¹⁰,
2. Cueva o zona 2²¹¹, y
3. Cueva completa o zona 3²¹².

institución educativa debidamente reconocida por las leyes en la materia, deben de presentar el certificado o título correspondiente y además acreditar como mínimo un año de experiencia como asistente en la conducción de grupos en la especialidad de que se trate; en cuyo caso, no es necesario presentar los exámenes señalados en el punto anterior, Certificado médico de buena salud en general con vigencia máxima de 3 meses anteriores a la fecha de la solicitud y Constancia de primeros auxilios y resucitación cardio pulmonar (RCP) con vigencia máxima de 2 años, anteriores a la fecha de solicitud; impartidos por una institución calificada en la materia. Además de lo anterior deben de cumplir con lo establecido en el punto 5 de la NOM-09-TUR-2002, para cada especialidad en caso de ser extranjeros, deben de acreditar, a través del documento migratorio que corresponda, su legal estancia en el país, así como la calidad y característica migratoria que les permita desarrollar la actividad de guía de turistas, en los términos de la legislación aplicable. La vigencia de la credencial de reconocimiento no podrá ser mayor a la temporalidad señalada en su documentación migratoria.

²⁰⁹ Espeleobuceo: Actividad subacuática que consiste en aplicar técnicas de buceo autónomo y espeleísmo en oquedades naturales como cenotes, cuevas, grutas, cavernas y sistemas.

²¹⁰ La Caverna o Zona 1 tendrá las siguientes características: Cavidad inundada donde todavía se ve la luz del sol, y por lo tanto la salida, es decir, comprende el sitio donde se puede apreciar en todo momento la entrada con la iluminación natural del día; Debe ser tan amplia para permitir el acceso como mínimo a dos buceadores, uno al lado del otro; La visibilidad durante todo el buceo debe ser de 12 m. (40 pies) como mínimo, de lo contrario la inmersión debe suspenderse; La profundidad máxima de la inmersión no debe exceder de 21 m. (70 pies). El máximo de penetración desde la entrada no debe exceder los 60 m. (200 pies); La distancia máxima de penetración en función del consumo del aire no debe exceder un tercio del suministro del mismo con que se cuente al inicio de la inmersión, y El consumo máximo de toda la inmersión, no debe exceder de dos tercios del suministro total de aire.

²¹¹ La Caverna o Zona 2 tendrá las siguientes características: Zona donde ya no se observa la luz directa del sol, y se encuentra a un máximo de penetración de 180 m. (600 pies) desde la entrada, es decir no hay luz natural; Debe ser lo suficientemente amplia para permitir el paso a un buceador con los tanques montados en la espalda; La profundidad no debe exceder de 30 m. (100 pies), y La distancia máxima de penetración debe considerarse como aquella que abarca desde la entrada, hasta donde el buceador haya consumido no más de un tercio del suministro de aire, siendo la penetración máxima permitida de 180 m. (600 pies), con una visibilidad mínima de 12 m. (40 pies) durante toda la inmersión. La penetración debe ser lineal, sin saltos, sin restricciones y sin descompresión.

²¹² La Caverna o Zona 3 tendrá las siguientes características: comprende una zona en donde no hay luz natural; Debe ser lo suficientemente amplia para permitir el paso de un buceador sin remover el equipo; La profundidad no debe exceder de 40 m. (133 pies), y La distancia máxima debe considerarse como aquella que abarca desde la entrada, hasta donde el buceador haya consumido no más de un tercio del suministro de aire, o cuando se rebase los 180 m. (600 pies) de penetración, con una visibilidad mínima de 9 m. (30 pies).

Guía en Descenso en río.²¹³

Para efectos de la presente norma el descenso de ríos se divide en dos modalidades, diferenciándose por el tipo de embarcación y la manera de conducirla:

- a) Balsas: El guía dirige y conduce la misma, con un grupo de turistas bajo su mando.
- b) Kayaks y canoas: El guía dirige a un grupo de turistas en el que cada quien conduce su embarcación.

Guías de Excursionismo.²¹⁴

El guía especializado debe verificar que todos los materiales y equipo cumplan con los estándares de calidad y especificaciones técnicas establecidas por las guías nacionales e internacionales aplicables, utilizando los manuales e instructivos del fabricante. Además de tener conocimientos en las siguientes áreas:

Técnicas de campamentos, interpretación de mapas y uso de la brújula, interpretación de peligros objetivos y subjetivos, señales de emergencias visuales y auditivas, técnicas para minimizar el impacto ambiental y cultural, fisiología básica, conocimientos generales de viaje, tiempo atmosférico, mantenimiento y uso del equipo, cultura regional, nutrición específica, flora y fauna, manejo de grupos en zonas técnicas, técnicas de colocación de anclajes (naturales y fijos) y maniobras básicas de rappel con utilización de cuerda de seguridad, y técnicas de rescate con elementos disponibles.

Para obtener la credencial de reconocimiento en alguna de las siguientes especialidades:

²¹³ Descenso en ríos: Como actividad comercial consiste en el descenso por aguas en movimiento sobre un bote ya sea inflable o rígido, de una persona o un grupo de personas dirigidas por un guía.

²¹⁴ Excursionismo: Recorridos por diversos terrenos que no superen los 4000 m de altitud (13,120 pies), en los cuales no se requiere aplicar técnicas de escalada sobre nieve, hielo o roca.

1) Escalada, Implica el ascenso a paredes rocosas mediante el uso de técnicas especializadas y equipo de seguridad, que permiten el desplazamiento seguro. Una versión de la escalada son los muros artificiales.

2) Alta Montaña, Ascenso de montañas, volcanes y macizos rocosos cuya altitud rebasa los 4,000 mil m (13,120' pies). Predomina el terreno de nieve y hielo. Su práctica requiere del dominio de técnicas particulares y del uso de equipo especializado.

3) Ciclismo de Montaña, Recorrido a campo traviesa utilizando como medio una bicicleta para todo terreno. La actividad se desarrolla sobre caminos de terracería, brechas y veredas angostas con grados diversos de dificultad técnica y esfuerzo físico

4) Cañonismo, Descenso de cañones o de cauce de torrentes de ríos de montaña, en donde el curso del agua se baja saltando, deslizando, nadando o realizando maniobras de cuerda.

5) Espeleismo. Actividad que consiste en realizar descensos en grutas, cuevas, sótanos y cavernas y apreciar las diferentes estructuras geológicas, flora y fauna. Cabe mencionar que la espeleología es una disciplina que tiene fines científicos y de investigación; mientras que el espeleismo tiene fines recreativos y de apreciación.

Los aspirantes a las especialidades antes citadas deben obtener primeramente la de excursionismo; además de acreditar los conocimientos teórico-prácticos de la actividad.

Turismo Orientado hacia la Naturaleza:

El guía debe observar lo siguiente:

- a. Proporcionar a los turistas información y educación sobre los recorridos y personas que visitarán, enfatizando la importancia de contribuir a la conservación de los sitios a visitar;
- b. Preparar a los turistas sobre el espectro completo de fenómenos naturales y culturales que serán observados;
- c. Informar los efectos de su visita a fin que lo consideren anticipadamente y (en su caso) modifiquen ciertos patrones de conducta mientras realizan el recorrido, con el objeto de minimizar impactos negativos;
- d. Suministrar información sobre los equipos, vestimenta y provisiones personales que sean apropiados a las regiones por visitar;
- e. Proveer una ética general de viaje, incluyendo normas para el comportamiento en áreas naturales y para con culturas locales;
- f. Seguir un programa interpretativo de acuerdo a las características de los turistas y las comunidades;
- g. Portar los permisos correspondientes para cuando sean requeridos por la autoridad competente. Se debe respetar la normativa establecida por el Instituto Nacional de Ecología para visitar áreas naturales protegidas;
- h. Informar a los turistas que es ilegal la compra o extracción de productos elaborados a partir de especies con categoría de protección, y que se sanciona la extracción o daño de valores biológicos, paleontológicos, minerales, culturales y otros presentes en el área, y

- i. Orientar y asegurar el seguimiento de senderos y pistas en las áreas protegidas, procurando que los turistas se mantengan en ellos para evitar cortar caminos.

La norma NOM-10-TUR-2001, regula el apartado concerniente a los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas.

La materia de esta NOM, es decir los contratos que deben celebrar los prestadores de servicios turísticos al igual que la relativa al seguro de responsabilidad civil no se encuentra establecida en la Ley Federal de Turismo como obligación de los citados prestadores, asimismo, tampoco la Ley Federal de Metrología y Normalización contempla como finalidad de la expedición de normas la de especificaciones o características que deben reunir los contratos, aunque podría encuadrar en la fracción III del artículo 40 de la LFMN, sin embargo el artículo 34 de la Ley Federal de Turismo establece en su fracción II que *“corresponde a la Secretaría expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la administración pública federal. Dichas normas tendrán por finalidad establecer:*

... II. Los requisitos que deban cumplir los convenios y contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos y los turista..”

Primeramente hay que resaltar que el objetivo de esta norma es establecer las características y condiciones mínimas que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas. Esta Norma Oficial Mexicana es obligatoria en el territorio nacional para las personas físicas y morales que proporcionen, intermedien o contraten con el usuario-turista la prestación de los servicios turísticos a que se refiere el artículo 4o. fracciones I, II y V de la Ley Federal de Turismo, y el artículo 58 de su Reglamento.

Por contrato, se entiende el acuerdo de voluntades que celebran los prestadores de servicios turísticos referidos en el objetivo de esta norma y el usuario-turista, que produce o transfiere obligaciones y derechos.

Los contratos deben ser legibles a simple vista y constar por escrito en idioma español, sin perjuicio de la utilización de otros idiomas, señalando en este caso que los prestadores a que hace referencia esta Norma son los únicos responsables por las diferencias existentes entre el contrato en español y el de idioma extranjero.

Las obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro de la República Mexicana para ser cumplidas en ésta, se deben solventar en moneda Nacional al tipo de cambio que rija al momento de efectuarse el pago, o en la moneda extranjera a elección de ambas partes.

En caso de tratarse de ventas a crédito se debe especificar la frecuencia con que se realicen los pagos parciales y la forma o mecánica que se utilice para el cálculo de los intereses que se cobren.

Los contratos deben contener como mínimo lo siguiente:

1. Nombre, denominación o la razón social del o de los prestadores de servicios turísticos con quien contrata el usuario-turista.
2. Nombre del usuario-turista (persona física o moral).
3. La descripción precisa de los servicios a que se hace acreedor el usuario-turista, especificando cada uno de ellos si se contrata un paquete, así como el precio.
4. Las causales de rescisión del contrato y las consecuencias jurídicas que resulten para ambas partes.

Obligaciones de los Prestadores de Servicios Turísticos				
I. Establecimientos de Hospedaje	LFT y RLF	NOM 01	NOM 07	NOM 10
Campamentos y Paradores de Casas Rodantes	LFT y RLF	NOM 06		
II. Agencias de Viajes	LFT y RLF	NOM 01	NOM 10	
III. Guías de Turistas	LFT y RLF	NOM 08	NOM 09	
Operadoras de Buceo	LFT y RLF	NOM 05		
Turismo de Aventura	LFT	NOM 10		
IV. Establecimientos de Alimentos y Bebidas	LFT y RLF	NOM 01		
V. Empresas de Sist. de Intercambio de Serv. Tur.	LFT y RLF	NOM 01	NOM 10	

Por lo que en términos generales se concluye que las normas oficiales sin bien constituyen un mecanismo para salvaguardar la seguridad y la vida del turista así como para la calidad de los servicios, sucede que muchas veces van más allá de lo estipulado en la ley de la materia, pues la mayoría de los aspectos que regulan y hasta los prestadores de servicios que señala no son contemplados ni de manera general en la ley, y de conformidad con la Ley Federal de Metrología las Noms deben especificar las materias que señala la propia ley. Aunado a lo anterior, los

verificadores adscritos a la SECTUR no cuentan con conocimientos técnicos para verificar dichas normas por lo que debe auxiliarse de las unidades de verificación, las cuales son las únicas que llevan a cabo la vigilancia de estas normas.

3. Procedimiento y formalidades de las visitas de verificación

El procedimiento y formalidades que rigen las visitas de verificación, se encuentran establecidos en la ley Federal de Turismo y su reglamento. Sin embargo, además de estos dos ordenamientos se citarán preceptos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual es supletoria a la Ley Federal de Turismo, y de esta a su vez el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente.

El Fundamento legal de la facultad que tiene la SECTUR de verificar a los prestadores de servicios turísticos (como autoridad administrativa) proviene de la Constitución Federal que en su artículo 16, párrafo once señala: *“la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos.”*

El precepto antes citado, se refiere a las visitas domiciliarias que lleva a cabo la autoridad administrativa, aunque en la práctica estas visitas, ya no sólo se reducen al área fiscal, sino que abarcan diversas materias como es el caso de este tema; sin embargo, el artículo solo limita al ámbito fiscal y para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, tal razonamiento tan restringido actualmente no resulta válido y dicho precepto debería referirse a todo tipo de visitas domiciliarias que pueda realizar autoridad administrativa a efecto de constatar que se han cumplido diversos ordenamientos legales en materia administrativa.

Por lo antes dicho, considero que es necesario reformar la constitución, para no incurrir en el error citado anteriormente, pues ya que en la actualidad no sólo se realizan visitas domiciliarias en materia fiscal o sólo para revisar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios o de policía, también se realizan visitas de carácter administrativo, respecto a la vigilancia en el cumplimiento de disposiciones jurídicas en materias diversas como son cuestiones ambientales; de seguridad e higiene; en materia de gas L.P., servicios turísticos que es el caso particular de nuestro tema.

Continuando con el marco jurídico de las visitas de verificación el artículo 41 de la LFT, establece que es facultad de la Secretaría realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la propia Ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.

El antes referido artículo señala que la Secretaría o las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo con los que la SECTUR haya celebrado acuerdos de coordinación así como la Procuraduría Federal del Consumidor en el ámbito de su competencia, practicarán las visitas de verificación necesarias a los prestadores de servicios turísticos, para constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la Ley, en su Reglamento y en las normas oficiales mexicanas.

Formalidades:

❖ Antes que nada el verificador debe estar proveído de una orden de verificación o visita expedida por la autoridad competente que en este caso es la Dirección General de Mejora Regulatoria en la que funde y motive la causa legal de la visita y en la que deberá precisarse el lugar o zona a verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.

❖ El verificador al iniciar la visita de verificación deberá identificarse (con credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñara tal función), así como mostrar la orden de verificación citada en el párrafo anterior y explicar el motivo de la vista, deberá solicitar ser atendido por una persona responsable del establecimiento (gerente, director propietario, etc.), si esto no fuese posible, cualquier persona con los conocimientos de la operación del establecimiento puede atender.

De acuerdo a la identificación de los verificadores acreditados por la Secretaría de Turismo, en razón de que no existen tesis de la materia a continuación se transcribe una en materia de verificadores de la PROFECO:

VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR QUE LAS PRACTICAN.- Los artículos 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 95 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establecen, respectivamente, que las autoridades de la Procuraduría Federal del Consumidor están facultadas para realizar visitas de vigilancia y verificación, en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías, o en aquellos en que se presten servicios, y que tales visitas **se llevarán a cabo únicamente por personal autorizado, previa identificación vigente y exhibición del oficio de comisión respectivo.** Del análisis de los numerales citados, en relación con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la identificación de los funcionarios que intervengan en la práctica de una visita domiciliaria ordenada por dichas autoridades en ejercicio de sus facultades de vigilancia y verificación, debe realizarse al inicio de la visita y ante la persona con quien se entienda la diligencia, describiéndose con claridad, en el acta respectiva, el documento mediante el cual se identifiquen y el oficio que los autoriza a practicarla y, en su caso, asentarse las fechas de expedición y de expiración de esas identificaciones, el órgano de la dependencia que las emite, el nombre y el cargo de quien las expide, así como el de la persona a cuyo favor se otorga el documento con que se identifica; asimismo, la fecha de expedición del oficio, el número que

le corresponda, el órgano y el titular de la dependencia, el nombre del autorizado, la persona a quien se dirige, el lugar y el objeto de la verificación o, en su caso, entregarle al visitado copia de ambos documentos para tener la plena certeza de que quien va a realizarla está autorizado por la autoridad que emite el mandamiento y facultado para realizar el acto de molestia.

Registro No. 921798 Localización: Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Apéndice (actualización 2002) Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN Página: 33 Tesis: 18 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

Por lo que respecta a quién atiende la visita de verificación o quién tiene la obligación de atenderla el artículo 64 de la LFPA señala que “los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación están obligados a permitir el acceso y dar las facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.”

VISITAS DE INSPECCIÓN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LAS DISPOSICIONES QUE DE ELLA DERIVEN. SU PRÁCTICA NO DEBE ESTAR PRECEDIDA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL NI DE CITATORIO. *El artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece cómo deben efectuarse las notificaciones personales, así como que al no encontrar al interesado o a su representante debe dejarse citatorio para que espere a hora fija del día hábil siguiente, es aplicable supletoriamente, por remisión expresa del artículo 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su texto anterior al decreto de adiciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2005, únicamente para los casos en que esta última legislación ordene que determinada resolución se notifique personalmente, pues antes del referido decreto dicha ley no contenía reglas para efectuar las notificaciones; sin embargo, el citado artículo 36 no es aplicable supletoriamente respecto a las visitas de inspección previstas en los artículos 162 a 164 de la ley relativa, en virtud de que estos dispositivos regulan suficientemente la forma en que tales visitas deben desarrollarse; además, la circunstancia de que el legislador no haya establecido que la orden de inspección*

se notifique personalmente, ni que la diligencia se efectúe previo citatorio, no se debe a olvido u omisión, sino a la intención deliberada de evitar que el visitado, al ser alertado, oculte los hechos violatorios, impidiendo que la diligencia de inspección satisfaga su objetivo primordial de detectar la verdadera situación del lugar visitado. Lo anterior deriva de que en esta materia el bien constitucional protegido es el derecho de la población a gozar de un medio ambiente adecuado, garantizado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el Tribunal en Pleno, al interpretar el artículo 16 constitucional, entre otras, en la tesis P./J. 15/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 73, con el rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", **consideró que dicho precepto no establece como requisito para la práctica de las visitas domiciliarias o de inspección, que previamente a su inicio las autoridades relativas se cercioren de que la diligencia se lleve a cabo con el propietario, administrador o representante del visitado, ni que por ausencia de cualquiera de ellos deban dejar citatorio; de ahí que tampoco haya base constitucional que justifique la supletoriedad invocada.**

2a./J. 8/2006 Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Pág. 817. Tesis de Jurisprudencia.

De acuerdo con el artículo 44 de la LFT, durante las visitas de verificación que se practiquen, los prestadores de servicios turísticos proporcionarán a la autoridad la información que les sea solicitada, siempre que se refiera a las disposiciones que expresamente se señalen en la orden de verificación, es decir que en la orden de verificación se debe contener una delimitación de los ordenamientos turísticos que se constatarán, puesto que de no ser así el prestador de servicios turísticos no tiene la obligación de exhibir documentos que no tengan relación directa con las normas que se estipulan en la citada orden.

Ahora bien, es de señalarse que a toda visita de verificación que se realice, corresponderá el levantamiento del acta respectiva, debidamente circunstanciada y elaborada en presencia de dos testigos propuestos por la persona que haya atendido la visita o por el verificador, si aquélla se hubiere negado a designarlos de conformidad con los artículos 45 de la LFT y 66 de la LFPA.

Antes de cerrar el acta, se deberá revisar perfectamente la misma con la finalidad de no omitir, información, así como corregir o anexar datos proporcionados de última hora.

Todas y cada una de las hojas que componen el acta, deberán ser firmadas por el verificador y la persona que atiende la vista, si esta última o alguno de los testigos se negase a firmar, se hará la observación pertinente.

Se entregara original de la orden de la visita y copia del acta a la persona que atiende, firmando de recibido esta última con fecha y nombre. En el caso de que la persona se negara a firmar, esto no afectará la validez de la diligencia, se le entregará las copias de la orden y del acta asentado el verificador en esta última tal circunstancia. (Art. 66 LFPA)

4. Orden de verificación

Orden de verificación. Es el documento expedido por la autoridad administrativa competente (Dirección de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo) que faculta al verificador para llevar a cabo la verificación y constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios turísticos, misma que deberá estar firmada de manera autógrafa por la autoridad que la emite y contener todos los elementos y requisitos del acto administrativo conforme a la Constitución y la Ley.

Requisitos Constitucionales.

“Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino **en virtud de mandamiento escrito, de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**”
(Art. 16)

(Énfasis agregado)

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA.

El artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 111, tesis 165, de rubro: COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.

ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.

De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso

concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.

Contradicción de tesis 10/2000-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 2 de junio del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.

Tesis de jurisprudencia 61/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio del año dos mil.

Es decir, que toda orden de verificación emitida por la Dirección General de Mejora Regulatoria adscrita a la Subdirección de Operación Turística de la Secretaría de Turismo, deberá constar por escrito y estar debidamente fundada y motivada, entendiéndose por fundar y motivar lo siguiente con apoyo la tesis: VI.2º.J743, Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Marzo de 1996, página 769.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el*

caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”

Asimismo, debe entender por fundar y motivar con apoyo en la tesis V.2º.J732, Octava Época, Instancia Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Fuente Apéndice de 1995, Tomo II, Parte TCC, Página 335.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficiente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación de los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso en concreto se configuren las hipótesis normativas.”*

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.” (Art. 14)

Este último artículo corresponde al fundamento constitucional de las ordenes de visita de verificación, considero es aplicable en primer lugar toda vez que otorga la garantía de seguridad jurídica al visitado y además para el caso en que se inicie el procedimiento administrativo de infracción pues el prestador de servicios turísticos que incurra en incumplimiento de la normatividad turística se le seguirá un procedimiento, el cual debe cumplir con las formalidades, requisitos esenciales de cualquier procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Requisitos Legales:

Adicionalmente a los requisitos de constar por escrito, y ser emitida por autoridad competente y estar fundada y motivada, que consagra la

Constitución, así como cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Turismo establece que la orden de verificación debe especificar las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse, de acuerdo con lo siguiente:

*“ARTICULO 43.- Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría se rigen por esta Ley y se practicarán en días y horas hábiles, por personal autorizado que exhiba identificación vigente y la orden de verificación respectiva, **la que deberá ser expedida por la autoridad competente y en la que claramente se especifiquen las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse.** Sin embargo, podrán practicarse visitas en días y horas inhábiles, en aquellos casos en que el tipo y la naturaleza de los servicios turísticos así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento. “*

Sin embargo, y a pesar de que el precepto antes citado no establece que la orden debe ser por escrito y estar fundada y motivada, se presuponen dichos requisitos toda vez que el artículo 16 constitucional y que ya fue citado en párrafos anteriores es el que consagra que todo acto de molestia como lo es una orden de verificación debe estar fundado y motivado.

Lo anterior, se constata de la tesis: 225, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Página: 268.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. NO NECESITAN REPETIRSE EN LA LEY SECUNDARIA (ARTÍCULO 151 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).- Un precepto no viola el artículo 16 constitucional por el hecho de no establecer que los actos de molestia deben constar en mandamiento escrito de autoridad competente y de que deben estar fundados y motivados. Estos requisitos están contenidos en el artículo 16 constitucional y no necesitan repetirse en la ley secundaria para que ésta sea constitucional. La conclusión anterior es lógica puesto que la

circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de fundar y motivar su mandamiento, en atención a que, en ausencia de norma específica contenida en la ley del acto, se halla el mandato imperativo del artículo 16 de la Constitución Política, que protege dicha garantía, sin excepción, a favor de todos los gobernados. En estas condiciones, el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, que faculta a las autoridades hacendarias para emitir mandamientos de ejecución y requerimientos de pago en contra de los particulares, no resulta violatorio de la Constitución por el hecho de no reproducir los requisitos constitucionales de motivación y fundamentación.”

(Énfasis agregado)

La LFPA es supletoria de la LFT, pero para mayor referencia de los requisitos que deben contener la orden de verificación que constituyen un acto administrativo, la citaremos en este capítulo.

*Artículo 63 de la LFPA establece que “los verificadores para practicar visitas, deberán estar provistos **de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona a verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.”***

Lo anterior, con apoyo en las siguientes tesis:

COMPETENCIA. FUNDAMENTACION DE LA. *Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en*

estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO. *Acorde con lo previsto en el artículo 16 constitucional, así como con su interpretación realizada por esta Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales cuyos rubros son: "VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER." (Tesis 183, página 126, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995) y "ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS." (tesis 509, página 367, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995), que toman en consideración la tutela de la inviolabilidad del domicilio y la similitud establecida por el Constituyente, entre una orden de cateo y una de visita domiciliaria, cabe concluir que **el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades correspondientes, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa; con base en esto último, el objeto de la orden de que se trata no debe ser general, sino determinado, para así dar seguridad al gobernado y, por ende, no dejarlo en estado de indefensión.** Por tanto, la orden que realiza un listado de contribuciones o cualquier otro tipo de deberes fiscales que nada tenga que ver con la situación del contribuyente a quien va dirigida, la torna genérica, puesto que deja al arbitrio de los visitadores las facultades de comprobación, situación que puede dar pauta a abusos de autoridad, sin que obste a lo anterior la*

circunstancia de que el visitador únicamente revise las contribuciones a cargo del contribuyente como obligado tributario directo, porque en ese momento ya no se trata del contenido de la orden, sino del desarrollo de la visita, en la inteligencia de que la práctica de ésta debe sujetarse únicamente a lo señalado en la orden y no a la inversa. Esta conclusión, sin embargo, no debe llevarse al extremo de exigir a la autoridad que pormenore o detalle el capitulado o las disposiciones de las leyes tributarias correspondientes, porque tal exageración provocaría que con una sola circunstancia que faltara, el objeto de la visita se considerara impreciso, lo cual restringiría ilegalmente el uso de la facultad comprobatoria, situación que tampoco es la pretendida por esta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es necesario precisar que las anteriores consideraciones únicamente son válidas tratándose de órdenes de visita para contribuyentes registrados, pues sólo de ellos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con su registro de alta, sabe qué contribuciones están a su cargo, situación que es distinta de los casos de contribuyentes clandestinos, es decir, aquellos que no están inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes porque, en estos casos, la orden necesariamente debe ser general, pues no se sabe qué contribuciones están a cargo del destinatario de la orden. También debe señalarse que las contribuciones a cargo del sujeto pasivo, no sólo conciernen a las materiales o de pago, sino igualmente a las formales o cualquier otro tipo de deber tributario y, por tanto, debe entenderse por obligado tributario, no solamente al causante o contribuyente propiamente dicho, sino también a los retenedores, responsables solidarios y cualquier otro sujeto que a virtud de las normas tributarias tenga que rendir cuentas al fisco.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997 Tesis: 2a./J. 59/97 Página: 333

Registro No. 391558, **Localización:** Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte TCC, Página: 487, Tesis: 668, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

FIRMA AUTOGRAFA, RESOLUCION CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, sí se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por "firma", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: "Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice". El vocablo "firma" deriva del verbo "firmar" y éste del latín "firmare", cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez, la palabra "firmar", se define como "Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa" (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del derecho constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y el gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las

consecuencias de la resolución. TRIBUNAL COLEGIADO DEL
NOVENO CIRCUITO.

5. Acta circunstanciada de la visita de verificación

El acta de verificación es el documento en el que se narran y se asientan las circunstancias de tiempo modo y lugar de las visitas de verificación. De acuerdo con la Ley Federal de Turismo artículo 45 y Ley Federal de Procedimiento Administrativo, numeral 66 de toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos y se dejará copia de la misma a la persona que haya atendido la diligencia, aún cuando se hubiese negado a firmar el acta y que a continuación citamos para mayor referencia:

“Artículo 45.- A toda visita de verificación que se realice, corresponderá el levantamiento del acta respectiva, debidamente circunstanciada y elaborada en presencia de dos testigos propuestos por la persona que haya atendido la visita o por el verificador, si aquélla se hubiere negado a designarlos.”

“Artículo 66. De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.

De toda acta se dejará copia a la persona con quién se atendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.”

Ahora bien, de conformidad con el artículo 46 de la LFT en las actas que se levanten con motivo de una visita de verificación, se hará constar, por lo menos, los siguientes datos:

I. Hora, día, mes y año en que se practicó la visita;

II. Objeto de la visita;

III. Número y fecha de la orden de la verificación, así como de la identificación oficial del verificador;

IV. Ubicación física del establecimiento o de las instalaciones donde se presten los servicios turísticos que sean objeto de la verificación, la que incluirá calle, número, colonia, código postal, población y entidad federativa;

V. Nombre y carácter o personalidad jurídica de la persona con quien se entendió la visita de verificación;

VI. Nombre y domicilio de las personas designadas como testigos;

VII. Síntesis descriptiva sobre la visita, asentando los hechos, datos y omisiones derivados del objeto de la misma;

VIII. Declaración de la persona con quien se entendió la visita o su negativa a hacerla; y

IX. Nombre y firma del verificador, de quien atendió la visita y de las personas que hayan fungido como testigos.

De la misma manera la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su numeral 67 establece que las actas de verificación deben contener lo siguiente:

Artículo 67.- En las actas se hará constar:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;

II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivo;

V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

6. De los derechos y obligaciones de los visitados

Derechos

- En la visita de verificación, y de conformidad con la normatividad de la materia el visitado (señalado en la orden de verificación) o persona con quien se entienda dicha diligencia que no siempre coincide con la misma persona tiene los derechos siguientes:
- Exigir que el verificador se identifique con credencial vigente expedida por la Dirección General de Mejora Regulatoria y le entregue la orden de verificación, pues sin esa orden, el visitado puede negar el acceso a los verificadores o bien si decide admitirlos esa diligencia estará viciada.
- Acompañar al verificador en el desarrollo de la visita de verificación;
- Designar a dos testigos y, en su caso, para que estén presentes en el desarrollo de la visita de verificación;
- Formular las observaciones y aclaraciones que considere convenientes;

- Asentar en el acta, al término de la diligencia, las manifestaciones, observaciones y aclaraciones que considere convenientes, respecto del desarrollo y resultados de la visita;
- Exigir que se les muestre la orden de visita de verificación, así como que se les entregue una copia del acta que se levante con motivo de la visita de verificación, y
- Presentar la documentación que considere conveniente para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas o bien por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de 5 días siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta de verificación.
- Por último, más que derecho creo debe hacerse del conocimiento del visitado (en el acta de verificación) que los verificadores por ningún motivo podrán imponer las sanciones a que se refiere Ley Federal de Turismo y demás aplicables.

Si existiere incumplimiento por parte del prestador de servicios turísticos, derivado de lo asentado en el acta de verificación, sin que éste haya ofrecido pruebas en el momento de la visita, ni después de transcurrido el plazo de 5 días siguientes al levantamiento del acta, derecho que la ley le da a los prestadores de servicios turísticos para presentar pruebas por escrito, conforme al artículo 68 de la LFPA, transcurrido dicho plazo se analizará dicha inobservancia a las disposiciones turísticas y se procederá a dar inicio al procedimiento de infracción administrativa por incumplimiento a la normatividad turística, siguiendo cada una de las etapas y, de ser el caso, que el prestador de servicios turísticos no aporte pruebas para desvirtuar la o las irregularidades consignadas en el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo se dictará una resolución condenatoria en la que se sancionará por dicha infracción.

Obligaciones

- Durante la visita de verificación, el visitado, el representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, tendrá las obligaciones siguientes:
- Abstenerse de impedir u obstaculizar por cualquier medio la visita de verificación;
- Acreditar la personalidad que ostente o señalar el carácter con el que atienda la visita;
- Permitir el acceso a los establecimientos, muebles, materiales, y objetos que se habrán de verificar, conforme al alcance de la orden de visita de verificación;
- Exhibir los libros, registros y demás documentos que exijan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, conforme al alcance de la orden de visita de verificación;
- Proporcionar la información adicional que solicite el verificador, conforme al objeto y alcance de la visita de verificación;
- Abstenerse de conducirse con falsedad, dolo, mala fe o violencia durante la visita de verificación;
- Permitir al verificador el correcto desempeño de sus funciones, conforme al objeto y alcance establecido en la orden de visita de verificación;
- Abstenerse de ofrecer o entregar, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios al verificador.

CAPÍTULO CUARTO.
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN POR INFRACCIÓN
A LAS DISPOSICIONES TURÍSTICAS.

1. Inicio de Procedimiento administrativo de sanción por infracción a las disposiciones turísticas.

El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente, aquel sistema que confía la satisfacción de las pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes.¹El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho. Por eso, se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso, como el acueducto, al agua. En términos generales, se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.²

Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa.³

¹ CENDEJAS GLEASON, Oscar Germán, “Breve Análisis de las Reformas en materia de Procedimiento contencioso Administrativo”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal número 22/2006. Poder Judicial de la Federación pp. 34-36. Consulta electrónica <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista>, 2 de octubre de 2006.

² Ibidem pp. 34-36.

³ Véase PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. Registro No. 228889, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Página: 579, Tesis Aislada.

De acuerdo al autor Martínez Morales, es la serie coordinada de medidas tendientes a producir o ejecutar un acto administrativo⁴. Es la vía o camino obligatorio que siguen los órganos de la Administración Pública en la realización de sus funciones y de acuerdo a su competencia, para producir un acto administrativo.

Por lo tanto, “el procedimiento, son las formas, según las cuales, los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.”⁵

Siguiendo con este concepto de procedimiento como una serie de pasos, o etapas a seguir es de señalarse que la autoridad administrativa, en este tema en particular, la SECTUR para imponer una sanción, debe realizar el procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual deberá seguirse las formalidades de un juicio “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad de defensa o garantía de audiencia y oportunidad probatoria), y ha de concluir, precisamente, con una resolución.

El artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, supletoria de la Ley de la materia señala que la autoridad administrativa para imponer sanciones deberá notificar al infractor del inicio del procedimiento administrativo, para que éste dentro de los quince días naturales exponga lo que a su derecho convenga, y en su caso, aporte las pruebas con que cuente.

Del anterior precepto se desprende, que el procedimiento para imponer sanciones a los prestadores de servicios turísticos infractores a la normatividad inicia con la notificación del inicio del procedimiento, en el

⁴ MARTÍNEZ MORALES Rafael. *Derecho Administrativo 3 y 4 Cursos*, 4° edición, Editorial Oxford, México 2005 p. 400.

⁵ *Ibidem* pp. 34-36.

cual la autoridad ha de fundar y motivar tal inicio, (artículo 16 constitucional) y señalar las presuntas irregularidades o incumplimientos que se le imputan al infractor a fin de que se defienda y aporte pruebas que estime conducentes a su defensa.

No obstante lo anterior, la Dirección General de Mejora Regulatoria, autoridad competente para determinar y fijar la sanción, a que se hagan acreedores los infractores a las disposiciones turísticas, es la encargada de llevar a cabo el procedimiento de sanción señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que han mal llamado “procedimiento administrativo de infracción”, creo que aduce tal nombre a un procedimiento administrativo para perpetrar, ejecutar o cometer una infracción y no para sancionar una infracción o irregularidad administrativa que es el caso que nos ocupa.

La Dirección General de Mejora Regulatoria dicta un acuerdo de inicio en el que se consagran las irregularidades o incumplimientos derivados del análisis del acta circunstanciada de la visita de verificación y cuyo fin como ya señalé es determinar mediante tal procedimiento que culmine en una resolución si hubo o no incumplimiento por parte del prestador de servicios turísticos y, de ser el caso, imponer una sanción administrativa que en la materia turística es una multa. Sin embargo, hay que aclarar que la SECTUR posee la facultad para imponer la sanción pero no tiene la atribución para ejecutarla, ya que ésta es ejecutada por la Secretaría de Hacienda o Finanzas del Estado en que opere el prestador de servicios turísticos.

Cabe recordar, que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, fracción I, 26 y 42, fracciones I, VII y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Turismo es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que cuenta, dentro de sus atribuciones, con las de formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; vigilar con el apoyo de autoridades estatales y municipales...la prestación de los servicios

turísticos conforme a las disposiciones legales aplicables y **“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”**; es decir, que el fundamento de la facultad de verificación y vigilancia de la SECTUR respecto a la prestación de servicios turísticos, así como la facultad de sancionar el incumplimiento a los ordenamientos turísticos se manifiesta en los artículos precitados.

Ha quedado asentado en diversas ocasiones que corresponde a la SECTUR la facultad de verificación o vigilancia respecto a la operación de los servicios turísticos; ahora bien, veamos que derivado de esa facultad, existe la de fijar e imponer sanciones por incumplimiento a los ordenamientos turísticos, atribución que se ejerce de manera posterior a haberse realizado la visita de verificación con todas las formalidades y requisitos que ya fueron examinados en este trabajo, siempre y cuando del análisis al acta circunstanciada de la visita de verificación se desprenda incumplimiento a los ordenamientos turísticos y se cumpla con el procedimiento administrativo correspondiente, a fin de que la autoridad esté en la posibilidad de emitir una resolución condenatoria, es decir, que del procedimiento se llegue a la certeza jurídica que el prestador de servicios turísticos incumplió las obligaciones que establece la Ley Federal de Turismo y/o demás ordenamientos de la materia.

En el capítulo anterior, se precisó que a las personas a quienes se les haya practicado una visita de verificación que posteriormente se haya levantado el acta de verificación respectiva señalando posibles irregularidades, podrán formular observaciones en el acto de dicha diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella; o bien, podrán ejercer dicho derecho por escrito dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta circunstanciada referida.

Ahora bien, si con las pruebas que presente el presunto infractor se corrobora el cumplimiento de la normatividad turística, se cierra el

expediente, y se procede a su archivo como total y definitivamente concluido.

Pero si es el caso, de que no presenta pruebas o las presentadas no desvirtúan las irregularidades consignadas en el acta, se procederá a dar inicio al procedimiento administrativo de sanción por infracción a las disposiciones turísticas, toda vez que, derivado del análisis del acta se determina si es procedente dar inicio o no ha dicho procedimiento, delimitándose cuantas y en cuáles infracciones a la normatividad turística se incurrió; lo anterior, es necesario para que en el caso de que se acredite la responsabilidad de los prestadores de servicios turísticos, al dictarse la resolución se determine la sanción del prestador por cada una de las irregularidades que cometió y se constataron infringidas durante el procedimiento, así como también cuáles irregularidades si acreditó que cumplió.

Ahora bien, es de señalarse que al tramitar, dar seguimiento y concluir un procedimiento administrativo de sanción por infracción a las disposiciones turísticas se tienen que cumplir con ciertas etapas que se detallarán en este capítulo y que son las siguientes: inicio de procedimiento, admisión y desahogo de pruebas, cierre de instrucción, alegatos y finalmente la resolución que sanciona o absuelve al infractor.

2. Inicio de Procedimiento

La imposición de sanciones administrativas, en su carácter de acto administrativo (art. 3 de la ley Federal de Procedimiento Administrativo), debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen, pues las autoridades administrativas se encuentran vinculadas, en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que las obligan a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a emitir sus actos debidamente fundados y motivados.

El procedimiento para la imposición de sanciones, por incumplimiento a la normatividad turística no se encuentra regulado en la Ley Federal de Turismo, razón por la cual se aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Capítulo Único del Título Cuarto, ya que la ley de la materia, no establece un procedimiento para la imposición de sanciones por infracción a la misma, a su Reglamento y las normas oficiales mexicanas, pues sólo señala las sanciones a las que se haría acreedor el infractor de tales ordenamientos, sin embargo, y yendo más allá de la propia Ley, el Reglamento de la Ley Federal de Turismo establece en su artículo 80 que “el procedimiento de infracción se iniciará con el emplazamiento que deberá practicarse personalmente con el prestador o por conducto de su representante legal.

Por lo que considero importante derogar el citado artículo del Reglamento de la Ley e incorporar a la Ley Federal de Turismo, la mención del procedimiento para la imposición de sancione, por lo menos de manera general, y se aplique supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de acuerdo con el artículo 1 de la citada ley que a la letra dice:

*“Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los **actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada**, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte...”*

Lo anteriormente señalado, encuentra fundamento en la jurisprudencia sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito que aparece publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, tomo IV, Materia Común, página 532, que a continuación se transcribe:

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY, REQUISITOS PARA QUE OPERE.-
Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplirlo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el

ordenamiento objeto de la supletorialidad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) de las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra".

Es aplicable también el criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, según jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS, CUANDO OPERA.- *La supletoriedad de las normas opera cuando, **existiendo una figura jurídica** en un ordenamiento legal, **esta no se encuentra regulada en forma clara y precisa**, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus peculiaridades".*

En el caso, la figura jurídica está prevista en la Ley y es la sanción, pero no contempla la prescripción de la misma, consecuentemente es aplicable de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de dicho ordenamiento.

Como señalé la Ley Federal de Turismo no establece la figura del procedimiento que se ha de seguir para imponer las multas que establece la propia Ley y su reglamento cuando se infrinja la normatividad turística, lo único que establece son las sanciones tal y como lo señala en artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que reza:

"Artículo 70.- Las sanciones administrativas *deberán estar previstas en las leyes respectivas* y podrán consistir en:

...II. Multa;..."

Considero necesario que en la Ley Federal de Turismo el procedimiento de sanción por violaciones a la normatividad turística, sea una facultad concurrente entre la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, es decir, que el Congreso de la Unión determine la forma

y los términos de la participación de dichos entes a través de dicha ley general, puesto que actualmente tal procedimiento lo lleva a cabo solamente la SECTUR, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de la materia.

Lo anterior, toda vez que a diferencia de la verificación que la pueden realizar tanto las entidades y federación, en materia de procedimiento de imposición de sanciones por infracción, los resultados no son buenos pues hacen que el procedimiento sea lento y exista rezago por el poco personal que existe y todas las visitas de verificación que se practican año con año, además de que porque en dicho procedimiento las notificaciones (acuerdo de inicio, admisión de pruebas, y resolución) se lleva a cabo por correo certificado con acuse de recibo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y no personalmente.

Analizada el acta de verificación y dictaminado jurídicamente el probable incumplimiento, la Dirección General de Mejora Regulatoria determina si el prestador de servicios turísticos cumple o no con la normatividad de la materia, en el primer caso, elabora un acuerdo de archivo por no existir irregularidad para iniciar el procedimiento administrativo de infracción, en el segundo caso, se elabora acuerdo de inicio de procedimiento y ordena su notificación a la Dirección de Verificación. Sin embargo, creemos que si las entidades federativas pueden llevar a cabo tales procedimientos las notificaciones que actualmente se llevan a cabo vía correo certificado se practicarían personalmente también de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, agilizando el procedimiento.

Como ya se señaló, el procedimiento inicia con la notificación del acuerdo de inicio al prestador de servicios turísticos, en el cuál se le hace saber de las presuntas irregularidades cometidas. En dicho acuerdo se deberán precisar las presuntas infracciones en que incurrió, si se trata de más de una, presentar cada una de manera independiente señalándose el nexo causal de la conducta irregular con la normatividad infringida.

Asimismo deberá hacerse del conocimiento del infractor que cuenta con un término de quince días hábiles siguientes a su notificación para manifestar lo que a su derecho convenga, y en su caso exhibir las pruebas necesarias para desvirtuar las irregularidades consignadas en dicho acuerdo de conformidad con el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las pruebas que pueden aportar los prestadores de servicios turísticos se rigen por el artículo 50 de la Ley antes citada.

Ahora bien, es necesario precisar que la palabra prueba tiene diversos significados, pero en materia jurídica de acuerdo a José Ovalle Favela,⁶ se emplea “para designar los medios de prueba, es decir, los instrumentos con los que se pretende lograr el cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos en el proceso, así se habla de ofrecer las pruebas, de la prueba testimonial etc.” Es decir que las pruebas, son los elementos mediante los cuales se pretende desvirtuar la o las imputaciones hechas a un prestador de servicios turísticos en un acta administrativa o en el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo, ya que con estos elementos la autoridad esclarecerá los hechos discutidos en el procedimiento, y así podrá resolver el asunto.

El escrito mediante el cual se ofrecen dichas pruebas se deberá presentar o enviar a través del correo a las oficinas de la Secretaría de Turismo ubicadas en: Avenida Presidente Masaryk No. 172, primer piso, Colonia Chapultepec Morales Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11587, en la Ciudad de México. Esto es, de acuerdo al artículo 42 de la LFPA, que señala que los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, (recurso de revisión) el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

⁶ OVALLE FAVELA José, *Derecho procesal Civil*, Octava Edición, Colección de Textos Jurídicos, Universitarios Oxford University Press México 2001. p. 125

Destacando que la propia ley señala, que cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su ocurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

El escrito mediante el cual se presenten las pruebas los prestadores de servicios turísticos de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo deberá reunir los siguientes requisitos y la Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la propia ley:

Requisitos:

- ❖ Deberá hacerse por escrito.
- ❖ Precisar el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal.
- ❖ Domicilio para recibir notificaciones.
- ❖ Nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas.
- ❖ La petición que se formula.
- ❖ Los hechos o razones que dan motivo a la petición.
- ❖ El órgano administrativo a que se dirigen.
- ❖ Lugar y fecha de su emisión.

- ❖ El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.
- ❖ El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, (Poder Notarial en caso de representante legal de persona moral y en caso de persona física acreditar la personalidad con la que promueve por ejemplo en caso de propietario Alta en SHCP).
- ❖ Así como los documentos que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos. Es decir las pruebas que sean ofrecidas para desvirtuar las presuntas irregularidades cometidas.

De la misma manera el artículo 15 A de la LFPA, establece la forma en que deberán presentarse las promociones a la autoridad administrativa:

“Artículo 15-A. LFPA- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;

III. En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos...”

En este procedimiento básicamente, se presentan pruebas documentales, sin embargo, son admisibles todas a excepción de la

confesión por autoridades de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece:

“Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal, ante quien se tramita el procedimiento administrativo, en nuestro caso será la Dirección de Mejora Regulatoria, la cual acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas y sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.”

Ahora bien, toda vez que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se contempla un capítulo específico respecto a como deberán ofrecerse las pruebas, así como su admisión, desahogo y valoración, el Código Federal de Procedimientos Civiles suple esta deficiencia por lo que deberá aplicarse en lo conducente dicho código adjetivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que señala:

*“Artículo 2.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. **El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.** “*

3. Prevención: casos en los que se realiza.

Cuando los escritos presentados por los prestadores de Servicios Turísticos **no contengan los datos o no cumplan con los requisitos señalados** por la ley se les prevendrá por escrito por una sola vez, para

que subsanen la omisión dentro de un plazo no menor de **5 días hábiles** a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención; se tendrá por no presentado. De conformidad con el artículo 17A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que a la letra reza:

“Artículo 17-A.- Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite. “

4. Admisión de Pruebas

Ya se señaló que la Ley Federal de Turismo no contempla un procedimiento específico para imponer sanciones a los prestadores de servicios turísticos, mucho menos señala uno sobre pruebas, sin embargo, el Reglamento establece en sus numerales 81 a 83 lo siguiente:

“Artículo 81. En el procedimiento de infracción serán admisibles toda clase de pruebas siempre que tengan relación con los hechos que se imputan al prestador, son excepción de la confesional, testimonial y las contrarias a la ley y la moral.

“El prestador deberá ofrecer sus pruebas al momento de comparecer a la Secretaría de. En su caso, ésta dispondrá su desahogo dentro de los 15 días siguientes a su ofrecimiento.

“Artículo 82. En las resoluciones impositivas de sanciones, se analizarán y valorarán las pruebas que hayan sido aportadas por el prestador del servicio, con base en los artículos 52 y 53 de la Ley.

“Artículo 83. La sanción será notificada personalmente al infractor o su representante legal, observando al efecto las formalidades del caso.”

La Secretaría dictará la resolución dentro de los diez días hábiles siguientes al desahogo de pruebas o en caso de que éste no se requiera al día en que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga.”

No cabe duda, que la Ley y el Reglamento se contradicen en diversos artículos, por lo que se puede deducir que las personas que lo elaboraron no tomaron en cuenta lo que estipula la Ley y muchas de las veces van más allá de lo establecido en la misma.

Por lo que considero importante derogar los supra citados artículos del Reglamento de la Ley, para que no exista confusión ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la supletoria a la ley de la materia.

En párrafos anteriores se señaló que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se contempla un capítulo específico respecto a como deberán ofrecerse las pruebas así como su admisión y desahogo por lo que de manera supletoria se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La autoridad administrativa en este caso la SECTUR mediante la Dirección General de Mejora Regulatoria emitirá un acuerdo fundado y motivado mediante el cual se desechan o se admiten las pruebas ofrecidas por el prestador de servicios turísticos, rechazando únicamente las pruebas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

En los procedimientos administrativos como ya vimos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las

autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. (Artículo 50 LFPA)

Además de que la autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley, es decir, que este artículo otorga a la autoridad la facultad de recopilar cualquier prueba que le ayude para resolver el asunto, aunque esta no haya sido presentada por el prestador de servicios turísticos.

5. Desahogo de Pruebas

La autoridad administrativa emitirá un acuerdo mediante el cual se desahogarán las pruebas ofrecidas y que le fueron admitidas al prestador de servicios turísticos o su representante legal; sin embargo, hay que destacar que por el tipo de procedimiento generalmente sólo se ofrecen pruebas documentales, y éstas de acuerdo con nuestro Código Federal de Procedimientos Civiles se desahogan por su propia y especial naturaleza. Así las cosas, el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión. (Artículo 51 LFPA)

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

1. Cierre de Instrucción y Alegatos.

Es la etapa mediante la cual, una vez admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el prestador de servicios turísticos la autoridad concede un término de diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga es decir que presente alegatos⁷, es decir, concluida la

⁷ Alegatos, de acuerdo con José Ovalle Favela, en su libro de Derecho Procesal Civil, son los argumentos que expresan las partes, una vez realizadas las fases expositiva y probatoria, para tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmativos y que son aplicables los

tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución. (Artículo 56 LFPA)

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

2. Resolución

La resolución es el veredicto o pronunciamiento final que emite la autoridad administrativa, dígase Dirección General de Mejora Reguladora, sobre el asunto que es de su conocimiento y el cual debe resolver derivado de una facultad conferida expresamente por la ley, mediante la cual pone término al Procedimiento de Administrativo.

La autoridad administrativa una vez desahogadas las pruebas y presentados los alegatos, dictará por escrito la resolución que proceda dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación, misma que deberá estar fundada y motivada y que será notificada en forma personal o por correo certificado. (Artículo 74 LFPA)

Las infracciones a lo dispuesto en la Ley Federal de Turismo, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas derivadas de ella, serán sancionadas por la Secretaría de conformidad por lo dispuesto por el Título V, Capítulo V de la propia Ley, así lo estipula el artículo 47 de la Ley de la materia. Ahora bien, es de destacar que el numeral 74 del Reglamento de la Ley confirma la anterior aseveración, pero resulta incongruente, toda vez que en sus artículos 75 a 78 señala la sanción que corresponderá a la violación de obligaciones establecidas en el mismo.

fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas, con la finalidad de que aquél estime fundadas sus respectivas pretensiones y excepciones, al pronunciar la sentencia definitiva

Lo anterior, se constata a simple vista de los citados artículos que a continuación se transcriben:

“Artículo 75. Las violaciones a los artículos 27, 31, 36 y 54 serán sancionadas con multa de hasta por el equivalente a doscientos cincuenta veces el salario mínimo diario.

Artículo 76. Las violaciones a lo dispuesto en los artículos 41 y 52 serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario.

Artículo 77. Las violaciones a lo dispuesto en los artículos 25, 26, 28, 34, 35, 39, 56, 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69 y 71 serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo diario.

Artículo 78. Las violaciones a lo dispuesto en los artículos 59 y 60 serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario.”

Por lo antes dicho, es que considero pertinente reformar la Ley Federal de Turismo, en específico el artículo 47, así como el 74 de su Reglamento quedando como a continuación se señala:

*“Artículo 47. Las infracciones a lo dispuesto en la Ley Federal de Turismo, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas derivadas de ella, serán sancionadas por la Secretaría de conformidad por lo dispuesto en el presente capítulo **y el capítulo XIV del Reglamento de la Ley.** “*

*“Artículo 74. Las violaciones a lo dispuesto por la Ley, este Reglamento y en las normas oficiales mexicanas que, de ella deriven, serán sancionadas por la Secretaría en términos del Capítulo V del Título V de la Ley, **así como del presente capítulo en lo que no se contraponga a la citada Ley**, sin perjuicio de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en los asuntos de su conocimiento.”*

Ahora bien, de acuerdo al artículo 52 de la Ley Federal de Turismo las sanciones por infracciones a la Ley y las disposiciones derivadas de ella, serán fijadas con base en los siguientes elementos:

- Las actas levantadas por la autoridad;
- Los datos comprobados que aporten las denuncias de los turistas;
- La publicidad o información de los prestadores de servicios y la comprobación de las infracciones; y
- Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Además de lo anterior, las resoluciones que emita la Secretaría deberán estar debidamente fundadas y motivadas y para determinar el monto de las sanciones, la Secretaría deberá considerar la gravedad de la infracción. (Artículo 53LFT y 73 de la LFPA)

“Artículo 73.LFPA- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;

II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

III. La gravedad de la infracción; y

IV. La reincidencia del infractor. “

Sanciones

Tanto la Ley Federal de Turismo, como su reglamento determinan las sanciones que deberán de imponerse de acuerdo a lo siguiente:

En caso de tratarse de infracciones a lo dispuesto en los artículos 35, fracciones II y IV y, 37, primer párrafo, que refieren a la obligación de los guías de turistas de informar el precio de su servicio al momento de la

contratación, así como el deber de los prestadores de servicios turísticos de contar con los formatos foliados y de describir claramente en que consisten los servicios que ofrecen y la manera de prestarlos, de no cumplir con la citadas obligaciones la SECTUR sancionará tales contravenciones con multa hasta por el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario. (Artículo 48 LFT)

Las violaciones a lo dispuesto en los reglamentos que regulan los servicios turísticos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 4 , es decir, establecimientos de hospedaje y agencias de viaje, los cuales deberán, anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios, tarifas y los servicios que estos incluyen, en caso de que el prestador de servicios turísticos incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos tendrá la obligación de rembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente al servicio incumplido, o bien podrá otro servicio de la misma calidad o equivalencia al que hubiere incumplido a elección del turista, ya que de conformidad con la ley de no cumplirse tales obligaciones se sancionarán a los prestadores de servicios turísticos con multa hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo diario. (Artículo 49 LFT)

Ahora bien, las infracciones a lo dispuesto en los artículos 34, 35, fracción III y 37, segundo párrafo, referentes al incumplimiento con las normas oficiales mexicanas, cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, así como el respetar los términos y condiciones ofrecidas o pactadas al turista serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario. (Artículo 50 LFT)

En la misma tesitura, el Reglamento de la LFT señala que las violaciones a lo dispuesto en los artículos 27, 31, 36 y 54, relativos a las reservaciones en los establecimientos de hospedaje, los requisitos que deben contener las papeletas, o cupones de reservación, los requisitos establecidos por las agencias de viaje minoristas, a la obligación de señalar en su promoción o comercialización de las agencias de viaje la

modalidad bajo la cual operan y la información que debe dar todo guía de turista al iniciar su servicio, serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a doscientas cincuenta veces el salario mínimo diario. (Artículo 75)

Las infracciones a lo estipulado en los artículos 41 y 52 respecto a que las agencias de viaje tienen la obligación de contratar guías de turistas autorizados por la SECTUR que cuenten con credencial vigente, asimismo la relativa a equiparar a las representaciones de hoteles, agentes generales de ventas de otros prestadores de servicios turísticos como agencias de viaje conforme al artículo 4, fracción II de la Ley la materia, serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario. (Artículo 76)

Las violaciones a lo dispuesto en los artículos 25, 26, 28, 34, 35, 39, 56, 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69 y 71 relacionadas con las obligaciones de los establecimientos de hospedaje, de respetar las reservaciones, las relativas al aviso que deben dar las agencias de viaje a la SECTUR, respecto a su inicio de operaciones y el cumplimiento de los requisitos para iniciar operaciones, así como los elementos para realizar paquetes y promociones de las agencias de viaje, el número de personas que atienda un guía de turista no exceda de 25 personas, obligaciones de los establecimientos de alimentos y bebidas, de las empresas de intercambio de servicios turísticos, los comprobantes de expedición que deben de expedir estas últimas, el respeto a las reservaciones, información de los prestadores de servicios turísticos, informar respecto a su cambio de domicilio legal así como cualquier modificación referente a su operación y por último refiere a contar con los formatos de quejas y sugerencias serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo diario. (Artículo 77 RLFT)

Las violaciones a lo dispuesto en los artículos 59 y 60 referente a emplear guías acreditados por la SECTUR, y a reglamento interno que debe de tener las operadoras de servicios turísticos para prevenir

accidentes, serán sancionadas con multa hasta por el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario. (Artículo 78)

De lo anterior , se deduce que queda mucho por hacer respecto a las sanciones que establecen tanto la Ley como el reglamento por que como ya habíamos dicho en primer lugar las multas que señala el reglamento no resultan aplicables de la mera lectura al artículo 47 de la ley de la materia, ya que establece:

“Artículo 47.- Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley sus reglamentos, y las normas oficiales mexicanas derivadas de ella, serán sancionadas por la Secretaría de conformidad por lo dispuesto en el presente capítulo.”

De lo que resultan tales multas incoherentes y muchas veces una infracción resulta doblemente sancionable, aunado a que hay ciertas obligaciones difíciles de sancionar con vistas de verificación, verbi gracia las estipuladas en el artículo 71 del reglamento y 35 fracción IV de la Ley pues ambos regulan la obligación de los prestadores de servicios turísticos de contar con el formato foliado de porte pagado para la presentación de quejas o sugerencias de lo que se colige que no se sabe cuál es la sanción que corresponde, y se aplica por jerarquía la Ley de la materia, asimismo, el artículo 60 señala que deben los prestadores de servicios turísticos utilizar “preferentemente” guías de turistas acreditados, y el artículo 41 obliga a las agencias de viaje que conforme paquetes turísticos a contratar guías de turistas autorizados por la SECTUR que cuente con credencial vigente, por lo que no sabemos si es o no obligación contratar guías de turistas acreditados o solo es un consejo.

Como último ejemplo en los artículos 35, fracción III y 37, segundo párrafo, referentes al incumplimiento por parte de los prestadores de servicios turísticos de los servicios, precios, tarifas y promociones, así como el respetar los términos y condiciones ofrecidas o pactadas al turista será sancionado, sin embargo, como puede detectarse tal incumplimiento

de una visita de verificación, es cuestionable porque la SECTUR en primer lugar no es competente para obligar al prestador a que cumpla, solo para sancionar en caso de incumplimiento; luego entonces, también como puede conocer de tal incumplimiento a menos que se queje el turista y ya habíamos hablado que esa es cuestión y competencia de la PROFECO.

Ahora bien las multas que impone la SECTUR a los prestadores de servicios turísticos por incumplimiento a las disposiciones de la materia son establecidas por salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Artículo 51 LFT)

Reincidencia. Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción. En caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de la multa impuesta originalmente.

“Artículo 71.LFPA- Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo. “

Respecto a esto último es importante señalar que la SECTUR no cuenta con un registro de reincidencias de los prestadores de servicios turísticos por lo cual creo necesario que se lleve a cabo un registro formal de las reincidencias, y quejas de turistas en un apartado del Registro Nacional Turístico lo cual serviría en primer lugar para sancionar a los prestadores que incurran continuamente en faltas y para que cuando tenga más de dos reincidencias al año se dé de baja en el registro hasta que se regularice dicha situación, en caso de no hacerlo se pueda suspender o clausurar dicho establecimiento y en caso de los guías de turistas se les retire su credencial definitivamente.

Además de lo anterior, considero que la propuesta de un registro serviría para emprender un mejor programa de verificación anual puesto

que en él se reflejarían los prestadores de servicios turísticos que más infracciones y quejas tienen para que sean los principales para considerarlos dentro de las visitas de verificación que practique la SECTUR, pues actualmente no se cuenta con un programa informático bien limitado en el que se indique que prestadores de servicios turísticos deberán verificarse.

Ahora bien, es de destacar que al momento de emitirse la resolución, habiéndose hecho constar en el acuerdo de inicio diversas infracciones, a los ordenamientos turísticos, y habiéndose constatado las mismas, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas. (Artículo 77 LFT)

Sanciones: respecto al incumplimiento de las Nom's se encuentran establecidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización a saber:

El artículo 112 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que:

“el incumplimiento a lo dispuesto en la propia ley y demás disposiciones derivadas de ella, será sancionado administrativamente por las dependencias conforme a sus atribuciones y en base a las actas de verificación y dictámenes de laboratorios acreditados que les sean presentados a la dependencia encargada de vigilar el cumplimiento de la norma conforme lo establecido en esta Ley. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otros ordenamientos legales, las sanciones aplicables serán las siguientes:

I. Multa...”

“Artículo 112-A. Se sancionará con multa las conductas u omisiones siguientes:

I. De veinte a tres mil veces el salario mínimo cuando:

a) No se proporcione a las dependencias los informes que requieran respecto de las materias previstas en esta Ley;

b) No se exhiba el documento que compruebe el cumplimiento con las normas oficiales mexicanas que le sea requerido; o

c) Se contravenga una norma oficial mexicana relativa a información comercial, y ello no represente engaño al consumidor;

II. De quinientas a ocho mil veces el salario mínimo cuando:

a) Se modifique sustancialmente un producto, proceso, método, instalación, servicio o actividad sujeto a una evaluación de la conformidad, sin haber dado aviso a la dependencia competente o a la persona acreditada y aprobada que la hubiere evaluado:

b) No se efectúe el acondicionamiento, reprocesamiento, reparación, sustitución o modificación, a que se refieren los artículos 57 y 109, en los términos señalados por la dependencia competente;

c) Se utilice cualquier documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad, la autorización de uso de contraseña, emblema o marca registrada, o que compruebe el cumplimiento con esta Ley y las disposiciones que de ella derivan, para un fin distinto del que motivó su expedición;

d) Se contravengan disposiciones contenidas en las normas oficiales mexicanas;

e) Se cometa cualquier infracción a la presente Ley, no prevista en este artículo;

III. De tres mil a catorce mil veces el salario mínimo cuando:

a) Se incurra en conductas u omisiones que impliquen engaño al consumidor o constituyan una práctica que pueda inducir a error;

b) Se ostenten contraseñas, marcas registradas, emblemas, insignias, calcomanías o algún otro distintivo sin la autorización correspondiente;

c) Se disponga de productos o servicios inmovilizados;

IV. De cinco mil a veinte mil veces el salario mínimo cuando se incurra en conductas u omisiones que impliquen grave riesgo a la salud, vida o

seguridad humana, animal o vegetal, al medio ambiente o demás finalidades contempladas en el artículo 40;

Para efectos del presente artículo, se entenderá por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. “

Cabe aclarar que, para la imposición de las sanciones, cuando haya incumplimiento a las normas oficiales mexicanas, la autoridad administrativa tomará en cuenta además de los elementos establecidos por la Ley Federal de Turismo, el carácter intencional o no del acto u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores; y las condiciones económicas del infractor, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, lo anterior con apoyo en las siguientes tesis emitida por nuestro más alto tribunal:

*No. Registro: 186,216 Jurisprudencia Materia(s): Común Novena
Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario
Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Agosto de 2002
Tesis: VI.3o.A. J/20 Página: 1172*

MULTAS. INDIVIDUALIZACIÓN DE SU MONTO. *Basta que el precepto legal en que se establezca una multa señale un mínimo y un máximo de la sanción, para que dentro de esos parámetros el aplicador la gradúe atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, sin que sea necesario que en el texto mismo de la ley se aluda a tales lineamientos, pues precisamente al concederse ese margen de acción, el legislador está permitiendo el uso del arbitrio individualizador, que para no ser arbitrario debe regirse por factores que permitan graduar el monto de la multa, y que serán los que rodean tanto al infractor como al hecho sancionable.*

No. Registro: 200,347 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Julio de 1995 Tesis: P./J. 9/95 Página: 5

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, **para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.**

En tal virtud, si bien las disposiciones legales citadas facultan a la autoridad para imponer sanciones elevadas, la Dirección General de Mejora Regulatoria deberá valorar y sopesar cada supuesto e imponer las que correspondan en términos de la Ley y lo manifestado en las tesis transcritas.

En resumen tiene la facultad de sancionar a un infractor de la normatividad turística con fundamento en los artículos 48 de la Ley Federal de Turismo; 74 de su reglamento; y 112 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, **las infracciones a la normatividad en materia de turismo serán sancionadas por la Secretaría de Turismo** en términos de lo que disponen los artículos 48 a 54 del primero de los ordenamientos mencionados; 75 a 84 de su Reglamento y 112-A a 117 del último ordenamiento citado.

No. Registro: 179,453 Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXI, Enero de 2005, Tesis: 1a./J. 126/2004, Página: 377.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS. *La norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquélla, que aunque le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, el gobernado pueda conocer las consecuencias de su actuar e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, se encuentre debidamente fundada y motivada, a fin de que **la decisión tomada se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho. Por tanto, para la evaluación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones administrativas, debe analizarse la ley en forma sistemática y armónica, de manera que dicha evaluación no puede realizarse mediante un análisis aislado de los preceptos legales, ya que puede contener, en otros de sus artículos, la definición de elementos que sirvan para acotar la conducta de la autoridad.***

Es de señalarse que el hecho de iniciarse procedimientos infraccionarios, (conforme a la ley Federal de Procedimiento Administrativo) no significa que necesariamente se deba sancionar a los prestadores de servicios turísticos, ya que deberán agotarse las etapas procesales en los términos de la ley, dentro de los cuales podrán desvirtuarse las probables irregularidades.

Como ya se había señalado la ejecución de sanciones, se lleva a cabo por las secretarías de finanzas de cada Estado o del Distrito Federal, ya que en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, se han suscrito en su

momento Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las diversas Entidades Federativas y del Distrito Federal.

En dichos convenios se destaca que los recursos generados por concepto de **multas administrativas federales no fiscales**, mismas que recaen en aprovechamientos de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, **ingresaran, en su caso, a la cuenta pública de los municipios o a las de las entidades federativas que se encarguen de ejecutar el cumplimiento de la multa administrativa federal no fiscal** que en su caso se imponga, siempre y cuando ésta se constituya en un crédito fiscal.

Es decir, una vez notificado el prestador de servicios turísticos de la resolución dictada cuenta con un término de 45 días hábiles para efectuar el pago de la multa impuesta, mismo que podrá realizarse ante la autoridad tributaria correspondiente, efectuado el pago de la multa enviará la copia del recibo de pago para anexarlo a su expediente para elaborar el acuerdo de asunto concluido por cumplimiento de resolución dictada, el cual se notifica al prestador de servicios turísticos. En caso de que transcurrido el término para efectuar el pago, éste no se realice, se elabora oficio dirigido a la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa correspondiente con información referente a la multa, nombre, RFC y domicilio del infractor, acompañando copia de la resolución dictada, toda vez que la multa impuesta se ha constituido en crédito fiscal.

Por último hay que señalar que la facultad sancionatoria de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en **cinco años**. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continuada. (Artículo 79 LFPA)

8. Recurso de Revisión

En caso de inconformidad con la resolución dictada por la autoridad administrativa el prestador de servicios turísticos en el término de 15 días hábiles contados a partir de que le fue notificada la misma, podrá interponer el recurso de revisión, mismo que presentará ante la autoridad que la emitió, observando los requisitos que para tal efecto señalan los ordenamientos aplicables. (Artículo 55 de la LFT)

Asimismo, el citado artículo de la Ley señala que el objeto del recurso es revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. De esta manera el Reglamento de la Ley establecerá los términos y requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

Por su parte, el Reglamento de la Ley establece en sus artículos 85 a 90, algunos requisitos y cuestiones que se deberán observar en la presentación, tramitación y resolución que son los siguientes:

- El recurso de revisión será tramitado y resuelto por la Secretaría y tendrá por **objeto** revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. (Artículo 85)
- **El escrito del recurso deberá contener** el nombre del promovente, su domicilio para recibir notificaciones y los nombres de las personas autorizadas para recibirlas en su nombre. (Artículo 86)
- **La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada** por cuanto hace al pago de multas. (Artículo 86)
- Con el escrito del recurso **se acompañará el documento que contenga la resolución reclamada; las pruebas que estime**

necesarias; así como el documento idóneo que acredite la personalidad con la que se ostente el recurrente. (Artículo 87)

- Este recurso podrá ser interpuesto ante el **órgano competente de la entidad federativa**, quien la remitirá a la Secretaría para su trámite y resolución final. (Artículo 87)

- En el envío del recurso por correo certificado con acuse de recibo, se tendrá como fecha de presentación la del día en que se entregue la pieza en la oficina de correos, para los efectos del término previsto en la Ley. Los recursos presentados en las oficinas centrales deberán contener el sello fechador de la oficina receptora.(Artículo 88)

- El recurso de revisión se tendrá **por no interpuesto** cuando se presente fuera del término que dispone la Ley y cuando el promovente no acredite la personalidad o legitimación con la cual se ostente. (Artículo 89)

- La Secretaría dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentación del recurso. Transcurrido dicho plazo sin que se resuelva el recurso, se considerará resuelto negativamente. (Artículo 90)

Conforme al artículo 55 de la Ley Federal de Turismo, el recurso de revisión, se presentará ante la autoridad que emitió la resolución, (Dirección General de Mejora Regulatoria) observando los requisitos que para tal efecto señalan los ordenamientos aplicables, y constata lo anterior el artículo 85 de su Reglamento, por lo que, resulta impreciso que el numeral 87 del citado Reglamento señale que el recurso será interpuesto ante el órgano competente de la entidad federativa para que este lo remita a la Secretaría de Turismo para su trámite, puesto que la autoridad competente única y exclusivamente es la Secretaría de Turismo, en

específico la Subdirección de Operación Turística quién es el superior jerárquico de la citada Dirección.

No obstante lo anterior, el Manual de Organización Específico de la Dirección General de Mejora Regulatoria Autorizado el 17 de marzo de 2004, señala que La Dirección General de Mejora Regulatoria recibe el recurso y a través de la Dirección de Verificación elabora el oficio para remitir dicho recurso junto con el expediente administrativo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para que esta resuelva lo conducente. La Dirección General de Asuntos Jurídicos, recibe el oficio junto con el expediente administrativo original y verifica que se haya presentado en tiempo y en forma conforme a la regulación de la materia, estudia que no exista ninguna causa legal para su in admisión o desecamiento, e igualmente analiza su procedencia y en su caso la suspensión del acto reclamado y elabora oficio para notificar el resultado a la Dirección General de Mejora Regulatoria.

Asimismo y toda vez que el reglamento de Ley es contradictorio y la Ley solo señala el término y autoridad ante quien se promueve el recurso, analicemos el capítulo referente al recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 83 lo siguiente:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. “

Este recurso ha señalado nuestro más alto Tribunal que es optativo de acuerdo a lo siguiente:

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO

O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las vías judiciales correspondientes como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente:

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve

Es decir, que puede interponer recurso de revisión todo aquel interesado, es decir, todo prestador de servicios turísticos al que se le haya dictado resolución sancionatoria en el procedimiento administrativo de infracción, o bien, directamente impugnarlo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado (Artículo 55 LFT y 86 de la LFPA).

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra. (Artículo 85 LFPA)

En ese sentido cabe mencionar, que el artículo 38 de la LFPA señala que las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que se hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

Por lo que se refiere a la personalidad. Quien actúe a nombre de alguna persona moral deberá acreditar que tiene poder suficiente para actuar a su nombre, mediante escritura pública en original o copia certificada, en su defecto requerir para que acrediten. (Art. 86, fracción VI de la LFPA)

Los requisitos de procedibilidad del recurso se encuentran establecidos en el artículo 86 de la LFPA y son los siguientes:

- Órgano administrativo al que se dirige
- Nombre del recurrente y tercero perjudicado,
- Domicilio para oír notificaciones

- Acto que se recurre, así como fecha en que se notificó o que tuvo conocimiento del mismo
- Agravios que le causa
- Copia del acto impugnado y de su notificación
- Pruebas
- Documentos con que se acredite la personalidad en caso de personas morales.

Una vez verificados y cerciorados de que se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 83, 85 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad competente elaborará un acuerdo en el cual admitirá a trámite el recurso de mérito.

Se tendrá por no interpuesto y se desechará (Art. 88 LFPA):

- Se presente fuera del plazo (+15 días).
- No se haya acompañado documentación (personalidad).
- No tenga firma autógrafa a menos de que se subsane dentro del término para la interposición del recurso.

El recurso será improcedente (Art. 89 LFPA):

- Contra actos que sean materia de otro recurso.
- Contra actos que no afectan los intereses jurídicos del promoverte.
- Actos consumados de un modo irreparable.
- Actos consentidos expresamente.
- Cuando ante Tribunales se esté tramitando recurso o defensa legal.

Y finalmente se sobreseerá (Art. 90 LFPA):

- Desistimiento expreso del promoverte.

- Causa de improcedencias citadas.
- Falta de objeto o materia del acto respectivo.
- No se pruebe la existencia del acto.

Asimismo, en dicho acuerdo de admisión conforme al artículo 86, fracción VI de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad competente deberá admitir y desahogar las pruebas documentales por su propia naturaleza, y para las probanzas que ameriten ulterior desahogo, concederá al interesado un plazo para tal efecto.

Los medios de prueba serán valorados por la autoridad conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en el momento procesal oportuno.

Por lo que respecta a la suspensión del acto impugnado los requisitos para su otorgamiento son:

- Que la solicite expresamente el recurrente (no procede de oficio).
- Que sea procedente el recurso.
- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.
- Que no se ocasionen daños a terceros a menos que se garanticen éstos en caso de no obtener resolución favorable al recurrente.
- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal conforme al CFF.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Resolución. Compete como ya se señaló al superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto impugnado resolver el recurso de revisión.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá de conformidad con el artículo 91 LFPA:

1. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
2. Confirmar el acto impugnado;
3. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
4. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Asimismo, establece el artículo 92 de la LFPA que la resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, la autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Sin embargo, como ya había manifestado la encargada de resolver el recurso de revisión es la Dirección de Asuntos Jurídicos, lo cual resulta ilegal a todas luces toda vez que la tanto la Ley de la materia como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que resolverá el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado es el encargado de resolver cosa que en la especie no sucede, pues de ninguna manera la Dirección de Asuntos Jurídicos es el superior jerárquico de la Dirección General de Mejora Regulatoria, pues como vimos en la estructura orgánica la Subsecretaría de Operación Turística es la encargada de resolver, por lo que es necesario que se regule tal aspecto en la normatividad interna de la Secretaría de Turismo.

SUGERENCIAS

Antes de pasar a las conclusiones del presente trabajo incluimos un apartado llamado sugerencias, puesto que como lo desarrollamos en esta investigación es necesario que todo turista conozca sus derechos al contratar un servicio turístico.

Para todos los prestadores de servicios turísticos será necesario que se consulte a la SECTUR respecto a su existencia e inscripción al Registro Nacional Turístico.

1. En caso de agencia de Viajes. Instamos al turista que previa contratación de algún servicio turístico debe verificar: Antes de contratar paquetes o servicios turísticos como visitas guiadas, excursiones o paseos, es recomendable solicitar:

- Bajo que modalidad opera la agencia de viajes: mayorista o minorista.
- Itinerarios impresos.
- Explicación detallada de los servicios que se incluyen (alimentos, bebidas, recorridos, hospedaje, transportación).
- Precio total.
- Condiciones de pago (anticipos y reembolso).
- Condiciones de cancelación.
- En su caso de rescindir el contrato, la agencia deberá rembolsar la cantidad recibida, descontando únicamente los gastos

efectuados por concepto de trámites básicos, en la forma y en los términos que se hayan acordado el contrato respectivo.

- En el caso de paquetes turísticos que incluyan los servicios de guías de turistas, éstos deben estar acreditados por la Secretaría de Turismo, así como el idioma que utilizará.
- Cuando contrate otros servicios turísticos como deportes acuáticos o actividades recreativas y de esparcimiento, es más seguro hacerlo a través del mismo hotel aunque muchas veces sus costos sean más elevados que los prestadores de servicios turísticos que se promocionan en las calles y que muchas veces no sabemos cuál es su funcionamiento.
- Si contratan los servicios de una empresa operadora de buceo hay que pedir que muestren el reglamento interno con la información sobre las condiciones de seguridad, estado del equipo y demás aspectos técnicos.
- Para mayor seguridad, es preferible utilizar los servicios de taxis que estén en sitios autorizados.

2 En caso de guías de Turistas:

- La Secretaría de Turismo acredita los conocimientos de los guías con una credencial, todo guía de turista debe contar con credencial de reconocimiento.
- Éstos deben de informar cuáles son las tarifas, el tiempo de duración del servicio, el idioma que se hablará y, en su caso, el número máximo de personas que integrarán el grupo, que no podrá ser mayor de 25 personas.

- El guía le deberá expedir el documento en el que se detalle los servicios que usted está contratando.

1. Hospedaje.

- Todos los proveedores del servicio de hospedaje están obligados a respetar los precios, garantías, intereses, cargos, términos plazos, fechas, reservaciones y demás condiciones que se ofrecieron y convinieron con el consumidor.
- El establecimiento de hospedaje deberá exhibir en la recepción las tarifas que aplica y los servicios que incluye.
- Todos los establecimientos de hospedaje en sus habitaciones deberán exhibir, en lugar visible, el reglamento interno del establecimiento.
- Todos los establecimientos que cuentan con el servicio de cambio de moneda, deberán exhibir el tipo de cambio vigente.
- En el caso de que usted haya reservado previamente y no le proporcionen el servicio, el establecimiento está obligado a brindarle un servicio bajo las mismas características y tarifas.
- Todos los establecimientos de hospedaje deben de contar con un seguro de responsabilidad civil para protección y seguridad de los usuarios. (Esta norma no es aplicable a campamentos y paraderos de casas rodantes.)
- Es obligatorio exhibir en lugar visible y fácilmente identificable los formatos foliados y de porte pagado, para la presentación de sugerencias y quejas, para que usted pueda manifestar sus inquietudes o inconformidades.

2. Establecimientos de Alimentos y Bebidas.

- Los establecimientos de alimentos y bebidas deberán exhibir en lugar visible lo siguiente:
- La lista de precios de alimentos y bebidas que ofrece el establecimiento.
- Por las características del establecimiento, si se requiere determinado atuendo.
- Le deberán informar también bajo qué circunstancias se reserva el derecho de admisión el establecimiento.
- Disponer en un lugar visible y fácilmente identificable los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de quejas y sugerencias.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La riqueza cultural, histórica y natural de México, implica que hoy en día se encuentre en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se vuelva uno de los ejes de desarrollo del país; en ese sentido, la prestación de los servicios turísticos será uno de los factores principales para lograr dicho progreso.

SEGUNDA.- El artículo 38 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, es el fundamento que establece que las dependencias de la Administración Pública Federal están facultadas para emitir normas oficiales mexicanas; sin embargo, esa facultad tiene varios límites que son la competencia de la dependencia que expide la norma en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sólo pueden elaborarse normas para los fines que señala el artículo 40 y que la dependencia debe seguir el procedimiento que fija la citada ley.

TERCERA.- Las Normas Oficiales Mexicanas son reglas administrativas, generales, abstractas, impersonales y obligatorias que regulan aspectos técnicos de las materias o finalidades comprendidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, expedidas por las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de su competencia, y conforme al procedimiento establecido en la citada Ley.

CUARTA.- El objeto de las Normas Oficiales Mexicanas Turísticas es regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones de un alto grado de precisión técnico en las materias a que se refiere el artículo 40, fracción III de la Ley Federal de Metrología y Normalización. Por lo mismo, considero que su función no es ni puede ser la de reglamentar disposiciones de ley, no puede establecer obligaciones a los particulares, ni conceder derechos o permisos; solamente puede referirse a las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios turísticos 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, así como referirse a cuestiones técnicas relativas a las obligaciones establecidas a los prestadores de servicios turísticos en la Ley Federal de Turismo.

QUINTA.- Existen normas oficiales mexicanas turísticas que normalizan prestadores de servicios turísticos que no se encuentran regulados en la Ley Federal de Turismo ni en su reglamento, tales como las operadoras de buceo, y los prestadores de turismo de aventura.

SEXTA.- Las Normas Oficiales Mexicanas Turísticas (NOM'S), fueron creadas como instrumento en pro de la calidad, protección, seguridad e información en el turismo, sin embargo, las citadas normas y las Unidades de Verificación que se encargan de vigilar su cumplimiento a petición de parte se han convertido en letra muerta al no ser necesario que para que opere un prestador de servicios turísticos deba estar acreditado en una o más de ellas, por tanto las visitas que se realizan son para verificar su observancia y éstas son pagadas por la SECTUR con sus recursos presupuestales, lo que no las hace costeables debido a que hay muchos prestadores de servicios turísticos.

SÉPTIMA.- La adición del inciso K a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional del año 2003, faculta expresamente al Congreso de la Unión para que legisle en materia turística, señalando las bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal en esa materia, llámese facultad concurrente, lo es un gran comienzo para impulsar el federalismo cooperativo turístico. Lo que hasta la fecha no ha sucedido, sin embargo, esta concurrencia de atribuciones permitirá en cuanto expida la Ley de la materia distribuir funciones, descentralizar programas y compartir responsabilidades en materia de verificación así como adicionar la de sanción a los prestadores de servicios turísticos de los tres órdenes de gobierno.

OCTAVA.- La firma de los convenios de coordinación en materia de verificación si bien han buscado traer beneficios a los Estados que los han suscrito así como a la Federación, entre los que destacan favorecer el desarrollo de las capacidades políticas, institucionales, administrativas y financieras del Estado y de sus municipios, mediante la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos que anteriormente ejercía el Gobierno Federal, al no haber una ley que regule tales convenios y sin el personal necesario e idóneo para la práctica de verificaciones no existen tales beneficios convirtiendo en letra muerta tales los convenios, pues las visitas de verificación en la actualidad se practican por la Secretaría de Turismo Federal.

NOVENA.- La facultad de verificación respecto a los prestadores de servicios turísticos corresponde a la Secretaría de Turismo Federal, y encuentra su fundamento en el artículo 42, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el numeral 44 de la Ley Federal de Turismo. No obstante lo anterior, del propio artículo 42 antes citado se desprende que los estados y municipios apoyarán a la SECTUR en su labor de vigilancia de la prestación de los servicios turísticos lo que se ha llevado a cabo en la práctica a través de los acuerdos de coordinación para la descentralización de la función de verificación y vigilancia de la operación de los servicios turísticos mediante los que se les transfiere tal función a los gobiernos de los Estados.

DÉCIMA.- La facultad de verificación de la Secretaría consiste en realizar visitas a los prestadores de servicios turísticos que de acuerdo a la Ley artículo 4 son: (establecimientos de hospedaje, agencias de viaje, guías de turistas, establecimientos de alimentos y bebidas y empresas de sistema de intercambio de sistemas turísticos), con el objeto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a cargo de éstos y que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Turismo, su reglamento y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo el que se verifique a las Operadoras de Buceo o prestadores de servicios turísticos actualmente resulta ilegal

porque la Ley de la materia no los establece como prestadores de servicios turísticos.

DÉCIMA PRIMERA.- La facultad de verificación con la que cuenta la autoridad administrativa federal (Secretaría de Turismo) para vigilar que los prestadores de servicios turísticos cumplan con la normatividad de la materia, generará la percepción de mejoras y debilidades de los mismos, y ayudará a hacer de éstos, mediante el cumplimiento del marco jurídico de la materia, servicios de calidad, competitivos y que brinden satisfacción y seguridad al turista.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Dirección General de Mejora Regulatoria de la Subsecretaría de Operación Turística de la Secretaría de Turismo es la autoridad competente conforme al Reglamento Interior de la citada dependencia, encargada de realizar las visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, en coordinación con la Dirección y Subdirección de Verificación así como con el apoyo de los verificadores adscritos a la misma como por las unidades de verificación certificadas por la Entidad Mexicana de Acreditación y aprobadas por la citada Dirección General. Sin embargo, debe aclararse que la Dependencias Estatales de Turismo, con las que la Secretaría de Turismo tenga acuerdos de coordinación, serán las responsables de efectuar las visitas de verificación, con independencia de las facultades y atribuciones que al respecto dispone la Ley de la materia para la Secretaría de Turismo, lo que en la actualidad no se cumple por falta de personal verificador en las dependencias de los Estados y porque a mi entender hacen falta bases sólidas de coordinación turística entre Estados y Federación.

DÉCIMO TERCERA.- Las visitas de verificación anuales que practica la Secretaría de Turismo Federal a los prestadores de servicios turísticos, se realizan a una parte muy mínima de la cantidad total de prestadores de servicios turísticos inscritos voluntariamente al Registro Nacional Turístico, en primer lugar considero no son 100% eficaces porque no se verifica a todos los prestadores de servicios turísticos que operan a nivel

nacional, además se carece de personal verificador en los Estados que han suscrito acuerdos de coordinación, por tanto las visitas de inspección se realizan solo por los verificadores de la SECTUR, y estos no pueden verificar gran parte por serles imposible materialmente al ser solo dos verificadores aunado a lo anterior, no todas las obligaciones que tienen los prestadores de servicios turísticos se pueden constatar mediante visitas de verificación y muchas de estas obligaciones son obsoletas para asegurar la calidad, seguridad y protección del turista.

DÉCIMA CUARTA.- Actualmente muchas de las obligaciones que la Ley Federal de Turismo y su reglamento imponen a los prestadores de servicios turísticos, resultan obsoletas, pues la realidad las ha rebasado, ya que los servicios turísticos que se presten hoy en día además de asegurar la salud y vida de los usuarios deberán ser de calidad, competitivos, y que en caso de incumplimiento por parte de los prestadores pueda exigirse su cumplimiento o resarcimiento de manera rápida y eficaz.

DÉCIMA QUINTA.- Los servicios turísticos adicionales al hospedaje que México pueda ofrecer a sus visitantes serán la clave para que el gasto por viajero pueda elevarse a los niveles de nuestros competidores internacionales. No obstante lo anterior, aún existen servicios turísticos que no se encuentran regulados jurídicamente ni técnicamente por citar algunos, los servicios de bogí, paracaídas, motonetas, recorridos culturales (llamado turismo rural) entre otros, o que no se encuentran regulados en la Ley Federal de Turismo y sólo en las Normas Oficiales Turísticas como lo son el turismo de aventura, y enfocado a la naturaleza, lo que hace que los mismos no se presten con la seguridad y calidad que deben.

DÉCIMA SEXTA.- La Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría Federal de Turismo realiza acciones de verificación dirigidas a proveedores de servicios turísticos, sin embargo, a la PROFECO le corresponde vigilar el comportamiento y las prácticas comerciales de

dichos prestadores se ajusten a lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor así como que los productos y servicios que ofrecen al público cumplan con Normas Oficiales Mexicanas de la materia y a SECTUR que dichos servidores cumplan con las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Turismo, su Reglamento, así como en las Normas Oficiales Mexicanas turísticas. Aunado a lo anterior, la ambas autoridades a efecto de evitar duplicidad en las visitas de verificación que se practican a los prestadores de servicios turísticos, ha participado conjuntamente en comités de normalización para la regularización de relacionada con servicios turísticos, mismas que son vigiladas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

DÉCIMO SÉPTIMA.- La Secretaría de Turismo conforme al art. 42, fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrá imponer sanciones administrativas, en su carácter de acto administrativo (art. 3 de la ley Federal de Procedimiento Administrativo), a los prestadores de servicios turísticos ciñéndose a al procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la imposición de sanciones, así como en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que obligan a la autoridad administrativa a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a emitir sus actos debidamente fundados y motivados.

DÉCIMA OCTAVA.- La Secretaría de Turismo Federal es la encargada de determinar e imponer las sanciones a que se hagan acreedores los prestadores de servicios turísticos, sin embargo, la ejecución de sanciones, se lleva a cabo por las secretarías de finanzas de cada Estado o del Distrito Federal, ya que en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, se han suscrito en su momento Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las diversas Entidades Federativas y del Distrito Federal a efecto de que los recursos generados por concepto de multas administrativas federales no fiscales, mismas que recaen en

aprovechamientos de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, ingresaran, en su caso, a la cuenta pública de los municipios o a las de las entidades federativas que se encarguen de ejecutar el cumplimiento de la multa administrativa federal no fiscal que en su caso se imponga, siempre y cuando ésta se constituya en un crédito fiscal.

PROPUESTAS

PRIMERA.- Considero forzoso que la SECTUR cuente en un apartado del Registro Nacional Turístico, que puedan consultar todos los ciudadanos en el cual, se cuente con el registro de la actuación de los prestadores de servicios turísticos respecto al cumplimiento de las obligaciones, establecidos la Ley Federal de Turismo, su Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas les imponen, en el que se capture sus reincidencias, lo cual serviría en primer lugar para sancionar a los prestadores que incurran continuamente en faltas, pues como señalé en el presente trabajo la reincidencia es uno de los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad al momento de sancionar a un prestador de servicios turísticos. Adicionalmente, esta propuesta serviría para mejorar el programa de verificación anual que realiza la SECTUR para practicar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos aleatoriamente, puesto que en tal registro se reflejarían los prestadores de servicios turísticos que más infracciones tienen para que sean los principales para considerarlos en las visitas de verificación y serviría también para los ciudadanos a fin de que estuvieran enterados de los prestadores de servicios turísticos que no cumplen con la normas para no contratarlos.

SEGUNDA.- El sector turístico debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, bellezas naturales, playas, fauna y flora, entre otras, lo que diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo, razón por la cual se deberá actualizar el marco jurídico incluyendo estos

aspectos para la realización de normas que garanticen la prestación de servicios turísticos de calidad, seguros y competitivos.

TERCERA.- Creo indispensable que en la nueva Ley Federal de Turismo se establezca un procedimiento de verificación o auditoría a las unidades de verificación, ya que como se señaló la Secretaría de Turismo es la encargada de aprobar a estas, ahora bien existe en la Ley Federal de Metrología un procedimiento para cancelar, suspender o revocar la acreditación de las unidades de verificación pero no existe uno para las mismas funciones en materia de aprobación, por tanto dichas unidades no tienen un control adecuado por parte de la Secretaría de Turismo, y pudiese caer en corrupción aceptando dádivas de los prestadores, para alterar las actas de verificación o situaciones conexas, lo que implicaría que no se salvaguardaran los derechos y protección del turista que tutelan las normas.

CUARTA.- Es necesario que mediante programas de promoción se dé a conocer a los turistas o usuarios que contratan con los prestadores de servicios turísticos las obligaciones que la Ley Federal de Turismo, su Reglamento y las NOM's turísticas les imponen a dichos prestadores, pues en la mayoría de los casos los usuarios no conocen que tales ordenamientos atribuyen deberes a los multicitados prestadores a fin de que proporcionen los servicios pactados, brindando protección y seguridad al turista, proporcionando las especificaciones y reglas para llevar a cabo dicha actividad entre otras, entre otras, por tanto no exigen sus derechos al contratar un servicio de esta naturaleza.

QUINTA.- Considero necesario reformar la constitución, en su artículo 16 párrafo once, ya en la actualidad no sólo se realizan visitas domiciliarias en materia fiscal o sólo para revisar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios o de policía, también se realizan visitas de carácter administrativo, para constatar el debido cumplimiento de la normatividad turística por parte de los prestadores de servicios turísticos que es el caso particular de nuestro tema.

Artículo 16, párrafo once constitucional señala:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos”.

Deberá decir:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales; asimismo, podrá corroborar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas que la Ley expresamente así lo disponga, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos”.

SEXTA.- El Congreso de la Unión mediante la reforma o mejor dicho expedición de una Ley Federal de Turismo debe crear un verdadero reparto de competencias entre la Federación, Entidades y Municipios, es decir el manejo las bases de coordinación de las facultades concurrentes, lo cual hasta la fecha no ha sucedido desde la reforma, del 29 de septiembre de 2003 ya que creo necesario que la participación de los tres niveles de gobierno esté asentada en bases sólidas, y que sea la ley de la materia la encargada de delimitar qué y hasta donde tendrá injerencia cada una de los órdenes de gobierno, en específico en la materia de verificación y sanción a los prestadores de servicios turísticos que infrinjan la normatividad turística. Asimismo las leyes que expidan las entidades federativas deberán de estar acorde con la ley federal de turismo que expida el Congreso de la Unión.

Como ya señalé en las conclusiones los acuerdos de coordinación que han celebrado los Estados con la Federación en materia de descentralización de la función de verificación son letra muerta por falta de personal verificador en las dependencias de los Estados y porque en mi opinión hacen falta bases sólidas de coordinación turística entre Estados y Federación, mediante la creación de una Ley de Coordinación Turística de conformidad con el artículo K a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional en la que se especifiquen los derechos y obligaciones de las Entidades y Federación cuando tengan acuerdos de descentralización de las facultades de verificación u otros funciones convenios con la federación así como

SÉPTIMA.- Se incorpore como obligación de todos los prestadores de servicios turísticos la de contratar guías de turística acreditados por Secretaría de Turismo, ya que actualmente la Ley Federal de Turismo señala “preferentemente” cuando debería ser obligatorio la contratación de guías de turistas acreditados, aunado a lo anterior debería incluirse como obligación de los mismos que se capaciten constantemente en las áreas que están acreditados, para una más efectiva atención a los turistas.

OCTAVA.- Al expedirse la nueva Ley Federal de Turismo y por lo tanto su reglamento se homologuen criterios respecto a las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos y las sanciones por incumplimiento de estas, puesto que actualmente las disposiciones que contiene la Ley Federal de Turismo y su reglamento, se contradicen en diversos artículos y muchas veces el reglamento va más allá de la ley. Asimismo, que en la nueva ley se contemplen nuevas obligaciones a cargo de los prestadores de servicios turísticos obligaciones y la Ley Federal de Turismo está siendo rebasada por la realidad y necesidad turística.

NOVENA.- Es necesario que cada Estado lleve a cabo las visitas de verificación y, en su caso del procedimiento administrativo de infracción lo anterior toda vez que cada Estado conoce mejor sus necesidades y

debilidades en la materia turística y haría el procedimiento más eficiente y eficaz, además se llevaría un mejor control, mayor agilidad y eficacia, reduciendo el rezago actual que tiene la Secretaría de Turismo Federal.

DÉCIMA.- Modificación al Manual de Organización Específico de la Dirección General de Mejora Regulatoria, toda vez que la Subsecretaría de Operación Turística, su titular en específico es el superior jerárquico de la Dirección General de Mejora Regulatoria y es la quien debe resolver el recurso de revisión y no la Dirección jurídica como lo establece tal Manual. Asimismo, corregir el nombre de procedimiento administrativo de sanción por procedimiento administrativo para imposición de sanciones por infracción a las disposiciones turísticas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Editorial Porrúa, México 2004.
2. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II, Editorial Porrúa, México 2002.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio. Teoría de la Constitución, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2005.
4. Barragán Barragán, José. El Federalismo Mexicano. Visión Histórico constitucional, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
5. Covián Andrade Miguel, Teoría Constitucional, Segunda Edición, Litografía y Terminados el pliego, S.A. de C.V., México 2000.
6. De la Torre Padilla, Oscar. El Turismo. Fenómeno Social, Editorial Fondo de Cultura Económica, Octava Reimpresión, México 1994.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
8. García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Cuadragésima Séptima Edición, México 1995.
9. González Oropeza, Manuel, Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. 4, Segunda Edición, Editorial Porrúa- Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
10. León Gómez, Dania. Introducción al Derecho Turístico. Instituto Politécnico Nacional, 2 Edición, México 2002.

11. Matute González Carlos y Valls Hernández, Sergio. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2004.
12. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo 1er Curso, Quinta Edición, Editorial Oxford University Press, México 2004.
13. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos, Quinta Edición, Editorial Oxford University Press, México 2005.
14. Martínez Morales, Rafael I. Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Editorial Oxford University Press. México 1998.
15. Nava Negrete. Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición corregida y aumentada, México 2001.
16. Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Octava Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios Oxford University Press. México 2001.
17. Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil I. Trigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
18. Sánchez Gómez Narciso. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1998.
19. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I, Vigésimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
20. Vega Ruiz Juan Francisco. Medios de Defensa contra el procedimiento disciplinario a servidores públicos federales. Ediciones Monte Alto, S.A de C.V., México 2006.

21. Villaseñor Dávalos, José Luis. Derecho Turístico Mexicano, Editorial Harla, México 1992.

LEGISLACIÓN

22. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

23. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

24. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

25. Ley Sobre la Celebración de Tratados.

26. Ley Federal de Turismo.

27. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

28. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

29. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

30. Ley General de Población.

31. Código Federal de Procedimientos Civiles.

JURISPRUDENCIA

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE. P. 19

- *TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. P. 30*
- *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. P.52*
- *FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. P.67*
- *FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL NO ES FORZOSO QUE SE EJERZA EN UN SOLO ACTO. P.68*
- *REGLAMENTOS LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. P. 68*
- *FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. P. 69*
- *PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN. P. 72*
- *NORMAS OFICIALES MEXICANAS. CONSTITUYEN UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO, PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO CONTRA LEYES. P. 77*

- *FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. P. 143*
- *LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS, NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. P.155*
- *VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR QUE LAS PRACTICAN.- P. 235*
- *VISITAS DE INSPECCIÓN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LAS DISPOSICIONES QUE DE ELLA DERIVEN. SU PRÁCTICA NO DEBE ESTAR PRECEDIDA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL NI DE CITATORIO. P. 236*
- *AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA. P. 239*
- *ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN. P. 239*
- *FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. P. 240*
- *FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. NO NECESITAN REPETIRSE EN LA LEY SECUNDARIA (ARTÍCULO 151 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). P. 242*
- *COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA. P. 243*

- *ÓRDEN DE VISITA DOMICILIARIA. SU OBJETO. P. 244*
- *FIRMA AUTÓGRAFA RESOLUCIÓN CARENTE ES INCOSTITUCIONAL. P. 246*
- *SUPLETORIEDAD DE LA LEY REQUISITOS PARA QUE OPERE. P. 257*
- *SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS CUANDO OPERA.P. 258*
- *MULTAS. INDIVIDUALIZACIÓN DE SU MONTO. P. 276*
- *MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. P. 277*
- *SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS. P.278*
- *REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. P.282*

REGLAMENTOS

- 32. Reglamento de la Ley Federal de Turismo.
- 33. Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
(consultado)
- 34. Reglamento Interior de la Consejería Jurídica.
- 35. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

DECRETOS

36. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
37. Decreto que establece las bases para el programa de descentralización de las funciones que realiza la Secretaría de Turismo.
38. Decreto por el que se aprueba el programa para un nuevo federalismo.

ACUERDOS

39. Acuerdos para la Descentralización de la Función de Verificación y Vigilancia de la Operación de los Servicios Turísticos suscritos por la SECTUR con los Gobiernos de los Estados.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS DE TURISMO

40. NOM-01-TUR-2002. De los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedaje, Agencias de viajes, alimentos y bebidas y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.
41. NOM-05-TUR-1998, Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio.
42. NOM-06-TUR-2000, Requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes.

43. NOM-07-TUR-2002, De los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios.
44. NOM-08-TUR-2002, Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural.
45. NOM-09-TUR-2002, Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas.
46. NOM-010-TUR-2001, de los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas.
47. NOM-011-TUR-2001, Requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los operadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura.
48. NMX-EC-17020-IMNC-2000, PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE UNIDADES DE VERIFICACIÓN (ORGANISMOS DE INSPECCIÓN)

MANUALES Y DOCUMENTOS NORMATIVOS – ADMINISTRATIVOS

49. Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo.
50. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Mejora Regulatoria.

HEMEROGRAFÍA

51. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. Cuestiones Constitucionales “La Reforma Constitucional al artículo 73 en materia de turismo”. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 11 Julio-Diciembre 2004.
52. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel “El Estado Federal en la Constitución Mexicana: Una Introducción a su Problemática”. Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 91, México 1998
53. CÁRDENAS GRACIA, Jaime * - Boletín Mexicano de Derecho Comparado. “México a la Luz de los Modelos Federales” Nueva Serie Año XXXVII, Número 110 Mayo-Agosto 2004.
54. CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Revista de la Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Número 71-72 Julio- Dic 1987.
55. CENDEJAS GLEASON, Oscar Germán, “Breve Análisis de las Reformas en materia de Procedimiento contencioso Administrativo, Revista del Instituto de la Judicatura Federal número 22/2006. Poder Judicial de la Federación.
56. GUERRERO, Omar, “Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México.” Revista de la Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Número 71-72 Julio- Dic 1987.
57. HUERTA OCHOA, Carla. “Las normas oficiales mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXXI, Número 92 Mayo-Agosto 1998.

DICCIONARIOS

58. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. 13 Edición, México 1999.
59. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Tomo II, 13 Edición, México 1999.

OTRAS FUENTES

60. www.dof.gob.mx.
61. www.ema.org.mx.
62. www.factual-services.com.mx.
63. www.ijf.cjf.gob.mx.
64. www.normateca.gob.mx.
65. www.sectur.gob.mx.
66. www.rae.es.
67. www.world.tourism.org.
68. CD-ROM Facilitación, Normalización y Verificación del Sector Turístico. SECTUR. México 2005.
69. 4 DISCOS DVD del Congreso Internacional de Derecho Turístico celebrado el 8 y 9 de octubre de 2007 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.