

00721  
562



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“¿ EXISTE EL TURISMO SOCIAL EN MÉXICO? (ANÁLISIS DEL  
TURISMO SOCIAL A LA LUZ DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO)”

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S I S  
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ADRIAN / MENDOZA BARCENAS

ASESORA DE TESIS: LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA



A



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.

# **PAGINACION DISCONTINUA**

**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 26 de febrero de 2003

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, MENDOZA BARCENAS ADRIAN, con número de cuenta 9000117-2 ha elaborado la tesis denominada " ¿EXISTE EL TURISMO SOCIAL EN MEXICO? (ANALISIS DEL TURISMO SOCIAL A LA LUZ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO) ", bajo la dirección de la Lic. Sonia Venegas Alvarez y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

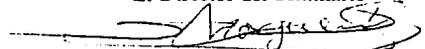
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

  
PEDRO NOGUERA CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO

c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

B

**DEDICATORIA:  
A MIS PADRES Y HERMANOS.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*C*

## **AGRADECIMIENTOS**

A DIOS por brindarme la oportunidad de llegar  
a esta fase de mi vida.

A la que es y seguirá siendo por mucho la  
máxima casa de estudios  
mi UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, y a  
todos mis profesores y compañeros de la Facultad de  
Derecho de quienes aprendo mucho.

A mis padres FERNANDO y GLORIA, a mis  
hermanos ZANDRA y FERNANDO por su inquebrantable  
apoyo incondicional en todos los sentidos.

A mi asesora la Lic. SONIA VENEGAS  
ÁLVAREZ, por haber confiado en mí y ayudarme a cristalizar  
este gran sueño.

A mis amigos de siempre (cada uno sabe porqué).

Y a todos los que deberían estar y no están.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

D

**¿EXISTE EL TURISMO SOCIAL EN MÉXICO?  
(ANÁLISIS DEL TURISMO SOCIAL A LA LUZ DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO).**

**ÍNDICE**

Página.

**INTRODUCCIÓN** ..... I

**CAPÍTULO I**

**DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO Y TURISMO SOCIAL.**

I.1 Antecedentes ..... 1  
I.2 Conceptos ..... 11  
I.2.1 Objeto ..... 17  
I.3 Turismo como fenómeno jurídico ..... 21  
I.4 Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Turístico ..... 24  
I.5 Fuentes (Formales y Directas) ..... 30  
I.5.1 Constitución ..... 32  
I.5.2 Tratados Internacionales ..... 34  
I.5.3 Ley ..... 40  
I.5.4 Reglamento ..... 42  
I.5.5 Bandos ..... 45

**CAPÍTULO II**

**MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO  
MEXICANO.**

II.1 Disposiciones constitucionales ..... 47  
II.2 Ley Federal de Turismo y su Reglamento ..... 53  
II.3 Ley de Turismo del Distrito Federal ..... 66  
II.4 Otros ordenamientos jurídicos aplicables o que inciden  
en la materia turística ..... 73  
II.5 Estructura administrativa federal del área de turismo ..... 90  
II.5.1 Secretaría de Turismo ..... 95  
II.5.2 Unidades administrativas y órganos administrativos  
desconcentrados de la Secretaría de Turismo ..... 103  
II.5.3 Incidencia de otras Dependencias de la  
Administración Pública Federal y Entidades Paraestatales ..... 116  
II.5.4 Comisión Ejecutiva de Turismo ..... 127

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

F

### **CAPÍTULO III TIPOS DE TURISMO.**

III.1 Turismo Internacional .....	130
III.1.1 Función del Estado Mexicano en el desarrollo del Turismo Internacional .....	138
III.2 Turismo Nacional .....	141
III.2.1 Función del Estado Mexicano en el desarrollo del Turismo Nacional ..	144
III.2.2 Promoción integral del Turismo Nacional .....	151
III.3 Turismo Social .....	157
III.3.1 Función del Estado Mexicano en el desarrollo del Turismo Social .....	173
III.3.2 Importancia del Turismo Social .....	183
III.3.3 Promoción integral del Turismo Social .....	187

### **CAPÍTULO IV MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.**

IV.1 Denuncia del turista ante la Procuraduría Federal del Consumidor .....	195
IV.1.2 Formalidades del procedimiento .....	205
IV.2 Recurso Administrativo de Revisión .....	210
IV.2.1 Formalidades del procedimiento .....	212
IV.2.2 Efectos del Recurso Administrativo de Revisión .....	217

**CONCLUSIONES .....** 220

**PROPUESTAS .....** 225

**BIBLIOGRAFÍA .....** 229

F

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## INTRODUCCIÓN

El turismo ha sido estudiado desde diversos enfoques (económico, sociológico, psicológico, estadístico); sin embargo pocos investigadores se han preocupado por analizar la actividad turística desde una perspectiva jurídica. Sobre todo en nuestro país, son escasos los investigadores en turismo y más aún en Derecho Administrativo Turístico, es por ello que en el presente trabajo se analiza esta importante rama del Derecho Administrativo.

Concientes de que para responder a la interrogante que se plantea como título "*¿Existe el turismo social en México?*", es necesario emprender el concepto de Turismo Social desde su aspecto jurídico, lo cual nos lleva al estudio de forma paralela del Derecho Administrativo Turístico; donde se advierte la dependencia absoluta de éste respecto del Derecho Administrativo, derivándose así la figura del Derecho Administrativo Turístico. Y será partiendo de éste concepto que se efectuará el análisis del Turismo Social en nuestro país.

No obstante la enorme aportación del Turismo Social al desarrollo nacional, existe una percepción distorsionada de su importancia, por lo que esta actividad no es valorada adecuadamente, se la ha calificado como superficial y no se le ha concedido, hasta ahora, el reconocimiento que merece.

En efecto, el turismo al ser un fenómeno tan añejo como actual, reviste especial importancia, debido a la trascendencia que se le está dando sobre todo a últimas fechas al denominado "Turismo Social", por ejemplo en el mes de mayo del 2002, hubo un Congreso Internacional sobre Turismo Social en el que la Ciudad de México fue por vez primera la sede a nivel mundial. Asimismo, cabe mencionar la reciente propuesta de reforma Constitucional en el sentido de incluir dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión, la de legislar precisamente sobre materia turística y establecer las bases de coordinación entre

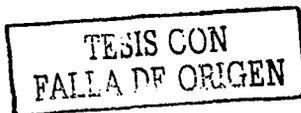
las diferentes Entidades Federativas del país y encaminar la celebración de convenios de colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en este contexto.

De esta manera, el objetivo general de este trabajo académico, que se integra de cuatro capítulos, es demostrar la incipiente existencia del Turismo Social en México, poniendo de manifiesto la importancia elemental del Derecho Administrativo como eficaz herramienta para su desarrollo y consolidación.

En el primer capítulo: "*Derecho Administrativo Turístico y Turismo Social*", se expone un panorama respecto de sus antecedentes, se estudia tanto su concepto como su objeto; se analiza la relación intrínseca del Derecho Administrativo Turístico con el propio Derecho Administrativo, así como las fuentes formales y directas de ambos que finalmente son las mismas.

En el segundo capítulo: "*Marco Jurídico Básico del Derecho Administrativo Turístico Mexicano*", se estudia el marco jurídico básico del Derecho Administrativo Turístico; partiendo claro está, de la cúspide normativa de nuestro sistema jurídico, es decir, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; descendiendo hacia la legislación que en lo particular existe, esto es, la Ley Federal de Turismo y su Reglamento (a nivel Federal); la Ley de Turismo del Distrito Federal (a nivel local); haciendo también una exposición de las diversas leyes y reglamentos administrativos que inciden ya de manera directa o indirecta en la actividad turística.

Y de esta forma, se incursiona en el estudio de la estructura administrativa federal del área turística, efectuando en lo particular una descripción del papel que desempeña la Secretaría de Turismo por conducto de las unidades administrativas adscritas a la misma, y de su órgano administrativo desconcentrado, respecto del Turismo Social en nuestro país.



Conjuntamente, en esta etapa se realiza una exposición respecto de las Dependencias y Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal que inciden en el tema.

En el tercer capítulo denominado: "*Tipos de Turismo*", el objetivo principal es el estudio de las modalidades o tipos de turismo, esto es, el turismo internacional, nacional y el social, principalmente. En el Turismo Internacional se aborda su conceptualización, su presencia en nuestro país, así como la función del Estado Mexicano para su desarrollo. En el caso del Turismo Nacional, se principia con la noción conceptual de esta modalidad, revelando su importancia para la República Mexicana, y en este tenor se examina la intervención que tiene el Estado en su desarrollo y promoción; para proceder dentro de ésta clasificación de Turismo Nacional, a nuestro tema medular, es decir, al análisis del Turismo Social a la luz del Derecho Administrativo iniciando con las diversas expresiones del término "*Turismo Social*" tanto en la legislación mexicana, como su presencia en otros países del mundo; resaltando su importancia en México; la intervención del Estado para su desarrollo, y la promoción integral de este tipo de turismo a través de diversos organismos del sector público, privado y social.

Finalmente, en el capítulo cuarto intitulado: "*Medios de Impugnación*", el objetivo es analizar los medios de impugnación de los que puede valerse todo tipo de turista, para hacer que se respeten los derechos que tiene por el hecho de ser consumidor, mismos que puede ejercer según se verá por medio de una denuncia ante la Procuraduría Federal del Consumidor en contra de los prestadores de servicios turísticos; exponiendo dentro de este capítulo, las formalidades de dicho procedimiento; estudiando asimismo, el recurso administrativo que posee el particular para impugnar el fallo que recaiga a dicha denuncia, para el caso de que considere le cause agravio, a través del Recurso Administrativo de Revisión; puntualizando los efectos jurídicos que produce la resolución de este medio de impugnación.



Y como resultado de los cuatro capítulos expuestos, se plantean al final de la tesis algunas conclusiones y propuestas basadas en el empleo del Derecho Administrativo, como medio para establecer las directrices jurídicas, a efecto de que se reconozca aún más y se orienten las estructuras del Estado ordenadamente con miras a procurar el acceso de todos los mexicanos al turismo, a través del Turismo Social.

Por lo que respecta al método utilizado en el desarrollo de la presente tesis, es básicamente la investigación documental, ya que la mayoría de la información fue extraída de diversas bibliotecas, como es el caso de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la UNAM, la Biblioteca Central de la UNAM, la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y de la Biblioteca de la Secretaría de Turismo; dicha información se analizó, seleccionando la que se estimó más apropiada de acuerdo con el capitulado, para ulteriormente efectuar la redacción del presente trabajo y, exponer las conclusiones y propuestas respectivas.

Cabe señalar, que también fue de gran utilidad para este tema la información publicada en el Diario Oficial de la Federación, la hemerográfica, la proporcionada por servidores públicos de la Secretaría de Turismo; así como la asistencia a diversos foros y conferencias relacionados con los apartados de la presente tesis; situación que permitió dar ese toque de actualidad al tema seleccionado. Ahora bien, si el presente trabajo de tesis resultara de la más mínima utilidad para esta querida Universidad, consideraremos pues, que el esfuerzo realizado por profesores de esta Facultad de Derecho y por el sustentante no habrá sido en vano.

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

# **CAPÍTULO I DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO Y TURISMO SOCIAL**

## **I.1 Antecedentes**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO.**

El derecho administrativo turístico es resultado de una larga evolución por lo que a continuación se exponen una serie de antecedentes que son la base de la regulación actual.

Mientras que por mucho tiempo, antropólogos y sociólogos pensaban que el turismo destruía las identidades nacionales. Hoy cada vez más gente está empezando a afirmar y a reconocer que el turismo es capaz de sostener identidades regionales. Ese contacto innovador, con el mundo que puede tener una sociedad tradicional puede ser un excelente mecanismo para reforzar las identidades regionales y estimular sociedades que en algunas ocasiones son sumamente estancadas.

Uno de los antecedentes más remotos aproximadamente data del siglo IX a. C., y lo constituyen los viajes que hacían los griegos para asistir a la celebración de los juegos atléticos dedicados a Zeus, en la ciudad de Olimpia de la Grecia Antigua.

Se conocen muchos otros desplazamientos masivos en Europa, cuyo objetivo era fundamentalmente religioso, de salud, estudio y que se dieron a lo largo de muchos siglos.

Inclusive en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948, se advierte la necesidad de otorgar al individuo la libertad de desplazarse, al establecerse que: Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, así como salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Lo anterior fue ratificado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos suscrito en Roma en 1950 y el Acuerdo Europeo sobre el Régimen de Circulación de Personas signado en París en diciembre de 1957.<sup>1</sup>

El fundamento jurídico de la actividad turística lo podemos ubicar en nuestra Constitución Política de 1917 que consagra como garantía individual en su artículo 11 la libertad de tránsito por el territorio nacional; surgiendo asimismo como primer antecedente la **Ley de Migración de 1926**, donde encontramos por primera vez dentro de una norma federal la palabra **turista**, al que se define como la persona que viniendo del extranjero se interna en nuestro país con el propósito de diversión y sobre todo del conocimiento de nuestras costumbres, gentes y paisajes.

El criterio establecido en la Ley de Migración de 1926 que sólo considera como **turista** al extranjero, permanece a través de las diferentes leyes y reglamentos, y es así que aún en la **Ley General de Población de 1974** encontramos ese mismo criterio que establece las categorías de inmigrante y no

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: "*Derecho Administrativo Especial*", volumen II, ed. Porrúa, S.A. México, 1999; págs. 178-179.

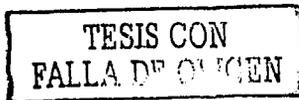
inmigrante para los extranjeros que se internan al país. Dentro de éstos últimos, define al **turista** como el extranjero que se interna al país con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas, no lucrativas con temporalidad máxima de 6 meses improrrogables.

En ese mismo año se emite la **Ley Federal de Fomento al Turismo** que en su artículo 3° considera al **turista** como la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquiera otro similar, y la persona que contrae servicios con éste se le considera **prestador de servicios turísticos**. Y en su capítulo VI se establece la concepción del **Turismo Social**, *siendo en este documento donde por primera vez se hace referencia específica al Turismo Social en nuestro país*, buscando promover el desarrollo de empresas turísticas ejidales y comunales como prestadoras de servicios apoyadas técnica y financieramente por el gobierno federal.

*"A finales de 1928, ya al acercarse el fin de la administración del Gral. Plutarco Elías Calles, dependiente de la Secretaría de Gobernación, surge una Comisión Pro-Turismo, encargada de suprimir obstáculos administrativos y dar facilidades a los turistas para internarse al país; trasladarse de un punto a otro; disfrutar de garantías, comodidad y una estancia grata y fructífera, y salir del territorio nacional.*

*Menos de un año tardó la expedición de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, publicada el 7 de febrero de 1930, ordenamiento que debe acreditarse, al presidente Portes Gil, cuya innovación consiste en la difusión dentro y fuera del territorio nacional de todos aquellos aspectos de interés turístico, tendiente a obtener una mayor captación de turistas.*

*Con motivo de la creación de la Secretaría de Economía Nacional, pasaron a esta dependencia las atribuciones que en materia de turismo correspondía a la*



*Secretaría de Gobernación, atribuciones que se ejercían por el Departamento de Turismo recién instituido.*"<sup>2</sup>

Palpitante la preocupación oficial por el turismo, no cesaba de legislarse. Por acuerdo presidencial del 8 de marzo de 1933, publicado en el Diario Oficial del 27 del mismo mes y año, se instituyó la **Comisión de Turismo**, con representantes oficiales y particulares, encargada de recopilar informes relacionados con el turismo, hacer propuestas para desarrollarlo y atender consultas del Comité Oficial, presidido por el Secretario de Economía Nacional, y del Patronato de Turismo, presidido por el jefe del estado y orientador de la acción pro-turismo.

Año de 1935, por decreto presidencial de 13 de mayo (ocupaba la primera magistratura del país el Gral. Lázaro Cárdenas), publicado dos días después en el Diario Oficial, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y reasumió sus funciones en el ramo de turismo la **Secretaría de Gobernación**.

Se confiere interés al año de 1936 la creación, por decreto de 20 de abril, del **Departamento de Turismo**, dependiente de la Secretaría de Gobernación, y la promulgación, el 24 de agosto, de la Ley General de Población, que confirma la jurisdicción de aquella dependencia en materia de turismo; le asigna expresamente la función publicitaria pro-turismo, y le encomienda la vigilancia de todos los servicios turísticos. En rigor, la Ley no hace más que reforzar el régimen jurídico preestablecido.

Varios hechos se destacan en el orden privado. Se funda la Asociación Mexicana de Turismo, núcleo que habría de aglutinar a algunos de los más

---

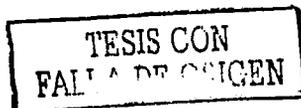
<sup>2</sup> Consejo Nacional de Turismo; "El Turismo, Fenómeno Económico, Social y Cultural" Segunda Parte. México, 1967; págs. 4-7.

importantes sectores de la industria, y que desempeñaría una tarea de promoción activa.

México sería la sede del **II Congreso Interamericano de Turismo en 1941**, por acuerdo del presidente Cárdenas, del 29 de enero de 1940, publicado en el Diario Oficial el 1° de febrero siguiente, se declaró bienio turístico el de 1940-1941; se ordenó que las dependencias del Poder Ejecutivo Federal intensificaran sus trabajos en pro del turismo, en sus respectivas esferas de competencia, y se exhortó a los sectores privados vinculados con la prestación de servicios a los turistas, a agruparse en unidades homogéneas y combinar su capacidad y eficacia para brindar atenciones a los viajeros.

De lo expuesto, se desprende que el período de gestación, entre 1920 y 1940, se caracteriza por la toma de conciencia turística por parte del Estado, que se apresura a intentar con recursos jurídicos y administrativos, la configuración de una política turística la cual pone énfasis en el turismo extranjero. A pesar de la abundancia de disposiciones (leyes, decretos, acuerdos), no se pierde de vista, desde el principio, *el criterio fundamental que reconoce al turismo un interés nacional.*

Partiendo de este enunciado, los legisladores dieron pasos en varias direcciones y probaron una serie de fórmulas y procedimientos, a través de los cuales se perfila una tendencia a centralizar las funciones en materia de turismo y a coordinar sobre esa base las actividades de los gobiernos de los Estados y de los sectores privados. Se acertaba así, en lo que hoy es una práctica universal.



## **TURISMO SOCIAL**

Antaño posibilidad ociosa de ricos; ocupación de mercaderes o sed intelectual de exploradores científicos; el turismo evolucionó a la par que las comunicaciones, accediendo a él los grupos no incluidos anteriormente.

Sin embargo, hasta mediados de los años setentas, continuaba siendo una posibilidad vedada a las clases populares. Desde principios de los ochenta, se reconoció la necesidad de desarrollar programas de turismo social como un apoyo para las clases menos favorecidas, con un resultado positivo.

En México, *"el turismo social surge a través del desarrollo del turismo en general, identificándose básicamente cuatro etapas:*

### ***1ª. Etapa.- Nacimiento del Turismo en México (1920-1940)***

*Después del movimiento armado de 1910 por el que, obviamente el turismo se vio afectado, el constituyente de 1917 implanta el derecho al descanso como una garantía individual más. Posteriormente se crea la comisión Mixta Pro Turismo con representantes del sector público y privado para promover el desarrollo turístico del país.*

*La década de los 30's inicia creándose la Comisión Nacional de Turismo. El General Lázaro Cárdenas proporciona a trabajadores hacendarios el "Campo Tantoco" (1935), y se funda la primera Asociación Mexicana de Turismo (1939).*

### ***2ª. Etapa.- Desarrollo del Turismo en México (1940-1958)***

*En 1941 la Asociación Interamericana de Hoteles; en 1942 la actualmente llamada Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de la Ciudad de México, A.C.; en 1945 la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes; en 1947 la Comisión*

Nacional de Turismo, creada por ley, con el fin de conocer y solucionar la problemática turística nacional y en 1948 la Asociación Mexicana de Restaurantes.

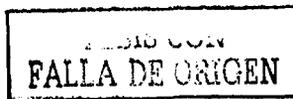
**En 1949 la primera Ley Federal de Turismo**, la cual otorga al Estado entre otras funciones, la facultad de aprobar tarifas. En esa misma época, y paralelo a la difusión de nuestra patria, resultado de los primeros viajes del Ejecutivo Federal al extranjero, se crea en 1956 el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (**FOGATUR**), con el fin de promover centros turísticos y desarrollo de los existentes.

### **3ª. Etapa.- Tecnificación del Turismo en México (1958-1973)**

La creación de un Departamento Autónomo de Turismo, se da en 1958, derivado de la promulgación en ese año de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Ya en la década de los 60's, en 1961, se promulga la **segunda Ley Federal de Turismo y en 1967 la tercera**; en este mismo año se expiden los reglamentos de guías de turistas, de choferes y similares, y en 1969 el nuevo Reglamento de Agencias de Viajes.

En 1961 aparece también el **Consejo Nacional de Turismo** y, con su patrocinio, así como de la Secretaría de Hacienda y de la Universidad Nacional Autónoma de México, se funda en 1962 el Instituto de Investigaciones Turísticas; y en ese mismo año se define el Primer Plan Nacional de Turismo; en 1968 se crea la Escuela de Turismo de la Universidad de Guadalajara y en 1971 se forma el Servicio Educativo de Turismo de los Estudiantes y la Juventud, A.C. (**SETEJ**).

Para ampliar y mejorar la oferta turística nacional, en 1969 se crea el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (**INFRATUR**), en 1971 se inicia la campaña de descuentos a estudiantes en hoteles, autobuses y ferrocarriles, y en 1973 inicia actividades **TURISSSTE**.



#### **4ª. Etapa.- Consolidación del Turismo Moderno en México (1974 a la fecha)**

El inicio de esta etapa en el año de 1974, está marcada por dos acontecimientos, la promulgación de la **Ley de Fomento al Turismo**<sup>3</sup> y la creación de la Secretaría de Turismo. Por lo que se refiere a esta ley, es interesante señalar que establece: a) La modalidad de **turismo social**; b) la creación de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo; c) la Constitución de Empresas Turísticas Ejidales; y d) la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (**FONATUR**), que absorbe al Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR).

En 1978 mediante acuerdo presidencial, se dispone que todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, establezcan un sistema de vacaciones escalonadas.

Posteriormente en 1979 se establece la Agencia de Turismo Juvenil, perteneciendo al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, y se crea el Fideicomiso para el Turismo Obrero (**FIDETO**).

En el año de 1980, se promulga **otra versión de la Ley Federal de Turismo** y se publica el **Plan Nacional de Turismo**, en ese mismo año, se desarrolla la Reunión de Organismos Promotores de Turismo Social, en la que, entre otras dependencias, participa el IMSS.

Después en 1982 se constituye el **Banco Nacional de Turismo** y en 1983 se lleva a cabo, el Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática de Turismo; se publica el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el **Programa Nacional de Turismo 1984-1988**, estableciendo dos grandes objetivos generales:

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1975.

a) Consolidar el papel estratégico y b) Hacer del turismo una experiencia creativa que difunda los valores y cultura de México.

Para 1984 se establece otra **Ley Federal de Turismo**, la cual incluye un **capítulo en materia de Turismo Social**, proporcionando a la Secretaría de Turismo las funciones de coordinar, fomentar, estimular y promover los programas de Turismo Social así como proporcionar la asesoría que se requiera.

Así en 1985 se integra un catálogo de 230 paquetes de diferentes modalidades y precios, con la participación de los **principales organismos promotores de turismo social, como son FIDETO, CONADE, TURISSSTE e IMSS**, entre otros.

Y para el año de 1989 el Ejecutivo Federal expide el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que incluye un apartado denominado "**Modernización del Turismo**", en el cual se reconoce que a pesar del desarrollo obtenido en México, aún no se alcanza el nivel de actividad turística que tienen otros países."<sup>4</sup>

Cabe destacar el interés del legislador en el sentido de que el Capítulo II relativo al **Turismo Social** no perdiera su inclusión en la Ley, a pesar de surgir el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, que crea la Ley Federal de Turismo, abrogando con su artículo segundo transitorio la anterior Ley turística de 6 de febrero de 1984.

En el **aspecto internacional**, en Estados Unidos, por ejemplo, en 1914 surgen los primeros hechos del Turismo Social, país en el que numerosas agrupaciones de trabajadores empezaban a disfrutar de las vacaciones pagadas, como resultado de sus luchas sindicales.

---

<sup>4</sup>"Estudio del Turismo Social", IMSS, 1991, págs. 22-26.

Así también por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación (1919) se ha ocupado del descanso de los trabajadores y ha influido en la evolución del pensamiento en esta materia.

*"Desde 1936, una vez adoptado el Convenio sobre las vacaciones pagadas, la OIT se preocupó de la utilización de dichas vacaciones, que son el período interrumpido de descanso más largo del año. En octubre de 1958, la Comisión de la OIT sobre el uso del tiempo libre de los trabajadores, adoptó una resolución que reconoce la importancia del Turismo Social, y la necesidad de promover en cada país medios turísticos adaptados a las necesidades de los trabajadores, y comunicación de informaciones y consejos para obtener el mayor provecho de las vacaciones."*<sup>5</sup>

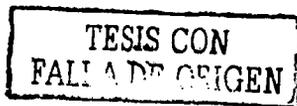
En el caso de Francia, la primera etapa se inicia con el reconocimiento legal en 1936 del derecho a las vacaciones, que posibilitó a las grandes masas de trabajadores, el acceso a un modelo de consumo vacacional antes limitado a grupos restringidos.

El turismo social, como una modalidad del turismo interno, fue definido en la Declaración de Viena de 1972, como aquel *"conjunto de relaciones y fenómenos resultantes de la participación en el turismo de capas sociales de ingresos modestos"*.

Sin embargo, es hasta 1980, en Manila, Filipinas, que la Organización Mundial del Turismo llega a la **"Declaración de Manila"** que establece principios filosóficos para este tipo de turismo, que son ratificados en la reunión mundial de turismo en Acapulco, Guerrero; en agosto de 1982.

---

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Turismo; *"El Turismo Social (Trabajos y Conclusiones del V Seminario Cultural de Publicidad Turística)"*. México, 1971; pág. 87.



## 1.2 Conceptos.

Antes de entrar de lleno en nuestro tema central, el *turismo social en México*, considero necesario destacar los elementos esenciales a la concepción que se tiene sobre el turismo en general.

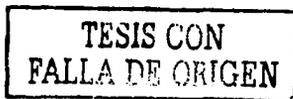
El escritor "Arthur Haulot advierte que el vocablo *tour* tiene posiblemente un origen hebreo, ya que en la Biblia aparece que Moisés envió a la tierra de Canaán a un grupo de representantes, para "visitarla" y recabar la información necesaria respecto a las características generales del lugar. Aun cuando la palabra *tur* ya se usa en el hebreo moderno, sí fue utilizada antiguamente como sinónimo de "viaje de vanguardia", "reconocimiento" o "exploración".<sup>6</sup>

Stendhal inventa la palabra *turismo*. Para él el turista es "el curioso de un mundo de burguesía, ávido de posesión, sin tener los medios de adquirir todo lo que desea desmesuradamente".<sup>7</sup>

El legislador tomando un hecho natural, como es la facultad que tiene el hombre de *poder ir* de un lugar a otro, crea por medio de la legislación, una institución que norma y le da significación jurídica al fenómeno, al que llama "migración" y, además dándole una nueva modalidad o forma determinada, crea una rama o especie que surge del tronco de ella, a la que denomina **turismo (TOUR, palabra derivada del latín "Tornus" que significa girar, dar vuelta – ISMO: sistema, doctrina)**, es decir, es un ir o pasar los límites territoriales de una entidad, de acuerdo con un sistema jurídico, cuya finalidad principal en el caso, puede ser: *el descanso, la recreación, el esparcimiento, hallar la salud, etc.*

<sup>6</sup> DE LA TORRE PADILLA, Óscar; "El Turismo. Fenómeno Social", octava reimpresión, ed. Colección Fondo de Cultura Económica. México, 1994; pág. 15.

<sup>7</sup> Cfr. Everart M, Annet; "Análisis Conceptual del Turismo Social". Cestur. México, 1988; pág. 12.



Esta palabra 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".

La palabra **tour** ya se mencionaba en la Edad Media en Francia por los galos, que la utilizaban para mencionar un viaje que un individuo debía hacer con fines hasta cierto punto profesionales.

En el siglo XVIII hace su aparición en el idioma inglés, como galicismo, el término **tour**, para designar los viajes que se emprendían por diversos motivos y tenían como destino final el punto de partida.

Por otro lado en el siglo XIX en Inglaterra la palabra **tour** significa salir de excursión sin determinar el fin.<sup>8</sup>

En la actualidad el vocablo turismo no tiene en su aplicación la finalidad concreta que le asignaban los franceses, ni la ambigüedad otorgada por los ingleses en el siglo XIX. 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."*<sup>9</sup>

Ahora bien, para que opere una institución jurídica, se requiere de un **acto o hecho jurídicos**, por eso también se ha definido al turismo como: *"el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídicos que lleva a*

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: "Derecho Administrativo Especial". Op. Cit.; pág.179.

<sup>9</sup> Idem.

*efecto el individuo, para (acto) emprender o al realizar (hecho) un viaje y obtener su estancia legal en un lugar distinto al de su radicación".<sup>10</sup>*

Lo que distingue al turismo de un viaje en general, es precisamente "el contenido" del acto o hecho jurídico, previstos por la ley y que se traduce en efectos de derecho.

Para pasar al tema que nos ocupa, es importante destacar **tres significados de Turismo Social**:

- Como una contraposición al turismo internacional, es decir, cuando existe una mayor identificación con el turismo interno.
- Como aquel turismo organizado por el Estado, en oposición a un turismo espontáneo en el que el gobierno se responsabiliza de la operación y desarrollo de los diferentes productos turísticos.
- Consistente en dar contenidos culturales y educativos al desplazamiento y estadía turística. Este planteamiento tuvo en un principio una vinculación con el proceso de educación popular.

En primer lugar una característica fundamental es la de **viajar**, o sea el desplazarse de un lugar a otro, y el regreso al punto de partida inicial.

Otro de los elementos es el **tiempo libre**, y uno más sería el de realizar dicho desplazamiento **sin fines lucrativos**. Lo cual quiere decir que es, contrariamente al turismo clásico o elitista, un turismo vinculado indisolublemente a las luchas sociales del siglo XIX y a la concepción actual de justicia social en el mundo.

---

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Turismo; "Encuentro Nacional de la Problemática Turística". México, 1976; págs. 93-94.

Sólo con el propósito de establecer un marco de referencia para fines de este trabajo, plantearé lo que pretendo sea, no una definición propiamente dicha, sino el conjunto de elementos contenidos en el concepto "*Turismo Social*".

Antes de hacerlo, se juzga conveniente repasar algunas de las definiciones más aceptadas:

En el Segundo Congreso del Turismo Social, que se llevó a cabo en Viena y Salzburgo en mayo de 1959, el doctor W. Hunzinker, propuso la siguiente definición: "***el turismo social es un tipo de turismo que practican las personas de bajos ingresos económicos, y que se suministra y se hace posible mediante servicios por completo independientes y, en consecuencia, fácil de reconocer.***"<sup>11</sup>

Otra definición actual es la de André Poplimont que considera lo siguiente: "***el turismo social es un tipo de turismo practicado por aquellas personas que no serían capaces de sufragar el costo sin la intervención social, es decir, sin la ayuda de una asociación a la que el individuo pertenece.***"<sup>12</sup>

A partir de estas definiciones, pueden destacarse ciertos elementos. El primero es la idea de "medios limitados". En segundo lugar, el turismo social es subsidiado por el Estado, las autoridades locales, los patronos, los sindicatos, y los clubes u otras asociaciones a los que pertenezca el trabajador.

En 1963 el ***Buró Internacional de Turismo Social***<sup>13</sup> dio la siguiente definición: "***Por Turismo Social se entiende el conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la participación en el turismo de las clases sociales de rentas modestas, participación posible o facilitada por medidas de carácter social bien***

<sup>11</sup> MCINTOSH, Robert; et. al: "*Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas*", ed. Limusa. S.A. México, 1983; pág. 71.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Organismo del que me ocuparé en el Capítulo III del presente estudio.



*definido.*<sup>14</sup> Por lo que, este tipo de turismo incorpora a grupos humanos de escasos recursos económicos, e incluso a personas que no perciben remuneración alguna, a la actividad turística, también a aquellos a los que por falta de hábito, educación o información, han permanecido hasta ahora fuera del movimiento turístico.

En donde, podemos ver que **es un servicio sin lucro y sus beneficios se miden por ventajas morales y culturales y no por ventajas económicas.**

En el marco de las consideraciones anteriores, podemos desglosar los siguientes elementos:

a) Se refiere al acceso y participación en el turismo de los grupos más amplios de la población, acceso que para ser posible reclama de apoyos de distinta índole.

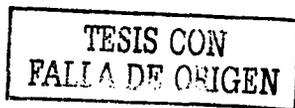
b) Supone la participación del Estado para su desarrollo, aunque reclama además, de la movilización de los sectores organizados de cada país.

Es importante dejar claro, que si bien es cierto que las vacaciones, son parte fundamental del turismo, la industria turística va más allá de ser la industria de las vacaciones.

En este orden de ideas, se observa que en la Ley Federal de Turismo en su artículo 1° se manifiesta su objeto pero no se brinda una definición o concepto del mismo.

---

<sup>14</sup> "El Turismo Social", *Op. Cit.*: pág. 14.



**En México se ha aceptado legalmente (artículo 9° de la Ley Federal de Turismo)<sup>15</sup> que forman parte de la demanda de Turismo Social aquellas personas de recursos limitados, y con discapacidad.**

El problema que atañe al individuo y a su familia es fundamentalmente de carácter económico, de tal manera que es esta condición la que se acepta como determinante del turismo social.

Desde luego no es propósito de este trabajo, exponer todas las definiciones que se han vertido acerca del turismo, puesto que ello rebasaría la finalidad de este trabajo de tesis, pero, sí es conveniente encontrar una más completa, que nos acerque a una noción más jurídica de tal fenómeno. Con este propósito, se puede admitir la definición de Ignacio de Artillaga, para quien significa: *"Todo desplazamiento voluntario y temporal, determinado por causas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicio, organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar."*<sup>16</sup>

Paralelamente a esta serie de conceptos, estimo oportuno citar por su importancia el de **turista**, mismo que nuestra Ley Federal de Turismo dispone, en el tercer párrafo del artículo 3°:

*"Para los efectos de esta ley, se entenderá por:*

**-TURISTA:** *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."*

<sup>15</sup> "Ley Federal de Turismo", decimotercera edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2002.

<sup>16</sup> Citado en el libro del maestro VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis; "Derecho Turístico Mexicano", ed. Harla, S.A. de C.V. México, 1992; pág. 4.

Dicha Ley turística hace referencia a algunos conceptos elementales como el de **prestador del servicio turístico**, mismo que encontramos en el segundo párrafo del artículo 3° de la citada Ley:

*"Para los efectos de esta ley, se entenderá por:*

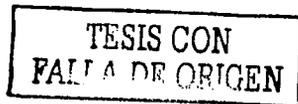
**-PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO:** *La persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley."*

### **I.2.1 Objeto.**

El **derecho administrativo turístico**, en primer lugar tiene como objeto regular al turismo jurídicamente y al estar íntimamente relacionado con el derecho administrativo, procura objetivos o fines de diversa índole para las personas a las que está destinadas este tipo de turismo.

Con el aumento de las relaciones turísticas, el Derecho empezó a dar una mayor importancia a la regulación jurídica del turismo, potenciando a su vez la actuación de la administración pública en materia turística. Esta creciente actuación administrativa se vino a denominar política turística.

Ahora bien, considerando al derecho administrativo turístico, precisamente como una extensión o derivación del Derecho Administrativo, como lo veremos en lo conducente en el apartado I. 4, estudia la organización administrativa del sector turismo; el fomento de dicha actividad; la ordenación jurídica de los diversos



órganos que componen la Administración Pública; al turista; las empresas turísticas; los prestadores de servicios turísticos, etc.

El derecho administrativo turístico tiene un objeto claro y definido, las relaciones jurídicas que surgen alrededor de un fenómeno tan importante como es el fenómeno turístico, y que como tal debemos entender, dentro de una materia más general y más concreta como es el Derecho Administrativo.

A partir de lo que se ha expuesto, se puede llegar a puntualizar el objeto que persigue el Derecho Administrativo Turístico, a saber:

- Al ser el turismo una actividad humana de múltiples motivaciones y ser un fenómeno de alguna forma “alterable” a diversas circunstancias, requiere por tanto una (continua) regulación jurídica, a través de leyes, reglamentos, acuerdos, y demás disposiciones administrativas normativas; siendo ésta situación, precisamente uno de sus objetos primordiales de esta derivación del derecho administrativo.
- El Derecho Administrativo al tener por objeto regular jurídicamente al turismo, prevé un sin número de interacciones que se generan entre (turista, prestador de servicios turísticos y el Estado).
- El derecho administrativo turístico se manifiesta continuamente como un derecho protector, velando por la defensa de los turistas en general frente a los actos “ilegales” de los prestadores de servicios turísticos. Este carácter defensor lo encontramos de manifiesto en las disposiciones administrativas turísticas de diversos tipos.

Todo ello es contemplado en múltiples disposiciones administrativas jurídicas, a través del establecimiento de relaciones impero-atributivas entre los

sujetos que intervienen en el fenómeno turístico (turista, prestador de servicios turísticos, Estado).

El **turismo social por su parte** trata de combinar dos aspectos importantes: la necesidad de que las grandes masas populares tengan acceso a la recreación y al descanso, a los viajes que les permitan conocer nuevos horizontes tanto geográficos como humanos; y la de canalizar recursos modestos, pero de gran importancia por su volumen. De la misma manera, tiende a entablar un disfrute equitativo de los bienes materiales y espirituales, para hacer más placentero y respetable el uso del tiempo libre, que debe servir para recuperar energías dirigidas al trabajo productivo y creador.

Los objetivos que persigue la realización del turismo social son:

- a) Hacer que diferentes estratos de la población ingresen a las corrientes turísticas nacionales, sin distinciones ni discriminaciones;
- b) Propiciar facilidades para viajar, y que se conozcan las diferentes Entidades Federativas del país;
- c) Crear un rompimiento entre el trabajador y sus rutinas diarias, mediante el descanso constructivo y reparador, que ofrezca diversión, posibilidad de desarrollar la personalidad, para generar una nueva actitud social, de acuerdo con sus propios requerimientos;
- d) Propiciar que los trabajadores, estudiantes, personas de la tercera edad, discapacitados, sus familias y, en general los estratos populares, tengan la posibilidad de viajar con fines recreativos y de cultura dentro de los márgenes óptimos de economía, seguridad, comodidad, coadyuvando a su vez a una mejor distribución de la riqueza;

- e) Evitar que el trabajador malgaste su dinero en actividades negativas, que lesionan su desarrollo, su salud y sus relaciones familiares;
- f) La información, formación y la sensibilización de los turistas para que respeten el medio ambiente.

Ahora bien, el Turismo Social organizado no es pobre. El volumen de su demanda y la participación de los trabajadores puede y debe propiciar una gran derrama económica para distintos lugares y poblaciones de nuestra República Mexicana. Además **el Turismo Social no debe considerarse como una actividad turística de segunda clase, pues es una actividad que persigue que el usuario pague lo justo, eliminando el dispendio y los lujos innecesarios.**

Bajo este orden de ideas, el turismo también aporta *beneficios para el individuo*, tales como:

- a) Acumular conocimientos y emociones estéticas;
- b) Establecer relaciones humanas;
- c) Restaurar energías físicas y espirituales;
- d) Lograr motivos de recreación y esparcimiento;

Desde el punto de vista de los **beneficios que** la actividad turística **aporta al Estado**, es una forma de conseguir:

- a) Mejoramiento de la salud física y mental de la colectividad;

- b) Elevación de su nivel cultural y social;
- c) Promoción de la economía pública y privada;
- d) Equilibrio biosocial de la comunidad;
- e) Mayor cohesión de la nacionalidad, basada en la igualdad de oportunidades para optar por el bienestar;
- f) Conseguir un sentimiento de pertenencia a nuestra patria.

### **1.3 Turismo como fenómeno jurídico.**

El turismo es un fenómeno complejo, es un fenómeno que interactúa con diversas dimensiones: económica, social, política, cultural, **jurídica**, por tanto, no debería ser encasillado en un sector, sin que esto signifique de ninguna manera negar la existencia del sector.

No cabe duda que el fenómeno del turismo es tan antiguo como la vida misma, ya que el hombre viajó desde las épocas más remotas cuando tuvo la necesidad de cambiar de lugares constantemente buscando distintos medios de subsistencia, lo cual dio origen al nomadismo. No puede verse al turismo como un fenómeno aislado, sino como un producto cultural interdisciplinario, el turismo pues, ha sido estudiado desde diversos enfoques (económico, sociológico, psicológico, estadístico), sin embargo, pocos investigadores se han preocupado por analizar la actividad turística desde una perspectiva jurídica. Sobre todo en

nuestro país, son escasos los investigadores en turismo y más aún en derecho administrativo turístico.

El Estado, considerado como "guardián" y promotor del interés público o general, no puede descuidar el orden social, por lo tanto, debe preocuparse por los problemas sociales y, siendo **el fenómeno turístico** un problema de raigambre social y económico, *no puede ser un hecho ajeno o alejado del Estado y en consecuencia por el derecho.*

Desde luego, esta noción de turismo, implica la presencia de una relación, en cuyos extremos se sitúan el turista y el prestador de servicios turísticos, es decir, por un lado está quien se desplaza y por el otro quien lo recepta. Pero en todo caso, se trata de la aproximación, es decir, de la vinculación de dos conductas, la del sujeto activo y la del sujeto pasivo, conductas éstas que como tales, recaen dentro de la potestad reguladora del derecho, el cual debe aportar la normatividad que les garantice a ambos sujetos las seguridades jurídicas necesarias para la realización de sus respectivas actividades mediante la salvaguarda del cumplimiento de sus respectivas obligaciones.

Resulta valioso el estudio de la actividad turística, en el campo del Derecho, a partir del momento en que nos percatamos que todo Estado de Derecho tiene como característica fundamental el que toda su organización y funcionamiento, tanto de sus órganos de poder, como de sus ciudadanos, y las relaciones que entre ellos se generan, se encuentran cimentados en un marco de legalidad y legitimidad. *Lo anterior, hace indispensable la existencia de diversas disposiciones (jurídicas) capaces de prever las situaciones que se producen dentro del Estado, y al mismo tiempo, trae como consecuencia, la sistematización del orden jurídico de acuerdo con la materia que regula y la jerarquización de su obligatoriedad. Dentro de este universo jurídico, se contempla la regulación del sector turismo.*

Antes de que el derecho en general considerara al turista, nacional o internacional y a las instituciones turísticas, prestadores de servicios turísticos, desde un punto de vista formal, materialmente ya existían dos ramas del derecho que se ocupaban de los movimientos migratorios de la población extranjera y nacional, asignándoseles a los mismos un conjunto de derechos y obligaciones, es decir, lo que se refiere a la **condición jurídica del extranjero**, noción que tradicionalmente ha formado parte del derecho internacional privado; la otra rama del derecho, que se ha ocupado tradicionalmente de regular los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios turísticos que realizan sus actividades de manera habitual o profesional, asimilándolos a los comerciantes, es el derecho mercantil. La historia del derecho administrativo turístico, por tanto, se apoyó principalmente en estas dos ramas, hasta que el fenómeno del turismo fue formalmente regulado quizás por la principal fuente formal del derecho que es la ley, **hecho a partir del cual se conforma de manera más completa el derecho administrativo turístico**; pero como la ley (turística) no es la única fuente formal<sup>17</sup>, aunque por influencia del positivismo sí es la principal.

Es por ello que el turismo puede considerarse como "**tiempo libre**" o bien como un "**derecho al descanso**", y por lo tanto se puede ubicar como una **garantía individual de libertad** consagrada en nuestra Constitución, me refiero a la *libertad de tránsito*. Este derecho se encuentra establecido precisamente en el artículo 11 de nuestra Ley Fundamental al disponer que: "*Todo hombre tiene derecho para 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 semejantes.*"

La población, por ello, además de la satisfacción de sus necesidades básicas, reclama también el ejercicio del derecho a la reunión pacífica de las personas, al libre tránsito por el territorio nacional, a la cultura, al esparcimiento y

---

<sup>17</sup> Tema que abordaré en el Apartado 1.5 de este capítulo.

al aprovechamiento del tiempo libre que les otorga nuestro sistema legal. Aunque si bien puede tratarse de simples enunciados retóricos, es posible convertirlos en sólidos puntos de partida para un nuevo enfoque nacional y regional de la actividad del turismo social, por ello es lógico deducir que este fenómeno viene a ser considerado una condición de vida, que el Estado debe continuar asegurando.

#### **I.4 Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Turístico**

Para emprender el presente apartado, haré referencia al término **administración**, el cual deriva de la palabra latina "*administratio, oni, administratio*", cuyo significado es *administrar*, que está compuesto de los vocablos "*ad*" y "*ministrare*" que quiere decir **servir**.

La definición de **derecho administrativo**, como una rama del derecho en general, entraña diversas connotaciones al respecto, pues existen autores que lo consideran como:

*"Un **criterio legalista** que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración. Estas ideas las sostienen Posada y Colmeiro. Se puede objetar este criterio porque no define lo que son leyes administrativas ni lo que es la materia propia de la administración.*

***Criterio del poder ejecutivo** la mayoría de los autores considera que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del poder ejecutivo.*

**Criterio de las relaciones jurídicas** para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.

**Criterio de los servicios públicos**, según Duguit y Jesé, es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos".<sup>18</sup> Aunque cabe destacar que el Estado no se limita únicamente a prestar servicios públicos.

Siguiendo el pensamiento del doctor Acosta Romero, **el derecho administrativo en un concepto amplio (lato sensu)** "es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares."<sup>19</sup>

El autor García Máynez, aporta la siguiente definición: "El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública".<sup>20</sup>

El profesor Rafael Martínez Morales señala que el derecho administrativo "es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones."<sup>21</sup>

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: "Compendio de Derecho Administrativo" Parte General, Tercera Edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2001; págs. 11-12.

<sup>19</sup> Ibidem, pág. 12.

<sup>20</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho", cuadragésimoprimera edición, ed. Porrúa, S.A. México, 1990; pág. 139.

<sup>21</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael: "Derecho Administrativo Ier. y 2º. Cursos", cuarta edición, ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México 2000; pág.8.



De acuerdo a las ideas expuestas, *"el derecho administrativo es un género en el cual pueden quedar encuadradas una serie de materias, que van surgiendo con la constante aplicación de las actividades del Estado y constituyen nuevas ramas del Derecho, consideradas por nosotros administrativas; bien sea porque se realizan a través de unidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, porque objetivamente son ramas administrativas y que a su vez van adquiriendo autonomía."*<sup>22</sup>

De lo hasta aquí expuesto, se puede decir que el Derecho Administrativo constituye un conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones que regulan la organización; el régimen jurídico; el funcionamiento y la actividad de las administraciones públicas (en todos los niveles); los derechos y deberes de los "administrados" y las relaciones de las "administraciones" con los administrados y las de aquéllas entre sí, así como los medios de defensa del particular frente a la administración pública.

### **Por lo que al derecho administrativo turístico respecta:**

Como sabemos, toda definición es una identificación y limitación de contenidos. De la manera en que lo piden los cánones de toda definición, debemos distinguir entre **"género próximo y diferencia específica"**. Pudiéndose entonces, definir el derecho administrativo turístico como *"un conjunto o cuerpo de normas jurídicas que con motivo del turismo, regula los actos y relaciones que se dan entre el turista, los prestadores de servicios turísticos y el Estado."*<sup>23</sup>

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; *"Compendio de Derecho Administrativo"* Op. Cit.; pág. 21.

<sup>23</sup> VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis, Op. Cit.; pág. 31.



*"El turismo, es una institución de Derecho, ya que está formada por toda una serie de regulaciones legales, que abarcan la actividad turística en sí misma considerada, las referentes: a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la "seguridad" de su persona, sus bienes, y otras relativas a la prestación de servicios turísticos, al hospedaje, etc. Este conjunto de normas unas específicamente dirigidas al turismo, otras conectadas con dicha actividad, constituyen una rama del Derecho perfectamente definida."*<sup>24</sup>

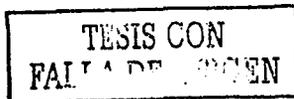
Hablo de derecho administrativo turístico en México; sin embargo, esta disciplina jurídica la encontramos también en otras naciones inclusive de Europa, me refiero concretamente a España, en el que lo consideran como: *"aquella parte del Derecho administrativo especial que estudia, en sus diversas esferas, la organización administrativa del turismo, la acción administrativa de policía y de fomento del turismo y la ordenación jurídica de las empresas y actividades turísticas privadas, con la finalidad de favorecer aquél y tutelar éstas para contribuir al mejor conocimiento de nuestra patria en sus diversos aspectos, tanto para los propios españoles como para aquellos que nos visitan, cuidando además de profundizar al máximo el impacto sociocultural del turismo..."*<sup>25</sup>

Innegable es la existencia del **derecho administrativo turístico en México**, al reconocerlo autores tan calificados como el doctor Acosta Romero en su *"Compendio de Derecho Administrativo. Parte General"*<sup>26</sup>, y en su libro *"Derecho Administrativo Especial, Volumen II"*, o bien destacados como el Licenciado Rafael González Alpuche, quien ha considerado al derecho administrativo turístico como "aquel que tiene por objeto ordenar una serie de conductas turísticas, regulándolas a través de normas que abarcan la actividad turística en sí misma y que aluden a

<sup>24</sup> "Encuentro Nacional de la Problemática Turística", Op. Cit.; pág. 107.

<sup>25</sup> ARCARONS SIMÓN, Ramón, "Manual de Derecho Administrativo Turístico", 2ª. Edición, ed. Síntesis, S.A. Madrid, España, 1999; pág. 40.

<sup>26</sup> Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit.; pág. 23.



la calidad de turista, a los requisitos en el desplazamiento, a la seguridad de la persona del turista, de sus bienes y las relativas a la organización turística."<sup>27</sup>

Aunado a lo anterior, se pone de manifiesto la existencia del derecho administrativo turístico, al verse "*legislado*" en los diversos ordenamientos jurídicos, apreciando una legislación propia sobre turismo (me refiero a la Ley Federal de Turismo), la cual con el concurso de otras ramas jurídicas han conformado una infraestructura que soporta las múltiples formas e instancias surgidas del entrecruzamiento de las conductas antedichas.

No solamente se encuentra legislado, sino que además se halla "*reglamentado*"; justamente en los diversos reglamentos administrativos que sobre materia turística existen; tal es el caso de los siguientes, por citar sólo algunos:

<b>Nombre del Reglamento</b>	<b>Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación:</b>
*Reglamento de la Ley Federal de Turismo	*2 de mayo de 1994. *Reformado el 9 de noviembre de 1999.
*Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo	*15 de junio de 2001. *Reformado el 19 de junio de 2001 y 9 de agosto de 2002.
*Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo	*27 de noviembre de 2001. *Nota aclaratoria del 19 de abril de 2002.
*Reglamento para la Prestación del Servicio Turístico de Buceo	*24 de febrero de 1992.
*Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido	*21 de agosto de 1989.
*Reglamento de Guías de Turistas	*17 de noviembre de 1988.

<sup>27</sup> GONZÁLEZ ALPUCHE, Rafael; "*Temática y legislación turística*", Libros de México. México, 1969; pág. 32.

*Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas	*18 de junio de 1986.
*Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes	*20 de agosto de 1984. *Reformas de algunos artículos el 4 de noviembre de 1986.
*Reglamento de Arrendadoras de Automóviles	*16 de agosto de 1984.
*Reglamento de Agencias de Viajes	*16 de agosto de 1984.
*Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares	*8 de octubre de 1982.

En esta tesitura, **es más destacada la relación del derecho administrativo turístico con el propio Derecho Administrativo**, en cuanto que éste ordenamiento organiza especialmente la actividad receptora directa, por parte del Estado en materia de turismo, como un gran servicio público, ya que es el Estado y su organización administrativa el principal interesado en el fomento, control, y desarrollo del fenómeno turístico.

Probablemente, de todo el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan al fenómeno turístico como objeto del Derecho, las más importantes hacen referencia al Derecho público, es decir aquellas en las cuales el Estado ha intervenido en su desarrollo y regulación, creando un verdadero cuerpo legislativo, que se podría denominar legislación turística, y que afecta principalmente al derecho administrativo turístico.

En principio, el derecho administrativo turístico, no deja de ser una parte del Derecho Administrativo especial. De ahí que le sean de aplicación todas las notas y principios de éste.

## I.5 Fuentes (Formales y Directas).

Cuando se alude a la palabra *fuer*te, de forma metafórica se quiere significar el origen de algo. Ahora bien, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española **fuer**te proviene de: "(lat. *fons. fontis.*) *Manantial de agua que brota de la tierra. Documento, obra o materiales que sirven de información o de inspiración a un autor.*"<sup>28</sup> En tal sentido, **inquirir la fuer**te de una **disposición jurídica** es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho. Si aplicamos a nuestra materia la figura mencionada, notaremos que el Derecho Administrativo, deriva de fuentes formales y directas.

*"Por fuer*te **formal** entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.

Llamamos **fuentes reales** a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

El término **fuer**te **histórica**, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes."<sup>29</sup>

Como **fuentes directas** se consideran "aquellas que encierran en sí la norma jurídica, es decir, que son propiamente normas jurídicas, y como indirectas las que, sin ser en verdad normas jurídicas, contribuyen a la creación y a la interpretación de ellas, sin darles existencia por sí mismas."<sup>30</sup>

Existen diversas clasificaciones acerca de las fuentes del Derecho Administrativo, una clasificación distingue entre las **fuentes materiales** y las

<sup>28</sup> Real Academia Española; "Diccionario de la Lengua Española", Primer Tomo (a-g). Vigésima Primera Edición, España, 1992; pág. 1001.

<sup>29</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *Op. Cit.*; pág. 51.

<sup>30</sup> DE PINA VARA, Rafael; "Diccionario de Derecho", decimosegunda edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1984; pág. 278.

**fuentes formales**, las primeras se forman por un conjunto de elementos que originan al derecho administrativo positivo, las segundas constituyen el derecho aplicable al ámbito de la administración pública, son el derecho escrito o legislación, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina jurídica, aunque algunos autores reducen todas las fuentes formales sólo a la ley.

Para los efectos del desarrollo de este tema, me enfocaré al estudio de las fuentes formales y directas del Derecho Administrativo y por consiguiente del derecho administrativo turístico. Resaltando que la mayoría de los autores considera que son *fuentes formales* aquellas normas que revisten una forma determinada mediante la cual el Estado establece su aplicación.

Y es en este sentido, que se distingue entre **fuentes directas e indirectas** del derecho administrativo, las primeras son las que crean el derecho, como la ley, el reglamento, los tratados internacionales, la costumbre y los principios generales del derecho; las segundas son las que interpretan al derecho, como la jurisprudencia y la doctrina.

El Derecho Administrativo, por tanto, está comprendido por un sinnúmero de normas **a partir de la Constitución** y que se informa además de hechos y actos políticos y sociales, por lo que en un panorama general el Derecho Administrativo está constituido por: la Constitución, la Ley, los Tratados Internacionales, los Reglamentos, los Bandos, etc.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel; "Compendio de Derecho Administrativo", Op.Cit; págs. 33-34.

## I.5.1 Constitución.

Todo el orden jurídico tiene que remitirse a su fuente legal original que son las normas constitucionales.

Es por ello, que por lo que respecta a la Constitución Federal y las constituciones locales, se tratan de las leyes supremas instituidas a nivel nacional y provincial en todo Estado soberano, en esa virtud **representan la fuente primogenia del Derecho Administrativo**, pues de ellas derivan por un lado la organización, estructura y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, sus relaciones entre éstos con otros entes públicos y con los particulares, así como el principio de legalidad de fijar la órbita de acción de gobernantes y gobernados.

*"La Constitución es la fuente por excelencia del derecho, en cuanto que determina la estructura del estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos y deberes de los ciudadanos.*

***La fuente formal y directa del Derecho Administrativo es la Constitución, ley suprema de un Estado que, como México es producto de la soberanía del pueblo, que manifiesta su voluntad de estructurarse en una Republica representativa, democrática y federal, con un territorio determinado y con órganos específicos, a través de los cuales ejerce el poder, de acuerdo a las funciones y atribuciones que a cada uno le ha asignado.*"**<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso; "Primer Curso de Derecho Administrativo", segunda edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000; pág.105.

Para Ferdinand Lassalle, la Constitución de un país es, en esencia, "la suma de los *factores reales de poder* que rigen en ese país."<sup>33</sup>

Es preciso apuntar que tanto la Administración Pública Federal, como la administración de las Entidades Federativas y de los Municipios no se rigen por un solo cuerpo legal; sino por todo un conjunto de normas a partir de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las Leyes Orgánicas y Reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los manuales de organización, las circulares, los bandos, los acuerdos y demás normas aplicables.

Nuestra Constitución vigente, expedida el 5 de febrero de 1917 que entró en vigor el primero de mayo del mismo año, siguió los lineamientos clásicos de las doctrinas políticas; estableciendo dos partes: la dogmática y la orgánica, pero, tendremos que agregar otra más, ya que este instrumento político estableció dentro de sus preceptos algunas modalidades que se han conocido luego con el nombre de **constitucionalismo social**. Estas mismas partes han influido en la reglamentación del turismo, sobre todo lo referente al *turismo social* que corresponde a la última de las tres partes citadas, la cual ha constituido otros sujetos del derecho administrativo turístico que no son los tradicionales; es decir, los grupos socialmente *marginados*, como los trabajadores, los campesinos, los estudiantes, los discapacitados, etc.

En este supuesto hay que afirmar que la Constitución es la fuente de la Ley ordinaria y en igual sentido la Ley ordinaria lo es del Reglamento (artículos 133 y 89, frac. I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De este modo por un lado, la Constitución sirve de base o fundamento a las demás leyes

<sup>33</sup> Cfr. LASALLE Ferdinand; "¿Qué es una Constitución?", séptima edición, ed. Colofón, S.A. México, 1996; pág. 19.

y, por otro, la legislación ordinaria se encuentra subordinada al orden constitucional.

## **I.5.2. Tratados Internacionales.**

En este apartado me refiero a lo que son los llamados "Tratados Internacionales", concebidos éstos como una de las fuentes del derecho administrativo, para lo cual primero expondré una definición con su respectivo análisis, posteriormente se analizarán las formalidades a que se ven sujetos, los principios del derecho de los tratados y el valor jurídico de los mismos, para finalizar con un análisis de los principales Tratados Internacionales que se han celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y otros países en materia turística destacando los puntos que consideré más relevantes de éstos.

El maestro Modesto Seara Vázquez, define al **Tratado Internacional** como "*todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho internacional*".<sup>34</sup> Hablando en este concepto de sujetos y no de Estados, esto con el fin de incluir a las organizaciones internacionales.

El artículo 2 del Convenio de Viena de 1969 lo define como "*Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*"<sup>35</sup>

<sup>34</sup> SEARA VÁZQUEZ, Modesto; "*Derecho Internacional Público*", 18ª edición., ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000; pág. 59.

<sup>35</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.; "*Derecho Internacional Público. Parte General*", 2ª edición, ed.. Trotta S.A. Madrid, 1995; pág. 244.

En lo que se refiere al sometimiento de los tratados al Derecho Internacional, cabe mencionar que un tratado internacional produce, efectos de Derecho, y tales efectos consisten principalmente en la creación, modificación o extinción de obligaciones y derechos subjetivos.

Hoy en día los tratados internacionales sean bilaterales o multilaterales, cumplen una multiplicidad de funciones que a veces se asemejan a las de las Leyes internas y a veces a las de los simples contratos entre particulares, pero que pueden ser ambas simultáneamente. Además por tratado multilateral pueden crearse normas que imponen obligaciones "erga omnes", es decir, cuyo cumplimiento puede ser exigido por todas las Partes incluso si no han sido "materialmente lesionadas" por la presunta violación.

Por otra parte los Tratados Internacionales deben de seguir ciertas formalidades, entre las que se encuentran:

- Que el acuerdo sea celebrado entre sujetos del Derecho internacional, y así no pueden considerarse tratados los acuerdos entre Estados y personas particulares.
- Aunque el acuerdo sea entre Estados, es necesario que intervenga el órgano provisto del poder de concluir tratados.
- Que el acuerdo esté contenido en un instrumento formal único.

Existen **diversas denominaciones de los Tratados Internacionales**, por ejemplo, *Constitución o Carta* son términos que se refieren a tratados constitutivos de Organizaciones Internacionales, *Convenio o Convención* tienden a utilizarse para acuerdos concluidos en formas no simplificadas y, en general, Acuerdos en cuya elaboración ha intervenido de algún modo una Organización Internacional, y *Protocolo* significa muy frecuentemente un acuerdo complementario de otro principal, así la denominación que concretamente recibe un instrumento

determinado puede por su parte construir un indicio adicional en torno a la naturaleza jurídica de éste.

Por lo que hace al valor jurídico de los Tratados Internacionales podemos decir que éstos al ser celebrados por Estados poseen naturaleza de acto jurídico con valor simultáneo en el Derecho interno y en el Derecho Internacional, por ello están en vigor en todos los sistemas constitucionales normas de Derecho interno aplicables en dicha materia. Así la importancia de los Tratados Internacionales ha sido destacada por la doctrina en todo tiempo, pues son **considerados como fuente formal del derecho positivo mexicano**, es así que como ejemplo del valor jurídico que tienen los Tratados Internacionales se encuentra el artículo 133 de nuestra Constitución, en el cual se les da dicho valor en nuestro país.

A continuación haré mención de algunos **Tratados Internacionales celebrados por el gobierno de México con otros países en materia turística**, destacando los puntos que considero más importantes de los mismos en relación con el tema que se está analizando, y haciendo la observación de que como se verá en algunos casos se les denomina Convenio y en otros Acuerdo, siendo así denominaciones diferentes que se les da como otras que ya se han explicado anteriormente, pero que tienen el mismo significado.

NOMBRE DEL INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DATOS GENERALES	PARTE MÁS RELEVANTE
<p align="center"><b>"Convenio sobre Cooperación en Materia Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de España"</b></p>	<p>Suscrito en la Ciudad de Madrid el día 14 de octubre de 1977, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1978. Consta de 9 artículos.</p>	<p>Dicho Convenio en el <i>preámbulo</i> considera que el <b>turismo como actividad humana significa:</b> <i>"comunicación entre los pueblos, que llevada -ya en el ámbito de las naciones- a sus diversas regiones representa, en la coyuntura inmediata, una oportunidad de realización para la economía de ambos países, que supone el propiciamiento de una corriente generadora de divisas, la creación de nuevos empleos y la intensificación de bienestar general."</i></p> <p>Se dispone en su <b>artículo 1</b> que: <b>"Los dos Gobiernos se otorgarán recíprocamente las máximas facilidades para el incremento del turismo entre sus dos países, en el entendimiento que tales facilidades se aplicarán tanto a las personas como a la importación y exportación de documentos y material de propaganda turística y el mejoramiento de las comunicaciones y de los transportes entre ambos países para favorecer las corrientes turísticas en ambos sentidos."</b></p>

		<p>En el <b>artículo 4</b> establece:</p> <p><i>"Los dos Gobiernos se facilitarán recíprocamente sus planes de enseñanza en materia de turismo, a fin de perfeccionar la formación de sus técnicos y personal especializado."</i></p>
<p><b>"Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Japón sobre Cooperación en Materia de Turismo"</b></p>	<p>Firmado en la ciudad de Tokio el 1° de noviembre de 1978, promulgándose en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal el 10 de abril de 1979; siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo del mismo año. Encontrándose integrado por VIII artículos.</p>	<p>Dicho Acuerdo en su <b>artículo II</b> establece:</p> <p><i>"Los dos Gobiernos intercambiarán información sobre recursos turísticos así como legislación, estadísticas y otras materias relacionadas con turismo".</i></p> <p>Asimismo es importante destacar lo dispuesto por el <b>artículo IV</b>:</p> <p><i>"Los dos Gobiernos facilitarán, en todo lo posible, el establecimiento y el funcionamiento, dentro de sus respectivos territorios, de oficinas promotoras de turismo gubernamentales o controladas por el Gobierno del otro país"</i></p>
<p><b>"Convenio de Cooperación en Materia de Turismo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana"</b></p>	<p>Firmado en la Ciudad de México, el 30 de marzo de 1982, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 1984. Consta de VI artículos.</p>	<p>En su artículo II establece que los dos Gobiernos convienen:</p> <p><i>"Colaborar, dentro del turismo sociocultural, a través de las Instituciones turísticas gubernamentales de ambos países, a fin de crear programas para facilitar:</i></p> <p><i>... 2) La organización de viajes en paquete, enfocados a los diferentes sectores de la población tales como:</i></p>

		<i>trabajadores, estudiantes, jubilados, etc.</i> <sup>36</sup>
<p align="center"><b>"Convenio de Cooperación en Materia Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Portuguesa"</b></p>	<p>Se firmó en la Ciudad de México el 6 de noviembre de 1996, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1998. Convenio que consta de 9 artículos.</p>	<p>Referente a la facilitación, promoción e inversión, el <b>artículo 3</b> establece:</p> <p><i>"Las Partes convendrán en lo siguiente:</i></p> <p><b>a) dentro del marco de su legislación interna, las Partes se concederán recíprocamente todas las facilidades para intensificar y estructurar el movimiento turístico de las personas, simplificando o eliminando, cuando sea procedente, visas y documentos..."</b></p> <p>En su artículo 5 referente a estudios y legislación turística establece que:</p> <p><i>"Las Partes intercambiarán información sobre:</i></p> <p><b>b) la legislación vigente para la reglamentación de las actividades turísticas y para la protección y conservación de recursos naturales y culturales de interés turístico; ..."</b></p>

Como se ha observado **los Tratados Internacionales como fuente del derecho** adquieren una gran importancia y relevancia en materia turística dentro de nuestro país desde hace ya varias décadas, aunque considero que falta se le

<sup>36</sup> Considero este Convenio de especial importancia, en virtud de que como se puede observar **tiene como finalidad impulsar lo que es el Turismo Social Internacional**, pues el mismo contempla en forma específica a los trabajadores, estudiantes y jubilados; sectores de la población sobresalientes dentro de lo que es considerado como Turismo Social en México.

dé un mayor impulso en dicha materia y aún más en lo referente al Turismo Social, como por ejemplo se acordó en el Convenio entre nuestro país y la República Dominicana antes aludido.

Es por tal virtud, que los Tratados y Convenciones Internacionales han adquirido en el mundo moderno una amplia significación, al grado tal que diversos estudiosos del derecho administrativo los catalogan como una fuente primaria y de singular proyección de la misma materia.

### **I.5.3 Ley.**

En los países de derecho escrito (como el nuestro), **la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales.** Al respecto el maestro García Máynez, en su libro de Introducción al Estudio del Derecho, señala que la legislación *"es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes"*.<sup>37</sup>

Asimismo ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada (principio de legalidad). Principio según el cual en su sentido formal, quiere decir que *"además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que*

---

<sup>37</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *Op. Cit.*; pág. 52.

*conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes."*<sup>38</sup>

La Ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, pues raramente es aprobada por unanimidad.

Cuando se dice que la Ley en su declaración ha de ser solemne se quiere expresar "que ha de elaborarse y declararse con las formalidades y solemnidades ordenadas en la Constitución".

Por lo que respecta a las leyes federales y locales; tales ordenamientos legales representan la **fuerate formal por excelencia del derecho administrativo**, toda vez que la función administrativa de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios se realiza bajo un orden jurídico, sometida al llamado principio de legalidad, que consiste en que las dependencias y organismos que la integran sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Por lo expuesto, no debe perderse de vista que las leyes federales, estatales y municipales siempre han jugado un papel relevante en la vida institucional de México y en especial en el ámbito de la administración pública, de ahí su gran trascendencia para que se sigan considerando como una fuente primordial del derecho administrativo.

Por lo anterior, es natural que cuando en una disposición concurren los caracteres material y formal de la ley, ésta debe ser considerada como la fuente más importante del derecho administrativo.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> FRAGA, Gabino; "Derecho Administrativo", 33ª edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1994, pág. 99.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pág. 100.

#### 1.5.4 Reglamento.

Si bien gramaticalmente **reglamento** es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.

El reglamento, parafraseando al maestro Gabino Fraga *es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.*

El uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que es aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento.

A este respecto el doctor Miguel Acosta Romero en su *"Compendio de Derecho Administrativo"*, señala que el reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico, que es el reglamento administrativo.

En una idea muy general y amplia, se entiende por **reglamento** al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la



ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.<sup>40</sup>

Una concepción igualmente destacada de reglamento, la encontramos en libro del maestro Rafael Martínez Morales titulado Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos; al escribir que se trata de un conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la administración pública, que desarrollan principios establecidos en una ley.<sup>41</sup>

Es importante resaltar, que la finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son regla que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que **tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.**

La facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la fracción I del artículo 89 constitucional, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

El sentido gramatical de la palabra **“proveer”** es el de poner los medios adecuados para llegar a un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

En efecto la Constitución al señalar *“en la esfera administrativa”*, se indica que las disposiciones de carácter general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el Poder Legislativo, sino por el Poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; *“Compendio de Derecho Administrativo”*, Op. Cit.; pág. 517.

<sup>41</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; *“Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos”*, Op. Cit.; pág. 309.

reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo.

Por lo anterior, se puede afirmar que **el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo**; pues participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Ahora bien, entre **reglamento y ley** existen diferencias diametrales que son necesarias destacar:

1. *Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso), y el reglamento es un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).*

2. *El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso.*

3. *En tercer lugar, existe el principio de primacía de la ley, que opera a favor de ésta (es decir que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento).*

4. *Otro principio que rige en esta materia es el de que no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última, sí puede existir, aunque no se la reglamente.*

5. *La abrogación de una ley, implica a su vez la abrogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.<sup>42</sup>*

---

<sup>42</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: "Compendio de Derecho Administrativo", Op. Cit.: págs. 522-523.

### **I.5.5 Bandos.**

Al lado de los reglamentos suelen colocarse, como fuentes del derecho administrativo a los **bandos**.

No es claro el origen de la palabra bando. Se afirma que puede proceder o del alemán *bann* o del vándalo *baner*. En el primer caso significa territorio o facultad de establecerse en él; en el segundo se hace alusión a la orden previa a la declaración y publicación de guerra.

Con la palabra bando se designa al anuncio público de una cosa, por ejemplo de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia hecho a voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.<sup>43</sup>

Efectivamente, los bandos son proclamas de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante las cuales se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia.<sup>44</sup>

Por otra parte los bandos se clasifican en: **ordinarios y extraordinarios o solemnes**.

---

<sup>43</sup> *Diccionario Jurídico 2000.*

<sup>44</sup> DE PINA VARA, Rafael; *Op. Cit.*; pág. 123.

*"Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal.*

*Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal."*<sup>45</sup>

Se encuentra la base constitucional de dichos ordenamientos en la fracción II del artículo 115 que faculta expresamente a los ayuntamientos para que emitan este tipo de disposiciones jurídicas.

---

<sup>45</sup> Ibidem, pág. 528.



## **CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TURÍSTICO MEXICANO**

### **II.1 Disposiciones constitucionales.**

A lo largo de la historia, la Nación Mexicana ha expresado y refrendado su voluntad por normar la convivencia social en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual desde su promulgación en la Ciudad de Querétaro el 5 de Febrero de 1917, tuvo un contenido social innovador que integró los principios supremos a los que aspiramos como Nación, conformando la base del orden jurídico nacional.

Es por ello, que resulta de vital importancia nuestro ordenamiento jurídico máximo, en cuyas disposiciones se contienen principios fundamentales aplicables al turismo en general.

Efectivamente en su artículo 1° establece que: *"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."*

De lo cual se desprende que todo individuo (en nuestro caso **todo tipo de turista**), por situarse dentro del territorio nacional, alcanzará por ese solo hecho la protección de las leyes mexicanas.

No menos importante resulta destacar el contenido del artículo 11 Constitucional relativo a la **libertad de tránsito** dentro del país.

*"Artículo 11.- Todo hombre tiene derecho para 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 casos 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."*

Como se aprecia, la libertad de tránsito, tal como está concebida en dicho precepto de la ley fundamental, *"comprende cuatro libertades especiales: la de entrar al territorio de la República, la de salir del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar de residencia o domicilio. El ejercicio de estas libertades por parte del gobernado o titular de la garantía individual de que se derivan, es absoluto, o mejor dicho, incondicional, en el sentido de que para ello no se requiere carta de seguridad o salvoconducto (es decir, el documento que se exige por una autoridad a alguna persona para que pueda pasar de un lugar a otro sin reparo o peligro), pasaporte (o sea, el documento que se da en favor de un individuo y que sirve para identificarlo y autorizarlo para penetrar a un sitio determinado) u otros requisitos semejantes."*<sup>46</sup>

Cabe advertir que la libertad de tránsito, que como garantía individual instituye el precepto constitucional que se comenta, únicamente se refiere al desplazamiento o movilización física del gobernado. En efecto, la obligación que a las autoridades impone el artículo 11 constitucional consiste en no impedir a ningún sujeto su desplazamiento o movilización personal dentro del territorio

<sup>46</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; "Las Garantías Individuales", 24 ° edición, ed. Porrúa, S.A. México, 1992; pág. 399.

nacional, pero no en dejarlo desplazarse o movilizar en cualquier medio de transporte. En otras palabras, la libertad de tránsito a que se refiere dicho precepto sólo debe entenderse *intuitu personae*, sin abarcar la traslación en cualquier medio de locomoción, pudiendo las autoridades federales o locales, conforme a las leyes o reglamentos respectivos, prohibir que alguna persona se movilice en vehículos que no reúnan las características que los ordenamientos establezcan.

Otra limitación a este derecho y su ejercicio, es aquél previsto en el artículo 33 constitucional relativo a la expulsión de extranjeros perniciosos del país.

Una garantía de libertad que tienen los **prestadores de servicios turísticos** como personas físicas, es el derecho de asociarse y formar una sociedad o empresa. Tal garantía está consagrada en el artículo 9º Constitucional que en la parte relativa expresa: *"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito;... no se considerara ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."*

Como se observa, este artículo consagra tanto la libertad de asociación como la de reunión.

Se entiende por **libertad de asociación** el derecho que tiene toda persona de asociarse con otros para el logro de ciertos fines y actividades por la protección de sus intereses comunes; **la de reunión** se refiere a la facultad del individuo para congregarse con sus congéneres con cualquier objeto lícito y pacíficamente; vinculada a un motivo efímero que la motivó, y que logrado deja de existir.

Conviene asimismo hacer referencia a las disposiciones constitucionales que conforman lo que algunos autores han denominado el capítulo económico de la Constitución, el cual lo forman los **artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales**, y son los que establecen la política económica del Estado mexicano, porque el comportamiento de las empresas (todo prestador de servicios turísticos es empresa normalmente privada) va a diferir bajo cada sistema económico.

En México, el desarrollo de programas institucionales tendientes a impulsar el acceso del turismo de los estratos con ingresos medios y bajos, es relativamente reciente, aunque las bases para sustentarlo fueron establecidas desde hace mucho tiempo. Me refiero a aspectos fundamentales como: **a)** Las conquistas sociales y laborales, cuyos principios esenciales están contenidos en la Constitución General de la República y reglamentados en la legislación laboral, y **b)** La organización social. En efecto, son cuatro los principios que reconocen el derecho al descanso: **1.-** La jornada máxima de trabajo de 8 horas que permite al trabajador disfrutar diariamente de tiempo libre, brindándole la oportunidad de dedicarlo a fines diversos, entre los que se destaca la recreación. **2.-** El máximo número de días laborales; a las semanas se fija en 6, dando así a todo trabajador por lo menos un día de descanso, pudiendo ser destinado, entre otros fines, al excursionismo o a viajes de fin de semana. **3.-** El mínimo de seis días de vacaciones continuas pagadas; en el caso de los trabajadores al servicio del Estado se eleva a 20, en dos períodos de diez días continuos. La prima vacacional: pago extra para que el trabajador pueda cubrir además de las necesidades básicas, y otros gastos; el espíritu de la ley que es el de que el trabajador utilice sus vacaciones para viajar, descansar y conocer a su país. El hecho de que las vacaciones no pueden compensarse con una remuneración muestra que se trata de un derecho irrenunciable. **4.-** El derecho a la jubilación, a partir de cierta edad y/o de cierto número de años de servicio prestados, establece la forma más radical de descanso; pues se descansa el resto de la vida, después de haber trabajado un cierto número de años.

Es a partir del establecimiento y conjunción de estas condiciones en el ámbito jurídico, y de la modernización en los procesos industriales, entre otros factores, que el *turismo social* reúne las condiciones propicias para iniciar un desarrollo firme y sostenido.

Aunque, si bien es cierto que estas prerrogativas de la clase trabajadora constituyen una expresión constitucional del derecho al trabajo, no es menos cierto, que deben completarse con la transformación de las condiciones socioeconómicas, que permitan al trabajador y a su familia, dar un destino social e individualmente constructivo a su tiempo libre, del que podemos afirmar que existe una clara tendencia a incrementarse en todo el mundo.

El derecho al tiempo libre, para disfrutarlo con descanso y sano esparcimiento **es una conquista irreversible de los trabajadores**, que al reivindicar el trabajo como una actividad humana y no una mercancía, le dio sentido humanista; recogido en los derechos sociales consagrados por el **artículo 123 Constitucional**; el disfrute al tiempo libre y las vacaciones tienen como finalidad, no solamente la necesaria restitución de la capacidad física y mental del trabajador, sino también el darle oportunidad de un sano esparcimiento para la superación personal y su integración tanto familiar como social.

Lo precedente ratifica la intención del legislador para cumplir con nuestros ordenamientos constitucionales que en el artículo 123 y su ley reglamentaria establece con toda precisión el derecho al descanso que ha quedado desde 1917 consagrado como una de las conquistas básicas de los trabajadores.

Es así, que en el artículo 123 Constitucional en su apartado B en las fracciones II y III, se implanta el derecho al descanso como una garantía individual más.

En México se reconoce que el descanso, la recreación y goce del tiempo libre no pueden ser concebidos como consumo suntuario, sino que forman parte de los mínimos de bienestar a los que debe tener acceso todo habitante del país, una vez satisfechas las impostergables necesidades de alimentación, vestido, salud, educación y vivienda.

Dentro de las disposiciones constitucionales en materia de **derecho administrativo turístico mexicano**, encontramos de igual forma las que derivan de las fracciones X, XXIX-E y XXX del artículo 73 Constitucional. Esta constitucionalidad se basa en consideraciones interpretativas toda vez que en nuestra Carta Magna el vocablo turismo no aparece como tal <sup>47</sup>, por lo que de acuerdo con la fracción X del artículo 73 Constitucional, con apoyo en la fracción VIII del artículo 75 del Código de Comercio, el Congreso de la Unión tiene 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**, según reforma al propio código que data de 1934.

Por otro lado, la fracción XXIX-E del citado artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso 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.

---

<sup>47</sup> *Nota:* El pasado 24 de octubre de 2002, fue aprobada por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la adición de la fracción XXVIII al artículo 73 Constitucional, para incluir dentro de las facultades que tiene el Congreso para legislar en **materia de turismo**, estableciendo las bases de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, Estados, Municipios, Distrito Federal, así como la participación de los sectores privado y social.

Lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta el contenido de la fracción XXX del propio artículo 73 que faculta al Congreso para expedir leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades que en las fracciones previas se le otorgan.

## **II.2 Ley Federal de Turismo y su Reglamento.**

En el nivel legislativo a nivel federal, han existido principalmente las siguientes disposiciones específicas en materia turística:

- La Ley Federal de Turismo, del 31 de diciembre de 1949;
- Ley Federal de Turismo, del 1 de marzo de 1961;
- Ley Federal de Fomento al Turismo, del 28 de enero de 1974;
- Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1980, reformada el 31 de diciembre de 1981 y el 8 de enero de 1982;
- Ley Federal de Turismo, publicada el 6 de febrero de 1984, y
- Ley Federal de Turismo, del **31 de diciembre de 1992, reformada por decreto publicado el 19 de mayo y el 6 de junio de 2000.**

En nuestra **Ley Federal de Turismo** vigente, se dispone en su artículo 1º la atribución del Ejecutivo Federal para la aplicación de la Ley, a través de la Secretaría de Turismo; señalando asimismo, que **es de interés público y de observancia general en toda la República Mexicana.**

Se puede advertir que el concepto de **interés público**, a pesar de ser estudiado desde diversos ángulos, es discutible, y por su definición no es posible que sea una noción aceptada unánimemente por los tratadistas. Sin embargo, se puede definir como aquel *"deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden o no estar previstos en el orden jurídico."*<sup>48</sup>

Es por ello que la Ley Federal de Turismo al disponer en su título primero en el artículo 1° que **dicha ley es de interés público y observancia general en toda la República**, quiere decir, que es inderogable por voluntad de los particulares por un lado, y por el otro, representó una limitación al principio de autonomía de la voluntad, ya que obedece a distintas razones que el legislador dictó con sentido de salvaguardar fines distintos como puede ser, entre otros, la política económica del Estado, la protección al usuario o turista, etc.

Nuestra actual Ley Federal de Turismo está integrada por 5 títulos y 55 artículos, *"siendo una ley relativamente corta pero bastante concreta."*<sup>49</sup>

El **objeto de esta ley** se encuentra definido en su artículo 2° en diez fracciones, destacándose aquí la actividad turística; asimismo, resulta relevante el hecho de que en la ley se establezca la **coordinación** que debe existir con las **Entidades Federativas y los municipios**, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de la misma.

---

<sup>48</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael: "Diccionario de Derecho Administrativo" Tomo 3, ed. Harla, S.A. de C.V. México, 1997; pág. 146.

<sup>49</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: "Derecho Administrativo Especial" volumen II, Op. Cit.: pág. 192.

Sin embargo la Ley Federal de Turismo, no consigna únicamente la coordinación del sector público, sino que propicia conjuntamente los mecanismos de **participación del sector privado y social**.

Asimismo fue, espíritu de la Ley el amparar el **aspecto ecológico**, al proponer la pauta para que se determinen los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate.

No se puede pasar por alto la preocupación que se reflejó en la legislación turística en el sentido de establecer dentro de sus objetivos el procurar la **orientación y el auxilio** debidos al turista tanto nacional como extranjero, brindándoles calidad en los servicios turísticos.

Otro aspecto que el legislador no pudo ni quiso, dejar de incluir dentro de los objetivos de la Ley, es el relativo a la promoción del **turismo social** (fracción IX del artículo 2º), que como veremos en lo conducente en el capítulo III de este trabajo, el Estado es pieza fundamental en su desarrollo; así también se contempla el hecho de garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo (fracción X del artículo 2º).

Nuestra Ley Federal de Turismo, dedica todo el **capítulo Segundo al denominado turismo social**, acontecimiento que ocurre con la reforma a la ley el 6 de junio de 2000, en virtud de la cual se reformó el artículo 9, que contempla a este tipo de turismo en el que se comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de

recursos limitados, y con discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad.

Esta reforma de 6 de junio de 2000 a la Ley de Turismo, resulta de gran interés para el tema medular de mi tesis, pues en ella se incluyó de manera decidida la promoción del turismo a sectores de la sociedad como son los estudiantes, trabajadores no asalariados, grupos de obreros, campesinos, magisteriales (artículo 11), y particularmente se robusteció la dignidad que merecen las **personas con discapacidad**; ordenando la Ley, la creación de centros turísticos con instalaciones que atiendan a las necesidades de dichas personas (artículo 28 fracciones II y IV).

Inmejorable, insisto, fue la mencionada reforma de junio de 2000 a la Ley en estudio, toda vez que en el segundo párrafo del artículo 32, se consigna la **igualdad jurídica** que deberá prevalecer en todo momento en la prestación de los servicios turísticos, pues en él se **decreta la no discriminación** por razones de raza, sexo, discapacidad, credo político o religioso, nacionalidad o condición social; **precepto que resalto para mi tema central**, en virtud de que el legislador pugné por reconocer legalmente igualdad a toda clase de personas en el área de turismo.

La Ley Federal de Turismo, al igual que otras leyes que regulan en concreto determinada materia, prevé el establecimiento de un **plan sectorial**, en este caso turístico, mismo que está basado en el Plan Nacional de Desarrollo. En el mismo sentido, la Ley de Planeación dispone que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo; y que las dependencias deberán *elaborar los programas sectoriales*

*correspondientes* a las materias de su competencia con sujeción a dicho Plan, los cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así en cumplimiento a los ordenamientos legales citados, la Secretaría de Turismo elaboró el **Programa Nacional de Turismo 2001-2006**,<sup>50</sup> luego de una amplia participación ciudadana en la que destacó la intervención comprometida de los empresarios del ramo turístico, de autoridades estatales y municipales, de organizaciones no gubernamentales y, en general de todos los sectores que tienen relación con esta actividad.

No podía pasar desapercibido el **aspecto paraestatal** en la Ley Federal de Turismo, y es así que en ella se contemplan dos de esos organismos; por un lado *el Consejo de Promoción Turística*, del cual la Ley especifica su composición, así como sus funciones y objetivos en materia turística. Y por otro lado el *Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)*, mismo en el que la Ley puntualiza su integración, así como sus funciones para el fomento y desarrollo de esta noble actividad.

En este contexto, en la Ley también se entrevé (artículo 31) la figura de la **desconcentración administrativa** a través del órgano "Centro de Estudios Superiores en Turismo", lo anterior en virtud de la importancia que reviste la capacitación en la materia, y es precisamente este órgano el encargado de dicha capacitación así como de realizar acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida también al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales.

---

<sup>50</sup> De publicación en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002.

La **protección al turista**, se advierte durante el cuerpo de la ley, y es precisamente por ello que se contempla la aplicación también de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual se observará en las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista (artículo 32 de la Ley Federal de Turismo).

Debido a la relación entre el turista y el prestador de servicios turísticos es que la Ley Federal de Turismo establece los requisitos para ser reconocido oficialmente como "*prestador de servicios turísticos*", disponiendo además, ciertas obligaciones para estas personas como son: la protección de la seguridad física del turista; anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios, tarifas y los servicios que éstos incluyen; cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones en los términos anunciados, ofrecidos o pactados; contar con formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas (que en su caso se presenten) de turistas, en los términos de la norma oficial respectiva (artículos 34 y 35).

Ahora bien, los prestadores de servicios turísticos pueden o no<sup>51</sup> estar inscritos en el **Registro Nacional de Turismo**, cuya operación corresponde a la Secretaría de Turismo, y tiene dicho registro por objeto llevar un control sobre tales prestadores.

¿La inscripción en el registro debería ser obligatoria?, opino que sí; ello con el objeto de brindar seguridad jurídica al turista, pues éste tendría la certeza de que la persona ya sea física o moral con la que está contratando el servicio, se encuentra inscrita y por tanto, plenamente identificada en el mencionado registro, para el caso de sobrevenir alguna eventualidad.

---

<sup>51</sup> Destaco esta disyuntiva, en virtud de que la Ley dispone en el primer párrafo del artículo 36, que dicha inscripción es voluntaria.

Es justamente en este rubro, que la **Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO)**, resulta ser la autoridad competente en los casos de denuncias por parte de los turistas, ya sea que éstos residan en la República Mexicana o en el extranjero; en cuyo primer caso, la queja se podrá presentar en la oficina de la Procuraduría más cercana a su domicilio, y en el segundo caso podrá hacerlo ante la misma (PROFECO) mediante correo certificado o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes, o bien por conducto de las representaciones de la Secretaría de Turismo en el extranjero, lo precedente de conformidad con el artículo 40 de la Ley Federal de Turismo.

Otro aspecto importante que en esta Ley se examina en el capítulo IV, es el relativo a la **verificación a los prestadores de servicios turísticos**, a través de visitas de verificación (en coordinación con la PROFECO) con el objeto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley que ahora se estudia, su reglamento y las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.

A la par, y como consecuencia de las denuncias y de las visitas de verificación, encontramos un apartado en la Ley relativo a las **sanciones** para aquellos (prestadores de servicios turísticos) que vayan en contra de los principios que consigna Ley Federal de Turismo.

La resolución que el prestador del servicio, considere afecta sus legítimos intereses, podrá recurrirla mediante el **recurso de revisión** que también está previsto dentro de la Ley en estudio. Dicho recurso, como distinguiré en el capítulo IV del presente trabajo, deberá ser interpuesto en un término de quince días después de que se notificó la resolución que se impugna, cuyo resultado puede ser que la misma se revoque, modifique o confirme.

Por otra parte, en lo que respecta al **Reglamento de la Ley Federal de Turismo**, debemos recordar que éste surge de una facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal la cual se localiza en la fracción I del artículo 89 constitucional, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

El sentido gramatical de la palabra “**proveer**” es el de poner los medios adecuados para llegar a un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

En efecto la Constitución al señalar “*en la esfera administrativa*”, se indica que las disposiciones de carácter general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el Poder Legislativo, sino por el Poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo.

Por lo anterior, se puede afirmar que **el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo**; pues participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Ahora bien, señalaré las más recientes publicaciones en el Diario Oficial de la Federación que se han originado respecto del actual **Reglamento de la Ley Federal de Turismo**:

- ✓ **2 de mayo de 1994** (*Creación del Reglamento*).
- ✓ **19 de julio de 1994** (*Fe de erratas al Reglamento*).
- ✓ **9 de noviembre de 1999** (*Reformas al Reglamento*).



El **Reglamento de la Ley Federal de Turismo** vigente, está conformado por XV capítulos que comprenden 90 artículos; y tiene *por objeto* reglamentar la Ley Federal de Turismo y sus disposiciones serán aplicadas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo; asimismo dispone en su artículo 1° que **es de observancia general y obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, nacionales y extranjeros.**

En su artículo 2° se indican algunos conceptos que considero pertinente reproducir aquí, en virtud de la referencia que de ellos se hará en lo sucesivo.

**I.- Agencia de viajes:** 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;

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

**III.- Catálogo:** 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 los términos del artículo 21 de este Reglamento, así como los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico;

**IV.- Comisión:** la Comisión Ejecutiva de Turismo;

**V.- 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;

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

**VII.- Establecimiento de hospedaje:** los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación;

**VIII.- 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;

**IX.- Información estadística:** el conjunto de resultados cuantitativos que se obtienen de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de

datos primarios obtenidos de los prestadores de servicios turísticos e instituciones, sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;

X.- **Ley:** Ley Federal de Turismo;

XI.- **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;

XII.- **Paquete turístico:** 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;

XIII.- **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.

La Secretaría de Turismo, constituirá con la participación de todos estos prestadores de servicios turísticos, *comisiones consultivas* que tendrán funciones específicas.

Un punto, que sin duda es de relevancia para mi tema central y que lo prevé el Reglamento de la Ley Federal de Turismo en su artículo 6 es el sentido de que: "*Los prestadores de servicios turísticos proporcionarán las facilidades y condiciones necesarias para el cumplimiento de los programas de turismo social, a través de los acuerdos a que se refiere el artículo 11 de la Ley.*"

Se contempla la participación tanto de la Secretaría de Turismo, como de la de Desarrollo Social, para la declaración de **zonas de desarrollo turístico prioritario**, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios respectivos. Asimismo, la Secretaría de Turismo promoverá acciones e inversiones con los sectores público, social y privado, para: (artículo 12 fracción V) "**El establecimiento de centros dedicados al turismo social**". Lo cual denota la importancia que reviste para el Estado el impulso de este tipo de turismo.

Se contempla en el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, el aspecto de la **promoción del turismo**, la cual está a cargo del *Consejo de Promoción Turística de México* según el capítulo IV del reglamento; al igual que se prevé la **orientación y auxilio turísticos** que debe prestar la Secretaría del ramo a los turistas tanto nacionales como extranjeros.

Se establece la actividad del **Registro Nacional de Turismo** en el capítulo VI del reglamento, indicando que en él se inscribirán los prestadores de servicios turísticos que lo soliciten, los establecimientos en que se ofrezcan sus servicios y las características de éstos. Señalándose asimismo los beneficios que obtienen los prestadores que se encuentren inscritos en dicho registro.

Los prestadores de servicios turísticos que se reconocen del capítulo VII al XII del Reglamento de la Ley Federal de Turismo son aquellos que prestan:

- > **LOS ESTABLECIMIENTOS DE HOSPEDAJE, CAMPAMENTOS Y PARADORES DE CASAS RODANTES.**
- > **LAS AGENCIAS, SUBAGENCIAS Y OPERADORAS DE VIAJE.**
- > **LOS GUÍAS DE TURISTAS.**



- LAS OPERADORAS TURÍSTICAS DE BUCEO Y LA SEGURIDAD DE LOS USUARIOS.
- LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS Y,
- LAS EMPRESAS DE SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE SERVICIOS TURÍSTICOS.

Se advierte que existen aspectos generales que regulan las relaciones originadas entre el turista y el prestador de servicio de que se trate como son:

<b>Obligaciones genéricas que tienen los prestadores de servicios turísticos citados, frente al turista nacional o extranjero</b>	<b>*Exhibir en un lugar visible el monto de la tarifa</b> y los servicios incluidos en la misma, y en su caso el <b>precio extra</b> para el caso de requerir servicios y/o productos adicionales en la prestación del servicio.
	<b>*Respetar al turista las condiciones pactadas.</b>
	<b>*Otorgar al turista toda la información que necesite</b> en relación al servicio que se contratará.
	<b>*Contar con las medidas de seguridad mínimas</b> que se requieran ya sea en las instalaciones, o para el desarrollo de la actividad en la persona del turista, el buen estado del equipo y demás aspectos técnicos.
	<b>*Contar invariablemente con los formatos de quejas</b> con porte pagado de la Secretaría de Turismo, los cuales deberán estar a disposición de los usuarios y en los que se asentarán las quejas o sugerencias con relación al producto o servicio que se recibió o se dejó de recibir.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

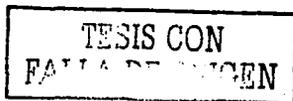
A la par de lo expuesto se contempla en el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, un capítulo relativo al **procedimiento de verificación**, a efecto de que la Secretaría o las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor, practiquen dichas vistas **con el objeto de constatar el debido cumplimiento por parte de los prestadores de servicios turísticos de las obligaciones a su cargo**, establecidas en la Ley Federal de Turismo, su reglamento y las demás disposiciones que sobre la materia se expidan.

Como resultado de dichas visitas de verificación, o bien de las quejas o inconformidades asentadas en el formato de quejas con que cuenta el prestador del servicio, y en caso de resultar procedente; en el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, se contempla el **procedimiento para sancionar** tales infracciones facultándose para tal efecto a la Secretaría de Turismo.

Por último, se prevé también el **recurso administrativo de revisión**, el cual es tramitado y resuelto por la Secretaría de Turismo y tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

### **II.3 Ley de Turismo del Distrito Federal.**

Abordaré aunque de manera sumaria, la regulación de la materia turística en el orden local, concretamente en la Ciudad de México; para ello comenzaré señalando las diversas publicaciones realizadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal que le dieron vida jurídica a la actual Ley de Turismo del Distrito Federal, a saber:



- **El 22 de mayo de 1998** (*Publicación de la Ley*)
- **El 18 de noviembre de 1999** (*Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley*).
- **El 29 de agosto de 2002** (*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley*).

Cabe señalar primeramente, **el objeto** que tiene la Ley de Turismo del Distrito Federal, de conformidad con su artículo 1° al indicar: "***La presente Ley tiene por objeto promover y fomentar el desarrollo de la actividad turística, lo cual constituye una prioridad en los planes, programas y acciones de carácter económico y social de la Administración Pública del Distrito Federal;...***"

Corresponde su aplicación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Turismo del D.F., la cual se auxillará en la aplicación de ésta Ley de:

- I. Las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal,
- II. Los órganos administrativos desconcentrados competentes del Distrito Federal y,
- III. Las delegaciones.

Asimismo se indica que tiene por objeto establecer determinadas bases, sin embargo dada la amplitud de ellas, enunciaremos la más destacada para mi tema central.

Y es así que en la fracción IV del artículo 1° se advierte la promoción del turismo social, señalándose: "***IV. Promover el turismo social y el turismo alternativo, así como fortalecer el patrimonio histórico, cultural y natural;***"

Al igual que otros ordenamientos, la Ley de Turismo del D.F., determina lo que se debe entender para efectos de la Ley; entre otros conceptos, los de:

**"Turista:** *Persona que durante su tiempo libre tiene derecho a disfrutar del turismo como una expresión del crecimiento sostenido de su tiempo libre, descanso y esparcimiento.*

**Turismo:** *El conjunto de relaciones y fenómenos producidos por la interacción entre el turista, la actividad turística y el patrimonio turístico.*

**Actividad turística:** *La destinada a proporcionar a los turistas servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, transportación, recepción, emisión, comercialización, información y asistencia, así como cualquier otro directamente relacionado con el turismo y que la Secretaría (de Turismo) determine como tal, además de las actuaciones públicas en materia de planificación, tomento, desarrollo y promoción del turismo.*

**Patrimonio turístico:** *El conjunto de bienes que generan el interés del mercado turístico por sus características y valores naturales, históricas, culturales, estéticas o simbólicas.*

**Prestador de Servicios Turísticos:** *La persona física o moral que permanente o eventualmente proporciona, sirva de intermediario o contrata con el turista la prestación de servicios turísticos, y que cuenta con los permisos, autorizaciones, licencias y acreditación que la legislación, los reglamentos y las normas oficiales en vigor le imponen para operar."*<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Conceptualizaciones contenidas en el artículo 2º de la Ley de Turismo del Distrito Federal.

La Ley concede ciertos derechos a favor de los turistas, los cuales apuntaré concisamente:

- **Derecho a no ser discriminados** en la ejecución de las actividades turísticas por cualquiera de los motivos establecidos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y disfrutar de **libre acceso y goce** de todo el patrimonio turístico.
- Derecho a **conocer el precio** de los servicios turísticos.
- Derecho a que sean **respetados los servicios turísticos** en los términos contratados.
- **Derecho de formular quejas**, denuncias y reclamaciones.
- Los demás derechos reconocidos por las disposiciones federales aplicables en materia de **protección al consumidor**.<sup>53</sup>

De igual manera la Ley le impone ciertas obligaciones a los turistas, como son:

- Observar las **normas de higiene y convivencia social** para la adecuada utilización de los servicios y el patrimonio turísticos.
- **Abstenerse** de practicar **actos discriminatorios** contra cualquier persona o comunidades.
- **Efectuar el pago** de los servicios prestados.

---

<sup>53</sup> Prerrogativas consagradas en el artículo 4° de la Ley de Turismo del Distrito Federal.

- **Respetar el entorno natural y cultural** de los sitios en los que realice turismo.<sup>54</sup>

Ahora bien, no solamente se les conceden derechos y se les imponen obligaciones a los turistas, sino también se contemplan figuras impero-atributivas a los prestadores de servicios turísticos, tal como se aprecia en los artículos 42, 43 y 44 respectivamente.

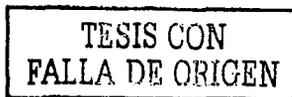
A propósito de los prestadores de servicios turísticos, éstos *pueden* solicitar su inscripción en el **Registro de Turismo del Distrito Federal**<sup>55</sup>, sin embargo al igual que en la Ley Federal de Turismo, opino que la inscripción debiera ser obligatoria; ello con el objeto de brindar seguridad jurídica al turista, pues de este modo éste tendría la certeza de que la persona ya sea física o moral con la que está contratando el servicio, se encuentra inscrita y por tanto, plenamente identificada en el mencionado registro, para el caso de sobrevenir alguna eventualidad y poder actuar en consecuencia.

Por otra parte dispone la Ley, que en la planificación del desarrollo de la actividad turística y en la formulación de los planes, programas y acciones en materia turística, la **Secretaría de Turismo del Distrito Federal observará:**

*"Artículo 10 fracción X: El establecimiento de bases para la formulación de mecanismos de coordinación intersectorial, entre la administración pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal con los gobiernos federal, estatales y municipales que logren armonizar los diversos intereses y acciones de los actores involucrados en la actividad turística, que garanticen la participación social y ciudadana y las acciones conjuntas de los prestadores de servicios turísticos y el gobierno del Distrito Federal".*

<sup>54</sup> Obligaciones establecidas en el artículo 5º de la Ley de Turismo del Distrito Federal.

<sup>55</sup> Artículo 6º de la Ley de Turismo del Distrito Federal.



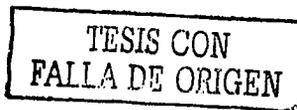
Con lo que se aprecia la aspiración de una coordinación intersectorial en materia turística no sólo en el orden local, sino inclusive a nivel federal, como en el caso de la **promoción y fomento del patrimonio y los servicios turísticos que ofrece el Distrito Federal, en el extranjero** lo que se efectuará (señala el artículo 16) mediante los mecanismos que las **Secretarías de Turismo Federal y de Relaciones Exteriores** establezcan para tal efecto.

En la planificación de la actividad turística, que lleva a cabo la dependencia del sector turismo a nivel local, se hace particular cita al desenvolvimiento de destinos de turismo social, al señalarse en la Ley lo siguiente:

*"Artículo 10 fracción XVIII. El fomento de la participación de las comunidades rurales propietarias de los bosques y demás recursos naturales en suelo de conservación, así como de las áreas naturales protegidas, para el desarrollo de **destinos de turismo social** y turismo alternativo.*

Concatenado lo anterior con lo que establece el artículo 31 de la Ley de Turismo del D.F.: **"La Secretaría, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal y privadas involucradas, promoverá la creación, conservación o ampliación de zonas de desarrollo turístico que apoyen al turismo social y que permitan recuperar o habilitar el patrimonio turístico ubicado en barrios, pueblos y comunidades del Distrito Federal.**

**Tanto en las propuestas de políticas como en la promoción de acciones relacionadas con la creación, conservación o ampliación de zonas de desarrollo turístico, la Secretaría deberá considerar en todo momento las necesidades arquitectónicas que requieran las personas con discapacidad."**



El **Turismo Social** es contemplado en la Ley de Turismo del Distrito Federal como *"todos aquellos programas que instrumente la Secretaría, a través de los cuales se facilite la participación en el turismo de los **grupos de trabajadores, niños, jóvenes, estudiantes, personas con discapacidad, personas de la tercera edad, indígenas y otras que por razones físicas, económicas, sociales o culturales tienen acceso limitado a disfrutar del patrimonio y los servicios turísticos.**"*

*La Secretaría promoverá la celebración de convenios de colaboración con las dependencias y entidades del Distrito Federal, federales y de los Estados, así como con el sector privado, con el objeto de **fomentar el turismo social** entre los grupos mencionados en el párrafo anterior."*<sup>56</sup>

Con lo que se reconoce por parte de la Ley el propio turismo social (también en el Distrito Federal) por disposición expresa de su artículo 33; y de su promoción llevada a cabo por las dependencias, entidades y delegaciones del Distrito Federal no sólo entre las personas en general, sino también entre los servidores públicos, procurando que el sector privado participe en los programas que hagan posible este tipo de turismo (artículo 37 Ley de Turismo del D.F.).

De importancia resulta también el contenido del artículo 34 de la Ley, al señalar que la Secretaría del ramo, formulará, coordinará y promoverá los programas de turismo social necesarios, en los que tomará en cuenta en su elaboración, las necesidades y características específicas de cada grupo, las temporadas adecuadas para su mejor aprovechamiento y explotación integral y racional del patrimonio turístico.

---

<sup>56</sup> Artículo 33 de la Ley de Turismo del Distrito Federal.



Por último, debo decir que en la Ley de Turismo del Distrito Federal, también se contempla un Capítulo XI relativo a "**Verificación, Sanciones y del Recurso de Revisión**". En el que se faculta a la Secretaría del ramo local para practicar las visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos que se estimen necesarias, con el objeto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en esta Ley.

Para el caso de advertirse infracciones o irregularidades como resultado de las visitas de verificación; o bien a consecuencia de las denuncias o quejas de los turistas; los prestadores de servicios turísticos serán sancionados por la propia Secretaría de Turismo, según proceda.

En caso de dictarse una resolución al respecto, a solicitud del recurrente, la misma se podrá *modificar, revocar* o confirmar según corresponda, mediante la interposición del *recurso de revisión* en los términos que establece la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

## **II.4 Otros ordenamientos jurídicos (aplicables o que inciden) en la materia turística.**

Pasaré ahora, a exponer además de la normatividad ya detallada en los apartados que anteceden, algunos otros ordenamientos jurídicos cuyo objeto directo no es el turismo, pero que de alguna manera contienen el tema que me ocupa aunque sea indirectamente; los cuales me permitirá presentarlos de una forma esquemática:



NOMBRE DEL ORDENAMIENTO LEGAL	ARTICULO(S) VINCULADO(S) CON LA MATERIA TURÍSTICA	PARTE MÁS RELEVANTE DE LOS ARTÍCULOS
LEY GENERAL DE POBLACIÓN	3° fracción VII	Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación, dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: VII.- <b>Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes,</b> y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.
	3° fracción VIII	<b>Restringir la emigración de nacionales</b> cuando el interés nacional así lo exija.
	7° fracción II	Por lo que se refiere a los asuntos migratorios a la Secretaría de Gobernación corresponde: II.- <b>Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros,</b> y revisar la documentación de los mismos.
	10	Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación <b>fixar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras ...</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	11	<b>El tránsito internacional de personas</b> por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ello y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias.
	13	Los <b>nacionales y extranjeros para entrar o salir del país</b> , deberán llenar los requisitos exigidos por la presente ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables.
	42 fracción I	No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características: I.- <b>TURISTA. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.</b>
LEY GENERAL DE SALUD	357	La <b>Secretaría de Salud podrá restringir la salida de todo tipo de vehículos, personas, animales, objetos o sustancias que represente un riesgo para la salud de la población del lugar de su destino.</b>
	360	Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico a <b>cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional.</b>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	366	La <b>Secretaría de Salud</b> determinará el tipo de servicio médico, medicamentos, material y equipo indispensable que deberán tener las embarcaciones y aeronaves mexicanas <b>para la atención de pasajeros.</b>
LEY DE NACIONALIDAD	12	Los <b>mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen en él</b> , deberán hacerlo sin excepción, ostentándose como nacionales, aun cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad.
LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	210 fracción VII	Las prestaciones sociales institucionales serán proporcionadas mediante programas de: VII.- <b>Centros vacacionales.</b>
	210-A	El Instituto podrá ofrecer sus <b>instalaciones deportivas, sociales, culturales, recreativas y vacacionales</b> a la población en general.
LEY FEDERAL DEL TRABAJO	76	Los trabajadores disfrutarán de un período anual de <b>vacaciones pagadas.</b>
	77	Los trabajadores tendrán derecho a <b>un período anual de vacaciones</b> , en proporción al número de días trabajados en el año.
	78	Los trabajadores deberán disfrutar <b>en forma continua seis días de vacaciones</b> , por lo menos.

	80	Los trabajadores tendrán <b>derecho a una prima no menor de veinticinco por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones.</b>
	81	Las <b>vacaciones deberán concederse a los trabajadores</b> dentro de los seis meses siguientes al cumplimiento del año de servicios.
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	3ª fracción XVIII	Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios: XVIII.- <b>Servicios turísticos.</b>
	16 fracción III	Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija... III.- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; <b>servicios turísticos;</b> promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	21 fracción III	Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán al Instituto el siguiente porcentaje: III.- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; <b>servicios turísticos</b> ; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.
	96	El Instituto favorecerá la utilización de préstamos (a corto plazo) para la adquisición de bienes y servicios que éste proporcione directamente, tales como bienes de consumo básico, <b>turismo social</b> y lotes funerarios, entre otros.
	138 fracción III	El Instituto proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes: III.- <b>Centros turísticos.</b>
	139	Para alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las prestaciones sociales y culturales que esta Ley encomienda al Instituto, los trabajadores cooperarán y le prestarán su apoyo a efecto de que dichas prestaciones satisfagan sus necesidades de educación, alimentación, vestido, <b>descanso y esparcimiento</b> y mejoren su nivel de vida.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE TURISMO	1-29	Todos en su conjunto.
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	91 fracción I, apartado A, inciso a)	La Secretaría de Gobernación, por conducto del <i>Servicio Interior</i> tendrá a cargo: a) <b>La regulación del flujo y la estancia migratoria de los extranjeros.</b>
	91 fracción I, apartado B, inciso c)	Verificar que la <b>entrada y salida de personas al o del país</b> se efectúe de acuerdo con los requisitos legales correspondientes.
	91 fracción II, apartado A, inciso c)	La Secretaría de Gobernación, por conducto del <i>Servicio Exterior</i> está facultada para: c) <b>Auxillar y apoyar a los migrantes mexicanos en el extranjero.</b>
	99 primer párrafo	Para los efectos de este capítulo se considera movimiento migratorio el <b>tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida al o del país.</b>
	109	Tienen <b>impedimento para salir del país los mexicanos y los extranjeros</b> en los siguientes casos (fracciones I a IV).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

	160	<p><b>La internación de turistas quedará sujeta a las siguientes disposiciones:</b> I.- La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses a partir de su expedición y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero o extranjera.</p> <p>En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a los seis meses, la Secretaría (de Gobernación) podrá, cuando lo estime conveniente, ampliar la temporalidad hasta completarlos, y</p> <p>II.- Cuando la Secretaría lo juzgue conveniente, podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país en esta característica migratoria.</p>
<p>REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL</p>	5° fracción XI	<p>Para los efectos de este reglamento se entiende por: XI.- <b>Viaje internacional: El recorrido aéreo, marítimo o terrestre que se efectúa tocando cualquier punto fuera de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea con destino al extranjero o de éste hacia el territorio nacional.</b></p>

	6°	La Secretaría (de Gobernación) podrá impedir o restringir la entrada o salida de todo tipo de vehículos, personas, y carga, cuando se demuestre que representen o constituyan un riesgo para la salud de la población.
REGLAMENTO DE PASAPORTES	2°	El pasaporte es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo.
PROGRAMA NACIONAL DE TURISMO 2001-2006	Capítulos I al VI	Todos en su conjunto.

Tratamiento especial merecen los diversos reglamentos que regulan en concreto la materia turística, toda vez que éstos complementan el marco jurídico del derecho administrativo turístico; en tal virtud, me permitiré hacer referencia a algunos de ellos.

De esta manera encontramos al Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2001; así como una nota aclaratoria publicada en el mismo órgano de gobierno el 19 de abril del 2002; reglamento conformado por 28

artículos, *cuyo objeto es* el reglamentar la integración y funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Turismo<sup>57</sup>. Asimismo, se detallan las facultades encomendadas a la citada Comisión; su constitución orgánica; las funciones de cada integrante; el funcionamiento de la Comisión que sesionará en forma ordinaria dos veces al año y en forma extraordinaria cuando hubiere algún asunto de especial interés y trascendencia para el sector turístico que lo amerite.

Por otra parte, y como resultado de la necesidad de contar con un esquema jurídico que permita el adecuado desarrollo de la práctica del buceo, en virtud de que representa una actividad recreativa, creadora de corrientes permanentes y afluencia de turistas nacionales y extranjeros al territorio nacional, aprovechando racionalmente y dando a conocer la enorme riqueza subacuática con que cuenta México; es que encontramos al **Reglamento para la Prestación del Servicio Turístico de Buceo**, de publicación en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1992, compuesto de 56 artículos, el reglamento en cuestión *tiene por objeto* regular la prestación del servicio turístico de buceo y la actividad de los guías de buceo; asimismo señala en su artículo 3° que se entenderá por *servicio turístico de buceo*: las actividades subacuáticas recreativas con aparatos, para conocer las bellezas escénicas, flora y fauna con que cuenta nuestro país, realizadas a una profundidad máxima de 30 metros o 90 pies.

Los prestadores de este servicio turísticos por disposición del artículo 4° deberán estar registrados ante la Secretaría de Turismo, expidiéndoles al efecto *la cédula turística*. En dicho reglamento administrativo, se contempla la obligación del prestador del servicio, de contar con un *libro de registro de quejas y sugerencias* sellado por la Secretaría el cual deberá permanecer a disposición de los usuarios. El aspecto de seguridad para el turista se prevé en los artículos 19 y 20 obligando al prestador del servicio turístico a tener contratado un seguro contra la responsabilidad civil derivada de la prestación del servicio de dicho servicio; así

---

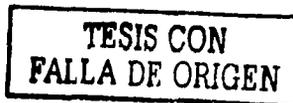
<sup>57</sup> Comisión, a la que haré referencia específica en el apartado II.5.4 de la presente tesis.

también a contar con el equipo médico necesario y el personal capacitado para rescate y primeros auxilios en caso de accidentes de buceo.

Por último, se contempla en el reglamento un capítulo relativo al procedimiento de conciliación entre las partes que intervienen en la prestación del servicio turístico; incluyéndose la posibilidad de presentar una queja ante la Secretaría de Turismo, sus Delegaciones Federales, oficinas de representación en el extranjero o hacerla constar en el libro de registro de quejas y sugerencias; para el caso de que el usuario considere que no ha recibido el servicio turístico de buceo en términos de lo convenido o de las previsiones del Reglamento.

Otro ordenamiento jurídico sobre la materia es el **Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de agosto de 1989; reglamento constituido por 63 artículos, cuyo objeto es el regular la prestación del servicio turístico del sistema de tiempo compartido sobre bienes muebles e inmuebles. Siendo requisito necesario para operar como prestador del servicio que obtenga su inscripción, así como del establecimiento correspondiente, en el *Registro Nacional de Turismo*, en cuyo caso se le expedirá la *Cédula Turística*. El servicio principal de los establecimientos es proporcionar a una persona, a cambio de un precio cierto y determinado, el uso y goce de un bien o parte del mismo, ya sea una unidad cierta considerada en lo individual o una unidad variable dentro de una clase determinada durante un periodo específico, a intervalos previamente establecidos, determinados o determinables (*artículo 18*).

Se prevé en el citado reglamento en su artículo 26 que el prestador del servicio deberá contar en el establecimiento con un libro de quejas y sugerencias a disposición del usuario (turista). Dicho libro estará foliado, será utilizado por la Secretaría de Turismo y tendrá un instructivo en el que se indicará la forma de utilizarlo.



Asimismo, en este reglamento se contiene un capítulo relativo a las *sanciones* que en su caso procedan en contra del prestador de servicio turístico del sistema de tiempo compartido.

Siguiendo con la exposición de los reglamentos sobre materia turística, ubicamos también el **Reglamento de Guías de Turistas**, cuya publicación fue efectuada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1988; instituido por 65 artículos. Reglamento que establece las disposiciones que deberán observar las personas físicas que proporcionan los servicios turísticos de guías de turistas. Entendiendo por tales (*de conformidad con el artículo 3*) a las personas físicas que con autorización de la Secretaría de Turismo, proporcionan a los turistas orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico nacional, así como servicios de conducción y asistencia a los mismos.

Las personas que presten o pretendan prestar servicios de guías deberán solicitar ante la Secretaría de Turismo su *inscripción en el Registro Nacional de Turismo*, que es el instrumento por medio del cual se capta la información estadística que le permite programar y promover la actividad turística nacional y regular la prestación de los servicios turísticos.

La Secretaría de Turismo establecerá las *tarifas* que podrán cobrar los guías, por la prestación de sus servicios profesionales (artículo 23 del reglamento). Resulta de particular importancia la prestación de estos servicios, para nuestro país, toda vez que los guías están obligados a proporcionar información veraz y objetiva, y *exaltar los valores históricos y culturales de la Nación* (artículo 28 del reglamento).

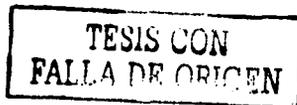
Al igual que los reglamentos ya referidos, el de Guías de Turistas prevé también un *procedimiento de conciliación* y un sistema de *quejas* que los turistas

pueden presentar cuando consideren que no han recibido los servicios de guía en términos de lo pactado o de las previsiones del propio reglamento. Para el caso de resultar procedente dicha queja, la Secretaría de Turismo tiene la facultad de *sancionar* a los guías, de conformidad con lo establecido en el capítulo IX del reglamento en estudio.

Encuadrado en este tema, situamos también al **Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas**, suscitado de la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 1986; integrado por 26 artículos; Reglamento *que tiene por objeto* (de conformidad con su artículo 2º) regular el registro de los operadores de marinas turísticas, y la operación y promoción de éstas como servicios turísticos en los términos de la Ley de la materia. Entendiéndose para los efectos de dicho reglamento por *marina turística* el conjunto de instalaciones a través de las cuales se prestan abrigo y servicios a embarcaciones de recreo y deportivas, nacionales o extranjeras. La función de los operadores de marinas turísticas es el de llevar los registros que les permitan controlar la estadía de las embarcaciones en la marina así como sus entradas y salidas de ésta.

El Estado, a través de la Secretaría de Turismo *apoyará* (artículo 22 del reglamento citado) a las personas físicas o morales que pretendan establecer marinas, así como a los operadores de marinas turísticas, en las gestiones y trámites que lleven a cabo ante otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y gobiernos estatales y municipales.

Continuando con los ordenamientos jurídico-administrativos, es de mencionar el **Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes**, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue realizada el 20 de agosto de 1984, teniendo una reforma a los artículos 20 al 23 y 42, publicada en dicho órgano de difusión el 4 de noviembre de



1986. Reglamento que se compone de 77 artículos, y que **tiene por objeto** establecer las disposiciones que deberán observar las personas físicas o morales que proporcionen los servicios turísticos en "*Establecimientos de hospedaje*", "*Campamentos*" y "*Paradores de casas rodantes*". Considerándose para efectos de este reglamento como **establecimientos de hospedaje** (artículo 4°) aquellos inmuebles en los que se ofrece al público, el servicio de alojamiento en habitación. Como **campamentos** (artículo 5°) aquellas superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar. Por su parte, **paradores de casas rodantes** las superficies con características similares a las anteriores, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes, en los que se proporcionan servicios complementarios a éstos.

Las personas que pretendan prestar dichos servicios, deberán solicitar su *inscripción en el Registro Nacional de Turismo*, y obtener la *cédula turística* respectiva.

Con relación a las cuotas que deben cobrar estos prestadores de servicios turísticos, la Secretaría de Turismo establecerá los criterios y procedimientos para la fijación y autorización de las *tarifas* de dichos establecimientos de hospedaje, con la periodicidad necesaria; las cuales deberán ser exhibidas claramente a los turistas en el área de recepción o acceso a los Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes (artículos 21 y 25 del reglamento).

Los establecimientos de hospedaje deberán contratar con una Compañía de Seguros, un *seguro de responsabilidad civil* (artículo 31).

De igual manera se contempla en el reglamento que ahora me ocupa, un *procedimiento de conciliación*; así como la facultad del turista de presentar una *queja* por escrito ante la Secretaría de Turismo o hacerla constar en el libro de registro de quejas y sugerencias, cuando considere que no ha recibido los

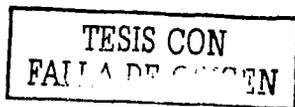
servicios en los términos convenidos. Para el caso de resultar procedente, la *Secretaría de Turismo tiene la facultad*, de conformidad con el procedimiento establecido en el capítulo VIII, *de sancionar* al prestador que incumpla lo pactado con el turista y/o con los lineamientos que prevé dicho reglamento.

Inmerso en este tema, hablaré ahora del **Reglamento de Arrendadoras de Automóviles**, el cual surge en virtud de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de agosto de 1984; instituido por 66 artículos. Reglamento que *tiene por objeto* precisamente (según su artículo 2º) establecer las disposiciones que deberán observar las personas físicas o morales que proporcionen el servicio turístico de *arrendamiento de automóviles*.

Para efectos de este reglamento *prestan el servicio de arrendamiento de automóviles* las personas físicas o morales que siendo propietarias de automóviles o detentando su posesión legal, transmiten su uso y goce temporal, en forma habitual, mediante el pago de una tarifa (artículo 3º).

En atención al artículo 7º, es un requerimiento necesario para operar como prestador del servicio, que la persona física o moral de que se trate obtenga su inscripción, ante el *Registro Nacional de Turismo*, en cuyo caso se expedirá la *Cédula Turística* correspondiente. Es importante destacar que la falta de dicha cédula ameritará la clausura temporal del establecimiento donde se presta el servicio, hasta en tanto no la obtenga de la Secretaría de Turismo (artículo 60 del reglamento).

Al igual que sus similares ordenamientos ya referidos, el presente reglamento cuenta con un *procedimiento de conciliación* entre turista y prestatario; y consigna la obligación por parte de las arrendadoras de automóviles de contar con un *libro de registro de quejas y sugerencias*, mismo que estará foliado y



registrado ante la Secretaría de Turismo y permanecerá a disposición de los usuarios.

Así para el caso de resultar procedente dicha queja, la Secretaría de Turismo tiene la facultad de *sancionar* al prestador que incurra en alguna infracción, de conformidad con lo establecido en el capítulo VIII del reglamento al que ahora me refiero.

Por otra parte, se sitúa dentro de este marco regulatorio al **Reglamento de Agencias de Viajes**, de publicación en el periódico oficial del gobierno federal el día 16 de agosto de 1984; constituido de 62 artículos. Reglamento que tiene *por objeto* (artículo 2º) establecer las disposiciones que deberán observar las personas físicas o morales que proporcionen los servicios turísticos que desempeñan las agencias de viajes.

Se considera que prestan el servicio de *agencias de viajes*, las personas físicas o morales que realizan una o más de las siguientes actividades:

"Artículo 5º:

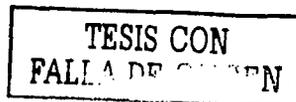
- Fracción I. Servir de intermediarias entre los turistas y otros prestadores de servicios turísticos, y entre prestadores de servicios turísticos entre sí;
- II. Reservar espacios en los medios de transporte y expedir a nombre de los transportistas y a favor de los turistas, los boletos, cupones u órdenes correspondientes;
- III. Reservar a los turistas habitaciones y demás servicios conexos en los Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes, entregándoles el comprobante o cupón respectivo;
- IV. Prestar a los turistas servicios de reservación y adquisición de boletos para espectáculos públicos y sitios de atracción turística;

- V. Organizar o comercializar viajes y excursiones, dentro del territorio nacional o en el extranjero; y
- VI. Las demás que sean complementarias o conexas a las citadas con anterioridad."

Las personas que presten el servicio de agencias de viajes, deberán contar con su inscripción en el *Registro Nacional de Turismo*, obteniendo así la *Cédula Turística* correspondiente. Asimismo, los viajes o excursiones que organicen, comercialicen u operen las agencias de viajes podrán ser a través de "paquetes", los cuales consisten (artículo 12 del reglamento) en itinerarios o recorridos que se ofrecen al público y que comprenden dos o más servicios turísticos para el usuario.

Las agencias de viajes contarán con un *libro de registro de quejas y sugerencias* que estará a disposición del público usuario, para el caso de que el turista considere que no ha recibido un servicio de la agencia de viajes en términos de lo pactado. Lo que motivaría incurrir en una infracción por parte del prestador del servicio, situación que generará una sanción que decreta la Secretaría de Turismo de conformidad con el procedimiento establecido para tal efecto en el capítulo VII del reglamento que reseño.

Por último, entraré al estudio del **Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares**, cuya publicación se realizó en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de octubre de 1982; conformado por 49 artículos. Se entiende por *restaurantes* y *cafeterías* para efectos del presente reglamento, aquellos establecimientos en donde se vendan alimentos condimentados para su consumo inmediato, con o sin servicio de vinos y licores, que cuenten con instalaciones mínimas de comedor, cocina y sanitarios. Por *servicios turísticos similares a restaurantes y cafeterías*, se entiende referido a los cabarets que ofrezcan servicio de restaurante.



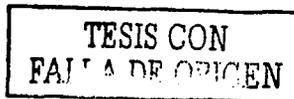
En el *Registro Nacional de Turismo* se inscribirá a los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el citado reglamento; teniendo como efecto que se les reconozca como tal por parte de la Secretaría de Turismo (artículos 6 y 10).

Se prevé también la facultad de la Secretaría de Turismo para establecer *las categorías y clasificar a los prestadores de servicios turísticos, determinando los precios y tarifas máximos para cada categoría* (artículo 28).

## **II.5 Estructura administrativa federal del área de turismo.**

Las formas de organización administrativa representan la ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público, componente del Poder Ejecutivo (Jefe de la Administración Pública Federal), para planear, coordinar, direccionar, ejecutar y controlar las diversas actividades propias de la función administrativa del Estado, tomando en cuenta el territorio, la materia y la división del trabajo a que se refieren los ordenamientos legales respectivos en favor de la sociedad.

Los poderes públicos están constituidos por un conjunto de autoridades titulares del poder estatal para imponer las reglas y dirigir el comportamiento de los ciudadanos a quienes representan. La naturaleza del mercado turístico y su vinculación con otros sectores de la economía tiene como consecuencia que las autoridades de diferentes esferas políticas, económicas y sociales estén interesadas en su desarrollo y organización. Entonces, la administración del turismo puede ser encomendada a una autoridad central, lo que trae como consecuencia:



- a) Una mejor coordinación de las diferentes medidas sobre materia turística; y
- b) Una mejor organización en el desarrollo de ese mercado.

Por otra parte, cabe aclarar que la administración del turismo también puede ser confiada a una autoridad descentralizada.

La estructura administrativa del turismo, "puede dividirse en tres etapas principalmente: **-En la primera** los poderes públicos asumen una actitud de vigilancia o cuidado del turismo en sentido negativo, estableciendo normas prohibitivas o de límite, como sería la reglamentación sobre alojamientos y transportes, o los requisitos de entrada y de salida para un turista nacional o extranjero. **- La segunda etapa** está comprendida por actividades de tomento o promoción en sentido positivo por parte de los poderes públicos en materia turística, como sería el caso de concesión de créditos para construcción, remodelación y adaptación de hoteles, declarar de interés público una determinada zona o la concesión de beneficios fiscales. **-La tercera etapa** se encuentra integrada por el "intervencionismo del Estado", en el que éste se dedica a las actividades turísticas propiamente dichas, las cuales se manifestarían, por ejemplo, en el hecho de abrir oficinas de información al público; la construcción y explotación de hoteles, la creación o el auspicio de escuelas de turismo; o la planeación coercitiva, en combinación con la indicativa, para el sector turismo".<sup>58</sup>

Para hablar de estructura administrativa, es menester remitirse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 14 establece, en primer lugar, las bases de la estructura de las Secretarías de Estado en su

<sup>58</sup> VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis, *Op. Cit.*, págs. 88 y 89.



aspecto organizacional y en segundo lugar, la competencia o facultades de otros funcionarios subalternos de dichas entidades sectoriales.

Por otra parte, desde la perspectiva de la planificación global, los planes sectoriales se constituyen en estrategias para lograr objetivos globales. Ahora bien, para cumplir con los objetivos de un sector como el turístico, la estrategia de desarrollo es la serie de lineamientos, orientaciones y directrices que permitirán su logro. Así, las estrategias pueden estar representadas por los planes regionales, estatales, municipales, y las políticas de desarrollo en ellas contenidas. La estrategia orienta el cómo se lograrán los objetivos, comprometiendo los recursos dentro de un marco de acción definido.

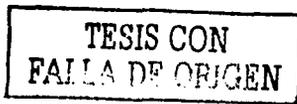
La estrategia turística, puede llevarse o seguirse a través de:

**"Convenios Únicos de Coordinación** entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, en los que se acordará con los gobiernos estatales la realización conjunta de las actividades que aseguren la ejecución de los planes regionales y estatales (en materia turística).

**Convenios de Acción Concertada**, en los que la Secretaría de Turismo como coordinadora del sector, efectuará periódicas reuniones con los prestadores de servicios turísticos, a fin de celebrar convenios tendientes a elevar la inversión turística fundamentalmente en la construcción de cuartos en centros vacacionales, así como en los establecimientos de alimentos y bebidas. Pugnar porque la inversión pública destinada a obras de infraestructura sea complementada por la inversión privada en establecimientos turísticos, celebrar convenios para la creación de nuevos atractivos, efectuar la evaluación periódica de convenios."<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> GARCÍA VILLA, Adolfo: "Planificación y Evaluación del Turismo". ed. Limusa, S.A. México, 1984; pág. 30.



Así, "en el desarrollo de programas de impulso al **turismo social** participan, de manera conjunta y coordinada, los sectores público a nivel federal y estatal, y los sectores social y privado.

*La acción del Sector Público se concentra principalmente en:*

- *La normatividad, regulación y orientación de la actividad (turística).*
- *La asignación de recursos mediante el otorgamiento de créditos y la inversión directa para la promoción, fomento y desarrollo.*
- *Creación de infraestructura de servicios de apoyo.*
- *La participación directa en los casos necesarios de la comercialización y operación de viajes y centros turísticos: esto se realiza a través de las instituciones y organismos creados con este propósito y dentro del marco de sus atribuciones".<sup>60</sup>*

Sobre este último punto, **la principal dependencia institucional** que participa es:

**La Secretaría de Turismo** a través de sus diferentes unidades administrativas (a las que se hará referencia en el apartado II.5.2 de esta tesis).

Igualmente las diferentes unidades administrativas de las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas paraestatales, que fomentan el turismo entre sus trabajadores.

---

<sup>60</sup> "El Turismo Social en México", Publicación efectuada por la Secretaría de Turismo (sin más datos); pág. 6.

En la esfera estatal, los gobiernos de los Estados promueven a través de sus Direcciones de Turismo, la creación de instalaciones para el turismo social y difunden los atractivos y facilidades que se ofrecen a todo tipo de visitante.

La Secretaría de Turismo, los gobiernos de los Estados, las asociaciones nacionales o estatales de prestadores de servicios turísticos y organismos promotores de turismo (concretamente de turismo social)<sup>61</sup>, han vinculado sus esfuerzos para desarrollar programas de turismo social de manera coordinada.

Estos programas están enfocados a:

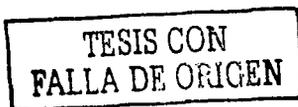
- a) Orientar e informar la demanda de atractivos, facilidades y servicios que están a su disposición, para programar y organizar viajes en las mejores condiciones de contenido y precio.
- b) Diseñar paquetes y recorridos turísticos a precios reducidos, implementando los mecanismos que permitan utilizar intensivamente la capacidad instalada.
- c) Estimular las inversiones que tiendan a incrementar las instalaciones destinadas al turismo social.

Dentro de las acciones de orientación se puede mencionar el programa:

***“México...una aventura a tu alcance”***, que consiste en difundir los atractivos, destinos, circuitos turísticos y facilidades que existen en los diferentes Estados de la República Mexicana, para ofrecer opciones recreativas en los periodos de descanso semanal.

---

<sup>61</sup> Tema que se tratará en el Apartado III.3.3 de este trabajo.



Por último, resulta oportuno indicar que el financiamiento a la creación de instalaciones turísticas se realiza principalmente a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, (*FONATUR*), con la participación de las aportaciones que efectúa el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las entidades paraestatales y los particulares.

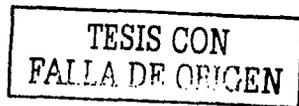
### **II.5.1 Secretaría de Turismo.**

Resulta importante el estudio de esta Dependencia Federal, en virtud de ser la cabeza de sector en el ámbito turístico, es por ello que me remito de forma sucinta a los principales acontecimientos que dieron origen a la actual Secretaría de Turismo mismos que se presentan de acuerdo a la siguiente cronología:

En el año de 1958, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en cuyo artículo 18, se definían las atribuciones del Departamento de Turismo de nueva creación, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal.

Para 1959 y con el objeto de alentar el desarrollo de la actividad turística, el 6 de junio se publicó un decreto estableciendo los lugares y poblaciones de interés turístico, a fin de que el Departamento de Turismo realizara los estudios en la materia.

Fue así, que el 1 de marzo de 1961 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Turismo, la cual dispuso que el Departamento de Turismo sería el encargado de aplicar dicha ley, así como su reglamento.



Con el nuevo enfoque y con un contenido similar al de la actual legislación, el 28 de enero de 1974 se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo y congruentemente con dicho ordenamiento, el 31 de diciembre se publicó el **“Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”**, en el que se **elevó a rango de Secretaría de Estado al Departamento de Turismo**, otorgándole una mayor estructura, capaz de atender sus nuevas atribuciones, así como mayores recursos presupuestales, destinados a la planeación y desarrollo de la actividad turística.

Posteriormente, el 17 de enero de 1977, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, se designó a la Secretaría de Turismo, cabeza del sector; a efecto de coordinar los objetivos comunes en el aspecto turístico del resto de las instituciones y con ese objeto, procurar que no se realizaran esfuerzos en forma aislada y por tanto, sin poder cumplir cabalmente las metas propuestas.

El 21 de enero de 1985, se publicó el acuerdo por el que se reordenaron orgánicamente todas las unidades administrativas de la Secretaría de Turismo, con el objeto de integrarlas bajo la dirección y coordinación de las Subsecretarías, la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna, conforme a su ámbito de acción, siendo modificada la estructura de la dependencia, con la creación del Centro de Estudios Superiores en Turismo (*CESTUR*), como órgano desconcentrado, conforme al acuerdo del día 16 de junio publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Recientemente se publicó el 15 de junio de 2001, en el referido órgano de gobierno, el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, mismo que abrogó los publicados el 31 de mayo de 1996 y 4 de enero de 2001; para posteriormente ser publicado el 19 de junio de este mismo año un acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas y Órgano Administrativo Desconcentrado a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, siendo la más reciente modificación de este reglamento la publicada el 9

de agosto de 2002, en la que se reforma el artículo 2º, y se deroga el artículo 14 relativo a la Dirección General de Asuntos Internacionales.

Ahora bien, después de haber efectuado una breve sinopsis acerca de la Secretaría de Turismo, resulta importante señalar la naturaleza jurídica de una Secretaría de Estado, concretamente la de Turismo.

La Secretaría de Estado, como lo indica el doctor Miguel Acosta Romero *"es aquel órgano superior político-administrativo, compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez depende del Ejecutivo"*.<sup>62</sup>

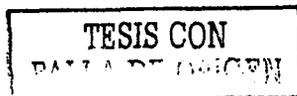
Las Secretarías, así como los Secretarios de Estado están previstos en los artículos 90 a 93 de la Constitución, asimismo en el artículo 89, fracción II constitucional.

Al respecto la Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF), establece en su párrafo segundo del artículo 1º que: *"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada"*.

En la parte centralizada la citada ley, considera a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y a estas unidades las llama dependencias.

---

<sup>62</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: "Compendio de Derecho Administrativo" Op. Cit.: pág. 163.

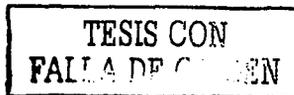


La Secretaría de Turismo, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tal como lo dispone el vigente **artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo**, de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2001, *"tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Turismo y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

Podría pensarse que la **Secretaría de Turismo**, no posee idéntica fuerza como otras dependencias dentro de la Administración Pública; sin embargo y de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la LOAPF, **goza igual rango jerárquico que el resto de las Secretarías, no existiendo entre ellas preeminencia alguna.**

Al frente de cada Secretaría de Estado, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se cuenta con un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará de los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. No obstante cabe hacer mención, que **la Secretaría de Turismo no cuenta con Oficialía Mayor** de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio del Reglamento Interior de la SECTUR, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2001.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado, podrán orgánicamente adscribir las unidades establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras Unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior (art. 16, segundo párrafo de la LOAPF)



Es así, que en el artículo 26 de la multicitada LOAPF, se sitúa a la Secretaría de Turismo, para ser particularizada en el artículo 42 del propio ordenamiento legal.

El artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

*"A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

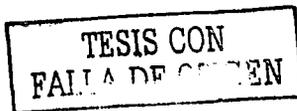
*I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;*

*II. Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva;*

*III. Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;*

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

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



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

*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;*

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

*IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*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, y*

*XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."*

Una buena medida para el entorno turístico consiste en que **la Secretaría de Turismo debe hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal, las acciones que realicen las dependencias o entidades de la administración pública federal, que desincentiven o entorpezcan la inversión, la prestación de servicios turísticos o afecten la demanda de los mismos**, según lo establece el artículo 5 de la Ley Federal de Turismo.

De acuerdo al artículo 8 de la Ley antes mencionada, la Secretaría de Turismo elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.

Finalmente, es a la Secretaría de Turismo a quien corresponde 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. (art. 34 de la Ley Federal de Turismo).

Como se puede advertir la Secretaría de Turismo tiene gran importancia y relevancia para ayudar a impulsar y promover el desarrollo del turismo en nuestro país dentro del cual encontramos al turismo social.

## **II.5.2 Unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Turismo.**

Internamente cada Secretaría de Estado, se encuentra estructurada en una serie de órganos "inferiores", de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir de Secretario de Estado, y la Secretaría de Turismo no es la excepción.

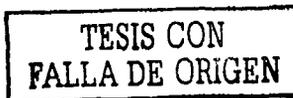
Sin embargo, para emprender este apartado, considero necesario tener en cuenta primeramente algunos conceptos básicos, aunque claro está, se tratarán de manera somera, sin pretender profundizar en ellos; tal es el caso del concepto de **Unidad Administrativa**, sobre este respecto el maestro Miguel Acosta Romero, señala: *"Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste."*<sup>63</sup>

Precisado lo anterior, resulta de especial importancia remitirse a lo que dispone el vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2001, y reformado el 9 de agosto de 2002; así como al Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo, de publicación en el mismo órgano de difusión oficial el 19 de junio de 2001.

En efecto, el párrafo primero del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, dispone que: *"La Secretaría de Turismo, a través de sus unidades administrativas y de su órgano desconcentrado, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que, para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los*

---

<sup>63</sup> Ibidem, pág. 88.



*programas a cargo de la Secretaría, establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

Asimismo, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con los órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia (art. 17 de la LOAPF).

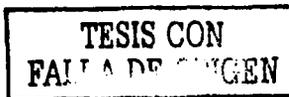
Como consecuencia de lo anterior, en la Secretaría de Turismo estará al frente de la misma (señala el artículo 2 de su Reglamento Interior) el Secretario del Despacho, quien para el estudio, planeación y desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas y órgano administrativo desconcentrado siguientes:

*"ARTÍCULO 2...*

**A. Unidades Administrativas:**

- I. Subsecretaría de Operación Turística;*
- II. Subsecretaría de Planeación Turística;*
- III. Subsecretaría de Innovación y Calidad;*
- IV. Dirección General de Asuntos Jurídicos;*
- V. Dirección General de Asuntos Internacionales;<sup>64</sup>*
- VI. Dirección General de Comunicación Social;*
- VII. Dirección General de Programas Regionales;*
- VIII. Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos;*
- IX. Dirección General de Mejora Regulatoria;*

<sup>64</sup> Unidad Administrativa que fue suprimida de la estructura de la Secretaría de Turismo, en virtud del decreto por el que se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2002.



- X. *Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística;*
- XI. *Dirección General de Información y Análisis;*
- XII. *Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial;*
- XIII. *Dirección General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial, y*
- XIV. *Dirección General de Servicios al Turista.*

**B. Órgano Administrativo Desconcentrado:**

*Centro de Estudios Superiores en Turismo.*

*La Secretaría de Turismo cuenta con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que se regirá conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de este Reglamento Interior.*

*La Secretaría contará, asimismo, con las direcciones y subdirecciones de área, jefaturas de departamento, coordinaciones de unidad técnica, jefaturas de proyecto y con las demás unidades subalternas que las necesidades del servicio requiera y que el presupuesto autorice, las que deberán especificarse en el manual de organización de la misma."*

Cabe señalar, que el funcionario facultado para la creación, organización, modificación, fusión o supresión de las unidades administrativas de la Secretaría de Turismo, es precisamente cada uno de los Subsecretarios que tengan a su cargo tales unidades (artículo 6 fracción V del Reglamento Interior de la SECTUR). Asimismo, tienen los Subsecretarios correspondientes la atribución de dirigir, controlar y evaluar la operación de las unidades administrativas a su cargo (fracción VII del artículo 6 del mencionado reglamento).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Citado lo anterior, de manera general procederé a reseñar algunas **unidades administrativas que integran a la Secretaría de Turismo**, que se consideran de mayor vinculación con el tema central de esta tesis, de conformidad con lo establecido en su Reglamento Interior.

➤ **SUBSECRETARÍA DE OPERACIÓN TURÍSTICA**

Entre sus facultades más importantes se encuentran las señaladas en el artículo 7 del referido reglamento interior, mismas que a continuación se destacan:

- I. 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**;
  
- II. Promover actividades para el desarrollo, operación y fomento de los servicios turísticos **entre la Secretaría (de Turismo) y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Poder Legislativo, organismos privados y sociales, nacionales e internacionales, así como gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.**

Como se aprecia en la fracción II citada, se ubica la facultad de la Secretaría para coordinarse en materia turística con otras dependencias y organismos de la administración pública, facultad de vital importancia para el desarrollo en general del turismo.

Mención especial merece el contenido de la siguiente fracción:

- XIX. Diseñar, coordinar, concertar y operar los programas y actividades de turismo social.**

Efectivamente, esta fracción nos conduce al ángulo que quiero destacar, pues la subsecretaría en comento resulta ser una pieza estratégica para el desarrollo del turismo social.

> **SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN TURÍSTICA**

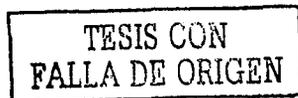
Dicha subsecretaría la ubicamos en el artículo 8 del reglamento interior de la SECTUR, destacándose facultades de coordinación interinstitucional, a saber:

- III. Planear y **establecer las estrategias de coordinación interinstitucional** entre organismos de los sectores público, privado y social relacionados con el sector;
- XX. **Proponer lineamientos de integración turística en las políticas sectoriales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal** y encauzar los proyectos de coordinación intersectorial que resulten necesarios.

> **SUBSECRETARÍA DE INNOVACIÓN Y CALIDAD**

Referida en el artículo 9 del reglamento en estudio, subrayando las facultades siguientes:

- VI. **Evaluar el programa administrativo de la Secretaría, de su órgano administrativo desconcentrado y entidades paraestatales sectorizadas**, en términos de operación equipamiento, normas administrativas y racionalización del presupuesto;



- X. Analizar y dictaminar las propuestas de **reestructuración orgánica de las unidades administrativas de la Secretaría**, de su órgano administrativo desconcentrado y de sus entidades sectorizadas.

De esta fracción, se desprende la facultad de la Subsecretaría de Innovación y Calidad para realizar los ajustes necesarios en unidades administrativas, de tal manera que se garantice el adecuado funcionamiento de la Secretaría de Turismo.

Destacaré ahora, las facultades torales para mi tema que tienen a cargo algunas Direcciones Generales de esta dependencia:

Un ejemplo de ello es la **Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos**, la cual se encuentra en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría, contemplando en la fracción octava lo siguiente:

VIII. Generar el **desarrollo** de productos de **turismo** tales como alternativo, deportivo, náutico, cultural, de salud, **social**, para discapacitados y de negocios, entre otros, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales, los municipios, así como con organismos sociales y privados.

Bajo la tutela de esta disposición, encontramos la responsabilidad que se le atribuye a dicha Dirección General, para desarrollar diferentes tipos de turismo como el social, y la comisión que se le delega para que se coordine, en representación de la Secretaría de Turismo con todas las dependencias del Ejecutivo Federal y demás entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales, para promover e impulsar ordenadamente esta clase de turismo que me ocupa.

Otro concepto a tener presente, es el relativo al denominado **Órgano Desconcentrado**, que como lo anota el maestro Rafael Martínez Morales: *"La desconcentración es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.*

*Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.*

*La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional."*<sup>65</sup>

Ahora bien, la desconcentración administrativa por lo que respecta a las delegaciones federales de turismo, existe un **"Acuerdo por el que se determinan el número, ubicación y circunscripción territorial y facultades de las delegaciones federales de turismo"**, de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1990, en el que establecen treinta y un Delegaciones Federales de Turismo, esto es una por cada Entidad Federativa, las cuales ejercen facultades únicamente dentro del ámbito territorial del correspondiente Estado.

Dichas delegaciones, tienen **entre sus funciones** la de representar a la Secretaría de Turismo en la República Mexicana y desarrollarán sus facultades de acuerdo con las instrucciones que reciban del Secretario (artículo tercero del citado acuerdo).

---

<sup>65</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; "Diccionario de Derecho Administrativo", *Op. Cit.*, pág. 70.

Asimismo, la Secretaría de Turismo cuenta con representaciones en el extranjero, como se desprende del **"Acuerdo por el que se determina el número, ubicación, circunscripción territorial y funciones de las representaciones de turismo en el extranjero"**, de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1996, desatándose representaciones en los siguientes países: *Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Irlanda, Noruega, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, Uruguay*, entre otros.

Lo anterior, en virtud de que la Secretaría de Turismo posee entre sus atribuciones la relativa a **promover la difusión, fuera del territorio nacional**, de los atractivos y servicios turísticos del país, así como para recibir las denuncias por parte de los prestadores de servicios turísticos, cuando éstos han incumplido con uno de los servicios ofrecidos o pactados; o bien, con la totalidad de los mismos; es por ello que cuenta con representaciones en el extranjero. Además de proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y las personas de origen mexicano en el exterior.

El problema de la desconcentración administrativa de la Secretaría de Turismo, ha sido resuelto con las delegaciones y subdelegaciones federales establecidas en todas las entidades de nuestra República Mexicana y las delegaciones en el extranjero, creadas en su época por el extinto Departamento de Turismo. Su antecedente inmediato corresponde a las funciones de los delegados, entre las cuales figuraban las de planeación, organización, integración y dirección del sector central, y este último a su vez se reservaba la previsión y el control; en casos específicos, se delegaban facultades de supervisión y se solicitaban personas capacitadas para la toma de decisiones.

En la vigente legislación administrativa sobre desconcentración turística, encontramos las normas que regulan el Centro de Estudios Superiores de Turismo, las coordinaciones regionales de delegaciones de turismo, las delegaciones de turismo y las representaciones del turismo en el extranjero.

Efectivamente, la Secretaría de Turismo, cuenta con un **Órgano Administrativo Desconcentrado, denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR)**, el cual ubicamos en el artículo 31 de la Ley Federal de Turismo, que dispone: *"La Secretaría, a través de su órgano desconcentrado denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo, realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales."*

De igual manera, existe un Acuerdo que le concede existencia jurídica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1985 y modificado por acuerdo publicado el 14 de noviembre de 1994 y el 17 de mayo de 1999; me refiero pues, al **"Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios Superiores en Turismo, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Turismo"**.

Al respecto de este órgano, cabe hacer una breve semblanza de sus antecedentes:

➤ Mediante acuerdo presidencial, publicado el 9 de noviembre de 1972, se instruyó al entonces Departamento de Turismo para que procediera al establecimiento del Centro Interamericano de Capacitación Turística, que funcionaría en los términos del acuerdo que se celebrara con la Organización de Estados Americanos.

➤ Al firmarse el referido acuerdo el 8 de marzo de 1973, se acordó el establecimiento de dicho Centro en la Ciudad de México, estipulándose que su duración sería de seis años y que al quinto se iniciarían conversaciones para el traspaso definitivo del Centro al Departamento de Turismo de México, así como que sus objetivos serían la capacitación de instructores en materia turística y de expertos en planeación turística en instituciones públicas, y la coordinación de actividades de capacitación turísticas a distintos niveles.

➤ Posteriormente, el 15 de diciembre de 1979, las partes acordaron renovar el acuerdo mencionado por otros seis años, con el propósito de que se continuaran las actividades en la Ciudad de México, reiterándose que un año antes de la terminación de dicho plazo se iniciarán conversaciones para traspasarlo a la Secretaría de Turismo del Gobierno Mexicano.

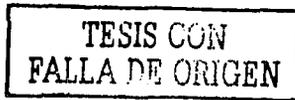
➤ Tomando en consideración los logros obtenidos por el Centro en materia de capacitación turística, así como sus perspectivas de desarrollo y proyección, se consideró conveniente que al ser transferido a la Secretaría de Turismo, se constituyera como órgano desconcentrado de la misma, bajo el nombre de Centro de Estudios Superiores en Turismo.

Con estos antecedentes, el entonces Presidente de la República Mexicana, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, tuvo a bien emitir el **"Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios Superiores en Turismo, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo"** (artículo 1° del citado acuerdo).<sup>66</sup>

Teniendo a su cargo, este Centro diversas funciones, entre las que destacan:

---

<sup>66</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de junio de 1985.



La de diseñar e instrumentar proyectos de asistencia y cooperación técnica con organismos e instituciones públicas, sociales o privadas, nacionales o extranjeras, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras dependencias (art. 2º fracción II del referido acuerdo de creación y de las reformas al mismo, según publicación en el Diario Oficial, de 17 de mayo de 1999).

Ser órgano de consulta respecto de los estudios e investigaciones especializadas en materia de turismo (art. 2º fracción IV del citado acuerdo de creación, y de las reformas al mismo, en la publicación del Diario Oficial, de 17 de mayo de 1999).

Este órgano administrativo desconcentrado, dispone el aludido acuerdo, contará con un Consejo Consultivo con la finalidad de orientar las actividades del Centro, a través de la opinión sobre las necesidades de investigación, asistencia técnica, requerimientos de material informativo y su difusión.

De igual forma, el *Centro de Estudios Superiores en Turismo*, tiene vinculación con las demás unidades administrativas adscritas a la Secretaría de Turismo, a las que ya hemos hecho referencia, tal es el caso de la *Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos*, unidad junto con la cual tiene el encargo de proponer la realización de estudios encaminados a conocer el potencial de los destinos turísticos para desarrollar nuevos productos a ofrecer en el mercado y la elaboración de diagnósticos para consolidar los productos existentes (artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo).

Asimismo, adyacente con la *Dirección General de Información y Análisis*, tiene la facultad de elaborar y publicar documentos técnicos sobre aspectos relacionados con la actividad turística nacional e internacional, que contribuyan a fortalecer el desarrollo de la actividad turística del país, con el apoyo de las demás

unidades administrativas de la Secretaría de Turismo (art. 20 del reglamento interior de la SECTUR).

No obstante lo anterior, el reglamento interior de la SECTUR, le concede a dicho órgano un apartado especial en su capítulo VII, artículo 25; mismo en el que se detallan las siguientes facultades específicas:

***"Artículo 25...***

- I. Desarrollar proyectos de investigación y estudios que coadyuven al mejoramiento en la toma de decisiones en las instituciones y empresas de los sectores público, social y privado relacionadas con la actividad turística;***
- II. Difundir por cualquier medio los resultados de las investigaciones que realice;***
- III. Impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico de las instituciones y empresas que conforman el sector;***
- IV. Fomentar la actualización y especialización profesional del personal de las instituciones y empresas de los sectores público, social y privado relacionado con la actividad turística, a través de las actividades de extensión;***
- V. Servir como órgano de consulta de las unidades administrativas de la Secretaría, respecto de los proyectos relacionados por él;***
- VI. Emitir opinión técnica relativa a las propuestas de elaboración de estudios por parte de las unidades administrativas de la Secretaría, así como por el Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. y por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, a fin de conducir el uso racional de los recursos federales destinados para la***

*investigación y la realización de estudios relacionados con la actividad turística;*

- VII.** *Suscribir convenios para el préstamo e intercambio de material documental, así como todos aquellos acuerdos, bases y otros instrumentos jurídicos con los sectores público, privado y social, nacionales e internacionales, para cumplir con las funciones que tiene asignadas, y*
- VIII.** *Las demás que expresamente determine el titular de la Secretaría."*

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la figura de la **desconcentración como forma de administración pública tiene las siguientes características:**

- El Estado transmite algunas de sus competencias a un órgano administrativo (en este caso la Secretaría de Turismo al Centro de Estudios Superiores en Turismo);
- A este último se le atribuye cierto poder de decisión y limitada competencia;
- Forma parte de la administración centralizada y por tal razón, no tiene personalidad jurídica propia;
- El órgano desconcentrado está subordinado al poder central;
- No tiene patrimonio propio;

➤ Se le otorga un ámbito territorial de competencia (como es el caso de las Delegaciones Federales de Turismo y las Representaciones de Turismo en el Extranjero);

➤ Poseen autonomía técnica.

### **II.5.3 Incidencia de otras Dependencias de la Administración Pública Federal y Entidades Paraestatales.**

La incidencia o participación que otras entidades de la administración pública centralizada tienen en el turismo es de suma trascendencia, debido en gran parte por la necesidad de fortalecer instrumentos administrativos y jurídicos del Estado, que permitan dar congruencia a la actuación pública en la materia; es por tal motivo que voy a referirme, aunque sea sumariamente, a tales incidencias.

En la planeación y realización de las acciones de la materia turística, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, inciden en el adecuado funcionamiento del turismo, es por ello que realizaré una breve exposición.

Al respecto debemos recordar lo dispuesto por el artículo 42 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que atribuye a la Secretaría de Turismo para: *"X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales;"*.

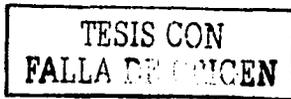
Es por lo anterior, que se desprende la necesidad de una interacción coordinada de la **Secretaría de Turismo**, con las dependencias del Ejecutivo Federal y autoridades en el ámbito estatal y municipal.

En tal virtud, la industria turística como actividad social y económicamente importante para el hombre, en ocasiones incide en el deterioro ambiental cuando es inconsciente e inadecuado, pues produce impactos indeseables al ambiente, muchas veces irreversibles, sobre todo en los casos de crecimiento acelerado. Y es aquí donde debe intervenir la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** de conformidad con sus atribuciones conferidas en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pues no sólo se deben tomar en cuenta los aspectos económicos y sociales que benefician a una población determinada con motivo del turismo, sino que se debe considerar también los ambientales, revalorar las relaciones de los seres vivos en su entorno, relaciones que hacen posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos.

No quiero con esto insinuar que se frenen los programas turísticos, sino más bien, adecuar su estrategia de desarrollo regional e implementar acciones conjuntas para que el turismo y específicamente el social cuente con garantía a largo plazo.

De igual forma se requiere la intervención de la **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, la cual en el artículo 36 de la LOAPF le confiere una serie de facultades diversas, entre las que destaco las de la fracción: *"IX. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos..."*, lo precedente en razón de que el Estado debe evitar que pseudo prestadores de servicios turísticos "piratas" abusen del turista, especialmente de aquellos que por



su condición física (discapacitados), económica, notoria ignorancia, de edad avanzada o semejantes, generando dicho abuso que se tenga una imagen errónea de lo que es México y su gente.

Especial mención merece la atribución de esta Secretaría para fijar las tarifas para el cobro de los servicios públicos de comunicaciones y transportes, pues bien puede establecer planes que otorguen tratamiento preferencial y tarifas diferenciales para educandos y educadores, personas discapacitadas, personas de la tercera edad, etcétera y, en lo general, sistemas de crédito atractivos para este sector, que les representen un incentivo a viajar y no una carga económica, pues **en muchas ocasiones el alza de precios se convierte en la determinante del abandono de un plan de vacaciones recreativas.**

De igual manera se advierte la presencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la función consagrada en la fracción: *"XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal;"*. Lo anterior con el objeto de que el turista goce de buenas carreteras, centrales de autotransporte en general y pueda trasladarse de un sitio a otro en condiciones de seguridad que le permitan disfrutar de su viaje. La obligación de la conservación de los caminos, por parte de esta dependencia federal, incide en el sentido de que, a medida que se cuente con un buen número de señalamientos apropiados y en buen estado le proporcionará al turista seguridad inequívoca de su destino.

La importancia de la seguridad al turista, resulta primordial a toda costa, es por ello que la **Secretaría de Seguridad Pública** de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 30 Bis de la citada LOAPF, tiene el deber de *"I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;"* así como la de: *"II. Salvaguardar la integridad y el patrimonio*

*de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;".* Efectivamente, considero deber fundamental la seguridad que el Estado tiene conferida brindar a todas las personas (y los turistas no son la excepción), siendo necesaria la presencia de elementos de seguridad en carreteras, centrales de autobuses, aeropuertos, calles, avenidas, parques, museos y de manera general en cualquier atractivo o centro turístico en el país.

Afín con esta actividad, situamos a la **Secretaría de Marina**, la cual en el artículo 30 (fracciones IV y VII de la LOAPF), tiene el cometido de ejercer la vigilancia de las costas del territorio mexicano, vías navegables, islas nacionales y zona económica exclusiva; así como organizar y administrar el servicio de policía marítima. Siendo en consecuencia, una instancia más para ofrecer seguridad al turista, y más aún que por lo regular la tendencia del turista es hacia lugares de sol y playa.

En este sentido, la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, tiene conferidas funciones como la de: *Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la propia Secretaría de Turismo;* asimismo en lo tocante a los documentos como visas y tarjetas de turista para la internación de los viajeros, a efecto de facilitar trámites y evitar que se tornen engorrosos y sea una limitante más para no viajar.

Es de acentuar la inclusión en la (LOAPF) de las fracciones II-A y II-B al artículo 28, que prevé las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en materia turística, las cuales se asientan a continuación: *"II-A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados;" "II-B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;".* Ciertamente el servicio exterior

mexicano, sin lugar a dudas contribuye a fortalecer principios básicos de política exterior y a conformar un sistema internacional que promueva la estabilidad y cooperación sobre la base del derecho internacional, lo cual propicia que se proporcionen espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones en materia turística.

Es en esta tesitura, que se intensifica la actividad turística con las entidades internacionales, al ampliarse de esa manera las relaciones bilaterales y multilaterales en el orden internacional, con el objeto de recabar experiencias y avances de otras naciones.

Por otro lado, no menos importante resultan algunas de las atribuciones que la **Secretaría de Salud**, tiene conferidas en el artículo 39 fracciones I, II y XII de la LOAPF: *"I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia pública, servicios médicos y salubridad en general..."* asimismo *"II. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;"* y *"XII. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;"*.

Estas disposiciones nos garantizan por una parte, la existencia de servicios médicos por parte del Estado en todo el territorio nacional, teniendo los *turistas la oportunidad de encontrar dichos servicios en el interior de la República Mexicana*, y por otra parte servir de control sobre los estándares de higiene en las instalaciones de uso turístico.

Sobre este respecto, la Secretaría de Turismo en coordinación con la Secretaría de Salud, impulsa el programa denominado **"Distintivo H"**, que significa *"higiene, confianza y seguridad en el manejo de los alimentos y bebidas"*.

mismo que puede adquirir cualquier restaurante y que se traduce en un sello de calidad creado hace más de diez años en respuesta de la exigencia del propio consumidor. Dicho distintivo garantiza al comensal que el establecimiento contempla los estándares mínimos de calidad e higiene para operar; dicho en otras palabras, que en el sitio donde va a llegar a comer no va a ver cucarachas, moscas molestas por todos lados, un cabello en la sopa o que los baños van a estar impecables, así como el aspecto del personal que les atienda se mostrará higiénico. Este reconocimiento que es avalado por la Secretaría de Salud, actualmente es exigido por *tour* operadores como una herramienta para estimular condiciones y fomentar el desarrollo de una cultura de la higiene y de servicio.

Sin duda, esta coordinación que destaco entre ambas dependencias del Ejecutivo Federal resulta una muy buena medida a favor del turista, sin embargo no existe entre los consumidores la cultura de exigir el "*Distintivo H*".

Haciendo mención de otro ente de la administración pública centralizada, ubicamos a la **Secretaría de Educación Pública**, la cual incide también en el aspecto turístico; en virtud de formular programas que incentiven a los alumnos destacados a realizar un viaje con ciertas facilidades económicas (becas) y con una finalidad netamente cultural, que fomente en los alumnos el deseo por la actividad turística. De igual forma, a través del diseño de planes de educación en materia turística, que se impartan en las diferentes escuelas públicas.

En este contexto la **Secretaría de Hacienda** se vería reflejada en lo relativo a (fracciones IX, y XII del artículo 30 de la LOAPF), "*IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales...*" y la fracción "*XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, ...*". Debe pensarse en la posibilidad de cursos para el mejoramiento del trato que en las aduanas deben dar a los turistas los funcionarios destacados en aeropuertos, pues los aeropuertos son la primera impresión para el turista (claro siempre y cuando se haga uso de este servicio).

Así como la viabilidad de conceder estímulos fiscales a organismos que promuevan el turismo social.

En lo referente a la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, promueve mecanismos para el cumplimiento de la legislación laboral en materia de capacitación y seguridad para el personal de las empresas turísticas, y se da apoyo a los esfuerzos para generar productividad en el trabajo. Así también, se participa en la promoción de la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias (artículo 40 fracción XVIII de la LOAPF).

Por lo que atañe a la **Secretaría de Gobernación**, se observa que no existe injerencia directa en materia turística, toda vez, que a ésta le corresponde el despacho de determinados asuntos, de los cuales se excluye al turismo en la fracción IV del artículo 27 de la LOAPF: "**IV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo;**".

La **Secretaría de Desarrollo Social** por su parte, la faculta el artículo 32 fracción VI de la LOAPF, para coordinarse junto con las demás dependencias de la administración pública federal correspondientes, y los gobiernos estatales y municipales, a efecto de concertar y ejecutar programas especiales (que bien pueden ser vinculados con el turismo) para la atención de los sectores sociales más desprotegidos (en donde incluimos a los discapacitados, personas de la tercera edad, con recursos económicos desfavorables, algunos indígenas, etc.).

Por otra parte hablaré de la **incidencia de algunas Entidades Paraestatales de la Administración Pública**, no sin antes recordar lo que la Constitución y la Ley disponen acerca de la administración pública paraestatal:

En efecto, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, prevé en su artículo 90 lo siguiente: *"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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."*

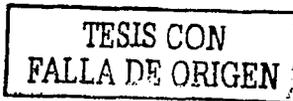
Por su parte, la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, en su artículo 1° párrafo segundo, dispone:

*"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 fianzas y los fideicomisos, componen la **administración pública paraestatal**."*

Asimismo, en los artículos 45 a 50 de la LOAPF, se regula lo relativo a **las entidades paraestatales**. Y se establece que éstas **son creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten**. Cabe señalar que dichos organismos, poseen una legislación específica, me refiero a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento; y en este sentido se expide una Relación de Entidades Paraestatales, la cual es publicada anualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto <sup>87</sup> (*sic.*) en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros quince días del mes de agosto (artículo 2° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

---

<sup>87</sup> Actualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



La actuación de la Secretaría de Turismo y de las entidades paraestatales del sector se encuentra regulada principalmente por la Ley Federal de Turismo y su Reglamento. Derivados del carácter horizontal de la actividad turística, dicha dependencia y entidades se apoyan también en diversos ordenamientos legales que inciden en el desarrollo de la actividad, entre los que destacan leyes federales, reglamentos y normas oficiales mexicanas para promover el desarrollo sustentable, considerado actualmente como uno de los objetivos centrales de la política turística.

En este tenor, en la actual "**Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal**"<sup>68</sup>, se destacan por la materia turística, los siguientes:

Vinculados a la **Secretaría de Turismo**, se ubican dos a saber:

- El **Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.** (como una empresa estatal de participación mayoritaria) y;
- El **Fondo Nacional de Fomento al Turismo** (como fideicomiso público).

El **Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.**, está constituido como empresa de participación estatal mayoritaria y sectorizado de la Secretaría de Turismo. Es una instancia de concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de la iniciativa privada, que **tiene por objeto** (*artículo 6º del Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., de publicación en el Diario Oficial el 19 de junio de 2000*) planear, diseñar y coordinar (en conjunto con la SECTUR) la política y programas de promoción turística en el ámbito nacional e internacional, para posicionar integral y

<sup>68</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2002.

competitivamente a México como destino turístico, resaltando la diversidad de su oferta y la prestación de servicios de calidad.

A la par de lo que establece el referido Estatuto Orgánico, el Consejo de Promoción Turística igualmente está regulado en la Ley Federal de Turismo, en sus artículos 19 al 25.

Particular mención merece lo señalado en el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley Federal de Turismo, toda vez que en el mismo se indica que **la política de promoción turística atenderá en todo momento al desarrollo integral del país, considerando a las personas con discapacidad.** Con lo cual se advierte la importancia que el legislador le imprime al apoyo de la promoción turística, proponiendo un acceso específico a las personas con alguna discapacidad que integran el denominado turismo social.

En lo referente al Fideicomiso Público denominado **Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)**, hay que apuntar que dicho Fondo, surge en 1974 de la fusión de los fideicomisos denominados **Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR)** y **Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR)**. En el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1974, se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo, misma que creó al Fondo Nacional de Fomento al Turismo. En los artículos cuarto y quinto transitorios de la referida Ley, se estableció la transmisión al patrimonio de **FONATUR** los derechos y obligaciones que corresponden, tanto a **FOGATUR** como a **INFRATUR**, y en el artículo sexto transitorio, se dispone que el personal de ambos fideicomisos podrá, a su elección, pasar con todos sus derechos a prestar sus servicios a **FONATUR** o ser liquidado conforme a la Ley Federal de Trabajo.



Ciertamente, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, es un fideicomiso público previsto en la Ley Federal de Turismo, **cuyo objeto** es el de coadyuvar en la programación, fomento y desarrollo del turismo de acuerdo con lo dispuesto por dicha ley, la Ley de Planeación y las prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo;

Las **funciones del FONATUR**, se encuentran definidas en el artículo 28 de la Ley Federal de Turismo, destacándose las siguientes fracciones:

*"I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos."*

*"IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las **necesidades de las personas con discapacidad.**"*

Como se observa, nuevamente el legislador incluyó en la ley lo relativo a las personas con discapacidad, denotando con ello su preocupación por este sector de la sociedad que, cuando realizan actividades turísticas, forman parte del turismo social en México.

Es así que el fideicomiso público en nuestro país, surge de la necesidad que impera en la vida cotidiana del Estado; por lo que éste se ve precisado a recurrir, al campo del Derecho Administrativo, y a operaciones propias del Derecho Mercantil, para que sin necesidad de llegar a crear personas morales de Derecho Público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que benefician a la colectividad, a un conjunto de personas

previamente determinadas o también se apoyen acciones públicas de fomento económico.

De las anteriores aseveraciones se desprende que el Fideicomiso deja de ser una simple forma contractual, para que a través de una disposición legislativa o un acto de Gobierno venga a desempeñar una función social.

#### **II.5.4 Comisión Ejecutiva de Turismo.**

El turismo en México es una actividad pública y privada que requiere imprescindiblemente de políticas adecuadas en materia migratoria, fiscal, financiera, de inversiones, de equipamiento urbano y de transporte, de seguridad jurídica y de ordenamiento ecológico, junto con una política general de facilitación, encaminada a la desregulación y simplificación de trámites que haga expeditos los procesos para la operación diaria del turismo.

Es en este contexto, que ***se requiere de una coordinación de actividades entre dependencias y entidades de la administración pública federal, junto con representantes sectoriales relacionados con la industria turística, por lo que se hace necesario establecer una conformación de subcomisiones y grupos de trabajo que integren la Comisión Ejecutiva de Turismo.***

Esta ***Comisión Ejecutiva de Turismo, fue creada*** por virtud del artículo 6° de la Ley Federal de Turismo, como un órgano colegiado intersectorial que **tiene por objeto** conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la

Administración Pública Federal y fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría de Turismo considere oportuno poner a su consideración.

Asimismo, de conformidad con en los artículos 7° de la Ley Federal de Turismo y, 5 fracción XXI del Reglamento Interior de la SECTUR respectivamente, la **Comisión Ejecutiva de Turismo será presidida** por el titular de la Secretaría de Turismo; **estará integrada** por los subsecretarios que designen los titulares de las dependencias y sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública Federal; y participarán las principales organizaciones sectoriales de turismo, pudiendo ser invitadas las universidades, instituciones y demás entidades públicas, privadas y sociales, federales o locales que se determine, asociaciones y demás personas relacionadas con el turismo, conforme lo establezcan las disposiciones reglamentarias.

Es por ello que el 27 de noviembre de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **"Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo"**, mismo que abrogó a su similar publicado en el mismo órgano de gobierno el 12 de diciembre de 1994.

El reglamento interior vigente de dicha Comisión, dispone en su artículo 4°, que la **Comisión** será la que **establecerá los mecanismos** que permitan conocer y analizar, entre otras cuestiones, las relativas a las propuestas e inquietudes de los prestadores de servicios turísticos, principalmente las relacionadas con la **facilitación de la actividad turística**, a través de la simplificación administrativa y la desregulación bajo el marco de una mejora regulatoria.

La unidad administrativa de la Secretaría de Turismo encargada de la **coordinación de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Turismo**, por disposición del artículo 7 fracción XXVI del Reglamento Interior de la Dependencia, es la *Subsecretaría de Operación Turística*. Y la unidad encargada

de brindar el **apoyo técnico de los trabajos de la Comisión**, es la *Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo*, según mandamiento del artículo 18 fracción XVIII del Reglamento Interior de la SECTUR.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO III. TIPOS DE TURISMO

### **III.1 Turismo Internacional.**

En el inicio del siglo XXI, el turismo es probablemente una de las actividades económicamente más importantes del mundo. Su expansión y crecimiento están fuera de toda discusión. Muchos países, entre ellos México, han reconocido en las últimas décadas los beneficios que puede aportar a la economía y al desarrollo.

Se considera por ello necesario, hacer una exploración aunque sea somera del turismo internacional para situar en ese panorama, algunos aspectos principales del turismo en México.

A este respecto, debemos tener presente una definición de turismo como institución jurídica, por lo que se requiere de un *acto o hecho jurídicos*, es por ello que me permitiré exponer la siguiente definición a la que ya hice referencia en el capítulo I de este trabajo:

*"El turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídicos que lleva a efecto el individuo, para (acto) emprender, o al realizar (hecho) un viaje, obtener su estancia legal en lugar distinto al de su radicación."*<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> "Encuentro Nacional de la Problemática Turística", Op. Cit.; pág. 94.

Respecto de esta última característica, tiene que aclararse que el acontecimiento de que el individuo obtenga *su estancia legal en lugar distinto al de su radicación*, no se traduce en el sentido de que dicho individuo permanezca definitivamente en ese lugar; lo anterior, en virtud de que una de las características del viaje turístico es precisamente el de **temporalidad** (detenerse temporalmente en otro sitio alejado de su lugar de residencia, con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura, o para llevar a cabo deseos de diversa índole).

Mas bien el sentido de esta expresión, se entiende en el hecho de que el individuo (turista) no tenga durante su estancia, ningún impedimento por parte de alguna autoridad sea esta fiscal, sanitaria, migratoria, o de cualquier otra naturaleza en el sitio que visite.

Lo que distingue al turismo de un viaje en general, es precisamente "el contenido" del acto o hecho jurídico, previstos por la ley y que se traduce en efectos de derecho.

De donde se desprende que debemos considerar:

- a) Turismo Internacional hacia México y
- b) Turismo Interno o doméstico.<sup>70</sup>

El turismo internacional hacia México, se realizará previo *acto jurídico* que debe celebrarse por el interesado y el representante de la República en el extranjero, atendiendo a las normas legales que se contienen en la Ley General de Población y que le confieren el atributo jurídico de turista, con lo cual puede entrar legalmente al territorio nacional.

---

<sup>70</sup> Mismo que trataré en el apartado III.2 del presente Capítulo, cuando hable del Turismo Nacional.



Por lo que al turismo internacional se refiere, lo podemos observar desde diversas aristas, verbigracia, como aquel que realizan los nacionales cuando cruzan sus fronteras para visitar otros países (*turismo exterior*), o bien como aquel que realizan las corrientes extranjeras que ingresan a nuestro país con la intención de permanecer un tiempo limitado en el mismo, para después viajar a otros países o regresar al lugar de origen (*turismo receptivo*).

La diferencia entre las clases antes citadas no sólo es el ámbito geográfico, sino sobre todo el factor económico que determina en el turismo receptivo el ingreso de divisas procedentes de los países de origen de los visitantes, con lo que se crea riqueza y el núcleo receptor puede contar con divisas que le permiten, a su vez reforzar su comercio internacional. En cambio el turismo exterior significa salida de divisas en forma de gastos en viajes de placer por el extranjero. De esta forma, el turismo es un elemento capaz de introducir cambios en la balanza de pagos del país, el cual reporta cuantiosos ingresos o salidas de divisas, que pueden alterar en favor o en contra de la balanza comercial, inclusive hay países que a pesar de tener una balanza comercial desfavorable, nivelan y hasta superan el equilibrio gracias al turismo.

Sin embargo, como lo apunta el autor Óscar de la Torre Padilla; *"debe tenerse mucho cuidado en no considerar al turista procedente del exterior desde el sólo punto de vista económico. Tal actitud equivocada ha originado en algunos casos que se menosprecie el aspecto sociocultural y se olvide su proyección profundamente humana, con todas las consecuencias que implican y de las cuales es necesario considerar su valor real."*<sup>71</sup>; ya que igualmente importante es un turista nacional que un extranjero, razón por la cual es nuestro deber tratar a todos los visitantes como quisiéramos que nos trataran, pues sabido es que el turismo

---

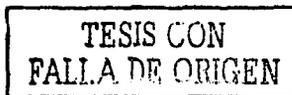
<sup>71</sup> DE LA TORRE PADILLA, Óscar, *Op. Cit.*; pág. 30.

es el medio más noble para conocer, comprender y entablar amistad, entre los hombres y entre los pueblos.

Podemos distinguir diversos factores de carácter natural e infraestructural que atraen al turismo internacional a nuestro país, como son el clima, las playas, los paisajes de gran belleza, así como un buen sistema de comunicaciones, hotelería, agencias de viajes, transportes, guías, intérpretes, oficinas de información, espectáculos, un alto nivel artístico, acontecimientos deportivos, monumentos históricos, tesoros artísticos, sin olvidar que la mayoría de los turistas internacionales se trasladan a nuestro país, por la necesidad de coleccionar artesanías de las diferentes culturas que florecieron a lo largo y ancho de nuestra República Mexicana; para obtener mercancías a bajo costo; por el hecho de comprar en un lugar nativo; por viajar a lugares peligrosos (para probar la resistencia y autosuficiencia de los viajeros), etcétera.

Como consecuencia del turismo se produce una serie de fenómenos y relaciones en la sociedad, ya que paradójicamente éste también tiene un efecto sobre el núcleo receptor, por ejemplo en la creación de empleos y generación de consumos.

Igualmente, no basta que en el país receptor se pongan en práctica medidas que favorezcan el turismo, sino que también es necesario que en el ámbito internacional no se presente una situación de conflagración que afecte las corrientes turísticas mundiales. Ejemplo de ello es que, ante los cambios del entorno internacional, después de los atentados terroristas ocurridos el pasado 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York y Washington, muchos de los escenarios, de las propuestas y hasta promociones programados en nuestro país, sufrieron importantes modificaciones debido a la coyuntura de impredecibilidad que se presentó.



Con todo, México ocupa un lugar destacado en el escenario mundial. Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), **nuestro país ocupa el octavo lugar mundial por el número de turistas internacionales que recibimos por el año 2000.**

Las estadísticas que se presentan a continuación, contienen cantidades y datos proporcionados por la Organización Mundial del Turismo, e incluidos en la parte conducente dentro del **Programa Nacional de Turismo 2001-2006**, cuya publicación se efectuó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002; a saber:

**Quince primeros países**  
**Llegadas de turistas internacionales**

Rango	País	Llegadas de Turistas Internacionales (millones)		% de Variación 2000/1999
		1999	2000	
1	Francia	73.0	75.5	3.4
2	Estados Unidos	48.5	50.9	4.9
3	España	46.8	48.2	3.0
4	Italia	36.5	41.2	12.8
5	China	27.0	31.2	15.5
6	Reino Unido	25.4	25.3	-0.3
7	Federación de Rusia	18.5	21.2	14.5
8	<b>México</b>	<b>19.0</b>	<b>20.6</b>	<b>8.4</b>
9	Canadá	19.4	19.6	1.03
10	Alemania	17.1	19.0	10.9
11	Austria	17.5	18.0	2.9

12	Polonia	18.0	17.4	-3.1
13	Hungría	14.4	15.6	9.1
14	Hong Kong (China)	11.3	13.1	15.3
15	Grecia	12.2	12.5	2.8

Respecto a captación de ingresos por turismo en el año 2000, los quince primeros países más importantes también se muestran con su posición y la participación que les corresponde, con las variaciones al año anterior, en donde apreciamos que nuestro país ocupa el **duodécimo lugar, por monto de captación de ingresos recibidos por el concepto de turismo en el año 2000**, a saber:

**Quince primeros países**  
**Ingresos por turismo internacional**

Rango	País	Ingresos por turismo Internacional (miles de millones \$ US)		% de Variación 2000/1999
		1999	2000	
1	Estados Unidos	74.9	85.2	13.7
2	España	32.4	31.0	-4.3
3	Francia	31.5	29.9	-5.1
4	Italia	28.4	27.4	-3.2
5	Reino Unido	20.2	19.5	-3.5
6	Alemania	16.7	17.8	6.5
7	China	14.1	16.2	15.1
8	Austria	12.5	11.4	8.7
9	Canadá	10.2	9.5	-6.9

10	Grecia	8.8	9.3	5.8
11	Australia	8.0	8.4	5.3
12	México	7.2	8.3	14.8
13	Hong Kong (China)	7.2	7.9	9.4
14	Federación de Rusia	7.5	7.7	2.7
15	Turquía	5.2	7.6	46.8

Por lo que hace a "los motivos de viaje, los turistas internacionales que se desplazan por razones de recreación y vacaciones representan el renglón más importante con el 62%, en tanto que los viajes de negocios son el 18% y por otros motivos diversos se mueve el restante 20 por ciento."<sup>72</sup>

Los ingresos por visitantes internacionales "en el año 2000 alcanzaron la cifra de 8,295 millones de dólares, 14.8% más que en 1999 y equivalentes a la mitad del déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (17,690 millones de dólares), colocándose (el turismo en México) como la tercera actividad económica del país en captación de divisas, sólo después del petróleo y las manufacturas."<sup>73</sup>

La situación geográfica de determinados países da lugar a que por sus fronteras se realice una constante y permanente afluencia turística de alto potencial. Tal es el caso de países como Canadá y México, cuya situación limítrofe con Estados Unidos hace que una gran cantidad de residentes de ese país crucen su frontera y que en distancias relativamente cortas encuentren ciudades con

<sup>72</sup> "Programa Nacional de Turismo 2001-2006", publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de abril de 2002; pág. 44.

<sup>73</sup> Ibidem, pág. 45.

lugares altamente céntricos con espectáculos, tiendas y novedades, o bien, sitios naturales de atractiva belleza física.

*"Tal es el caso de la ciudad de Tijuana, que dada su situación geográfica, cercana a la frontera con Estados Unidos, se ha convertido en la ciudad más visitada del mundo. Su fama comienza en este siglo en los años veinte, época en que la prohibición de consumir bebidas alcohólicas en los Estados Unidos hace que un alto número de residentes norteamericanos visiten la ciudad con el propósito de consumir ese tipo de bebidas."*<sup>74</sup>

Es innegable que los extranjeros llegan a México porque representa para ellos algo inimaginable y económicamente alcanzable, se ha dicho con mucha razón que la posibilidad mexicana está en los energéticos pero también debemos pensar como una prioritaria posibilidad el crecimiento turístico de nuestra patria.

Además, las grandes ventajas turísticas de México se basan principalmente en un clima benigno en la mayor parte de la extensión territorial; hermosas y grandes playas alrededor de toda la República Mexicana con una adecuada infraestructura hotelera; pueblos y ciudades de gran belleza; atractivos naturales (algunos de estos instaurados como áreas naturales protegidas); un rico patrimonio arqueológico que atrae visitantes de todo el mundo; una gastronomía de fama mundial; y un pueblo muy hospitalario.

Lo que he resaltado líneas arriba le ha permitido a México ocupar un lugar bastante favorable dentro de la actividad turística internacional, en comparación con muchos otros países.

---

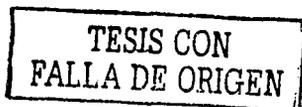
<sup>74</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo Especial", volumen II, Op. Cit.: pág. 184.

### III.1.1 Función del Estado Mexicano en el desarrollo del turismo internacional.

El Estado Mexicano, consciente de que el turismo *-entre otros beneficios-*, propicia el establecimiento y el fortalecimiento de cordiales relaciones de amistad con los habitantes de otros países que nos visitan, y consciente de la importancia que tiene la apropiada promoción de nuestro país en materia turística, en las diferentes representaciones de México en el extranjero (inclusive en ciertos portales de internet), en las agencias de turismo mexicano en diversos países, el turista internacional puede encontrar información que le sea de interés, toda vez que se le proporciona información detallada sobre transportación aérea, transportes marítimos y terrestres, facilidades hoteleras, servicios de restaurante, servicios auxiliares de toda índole, y en general de toda aquella información que le pueda importar para visitar nuestro país. En dichas agencias de información, se cuenta en muchos casos con abundante material impreso, transparencias películas documentales y todo el caudal de información que pueda requerir el personal encargado de atender al turista, para sustentar pláticas de promoción, participar en seminarios y en mesas redondas con agentes de viaje, dirigentes de organizaciones y de todos aquellos sectores generadores de turismo en el ámbito internacional.

Y es precisamente, la dependencia del sector turismo del gobierno federal (la Secretaría de Turismo), la que por conducto de su *Subsecretaría de Innovación y Calidad*, tiene la facultad de coordinar acciones de la red nacional de oficinas y módulos de servicios de información y orientación de los turistas nacionales y extranjeros (artículo 9 fracción XXVII del Reglamento Interior de la SECTUR).

Asimismo, en cada ciudad se invita a pláticas, se organizan seminarios, se exhiben películas, se da a conocer música mexicana, se montan exposiciones de



réplicas de arqueología, de productos de artesanía, de fotografía y muestras de nuestras tradiciones gastronómicas, eventos a los cuales se invita a agencias de viajes, hoteleros y representantes de líneas aéreas. El objetivo que se persigue es el de ampliar el radio de influencia de nuestra actividad promotora, y una vez establecidos los contactos se siga proveyendo material de propaganda e información a los promotores del turismo en las plazas. Dentro de este mismo cauce se presta atención particular a la promoción para que se celebren congresos y convenciones aquí en México.

Sin duda, el ente de la Administración Pública Federal encargado de estas actividades, resulta ser la *Secretaría de Turismo*, en coordinación con la propia *Secretaría de Relaciones Exteriores*, y a través del *Consejo de Promoción Turística de México*.

De igual forma también interviene el Estado Mexicano en el desarrollo del turismo internacional, a través de la Dependencia de Turismo, quien a su vez fomenta esta actividad por conducto de las *Direcciones Generales de Desarrollo de Productos Turísticos y de Servicios al Turista*, toda vez que éstas tienen la encomienda de coadyuvar al **incremento de flujo de turistas extranjeros**, así como su permanencia en los destinos turísticos del país (artículos 17 fracción VI y 24 fracción I del Reglamento Interior de la SECTUR).

Otros factores que favorecen el turismo son la relativa facilidad en el ingreso al país que se visita, como es la ausencia de necesidad de visa o la facilidad para obtenerla, un tipo de cambio monetario favorable, facilidades aduaneras, un ambiente de seguridad y estabilidad en el país receptor y también por qué no, establecer acuerdos en el orden internacional en materia educativa en la enseñanza de profesiones turísticas y/o culturales.

Resultado del párrafo anterior, se enfatiza la importancia que revisten los tratados y acuerdos internacionales en materia de turismo (*de los que se hizo referencia en el capítulo I apartado 1.5.2 de la presente tesis*) que nuestra Nación celebra con sus similares, para hacer más accesible el tránsito de personas por los diferentes países, e impulsar al sector educativo a través de un financiamiento a viajar internacionalmente, y en general para establecer acuerdos de coordinación en materia turística con los sujetos del derecho internacional.

Es entonces de esta manera, que el Estado Mexicano juega un papel fundamental en el desarrollo de la actividad turística y económica interna del país, pues esta actividad se encuentra en pleno crecimiento mundialmente y la prestación de servicios turísticos demanda de un número elevado de mano de obra. Ciertamente el hecho de captar turismo internacional, está estrechamente relacionado con otras actividades pues a su vez requieren de un uso intensivo de mano de obra, como son la construcción, las artesanías y la agricultura tradicional, por mencionar sólo algunos.

La venta de servicios turísticos no solamente requiere de un número considerable de mano de obra en la operación directa de hoteles, agencias de viaje, establecimientos de bebidas y otros centros de servicios a los turistas, sino que también genera empleos en la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura requeridas para el desarrollo turístico. Aún más el turismo al demandar artesanías locales de productos de industria ligera como alimentos, muebles y textiles y al ofrecer empleo a un relativamente alto número de empleados se constituye en una rica fuente de ingresos para la localidad en cuestión.

Es de esta forma que la actividad turística se convierte a través de la adecuada intervención estatal, en un elemento que fomenta la creación de empleos, tanto en forma directa como indirecta permitiendo que este proceso se

logre a corto plazo y a un relativamente bajo costo social, ya que no requiere de personal altamente calificado.

En definitiva, al permitir la captación de divisas y facilitar que éstas se derramen en forma directa en un amplio sector de la economía, contribuye decisivamente en el desarrollo económico nacional.

Será necesario redoblar esfuerzos para que a través de la adecuada y oportuna aplicación del derecho administrativo se establezca una integración intersectorial y de fortalecimiento de cadenas productivas, creando sinergias destinadas a mejorar las posibilidades de éxito de los esfuerzos orientados a atraer visitantes residentes extranjeros a nuestro país.

### **III.2 Turismo Nacional.**

Primeramente es preciso señalar que, se dice que se trata de turismo nacional cuando lo practican los habitantes de un país, dentro de los límites de su propio territorio.

A este respecto se señala que este tipo de turismo fue de los primeros que adquirió un carácter masivo. Ciertamente el número de viajeros se extendió a partir de el desarrollo los vehículos de transporte en general, lo que permitió a estas personas desplazarse a través de dichos medios durante fines de semana y vacaciones a lugares de su preferencia, con la libertad de poder retornar a su lugar de origen en cualquier momento.

Resulta difícil cuantificar el número de personas que realizan turismo nacional, y ello se debe en gran medida a que muchos de los viajeros se alojan en casas de parientes o amigos, así como en estacionamientos para casas rodantes o en campamentos; es decir, la cantidad de viajeros no puede determinarse únicamente considerando como base la ocupación hotelera.<sup>75</sup>

El turismo interno o nacional, se manifiesta, por el "hecho" del paso de una entidad a otra, o por viajar, como expresa la Ley Federal de Turismo en su artículo 3º, "fuera de su lugar de residencia habitual".

El turismo nacional, bien puede ser considerado que forma parte de una clasificación que considera al **turismo según su origen**. Así se puede considerar que existe turismo nacional "cuando lo llevan a cabo residentes de un mismo país dentro de los límites de su propio territorio. Este tipo de turismo es uno de los más importantes, sea por su número o por sus implicaciones en los aspectos socioculturales y económicos internos. Practicado durante las vacaciones, los fines de semana y los "puentes", contribuye a fomentar la comunicación social en el interior de un mismo país y la de sus habitantes con su entorno."<sup>76</sup>

Cada país ha fijado al respecto su propia definición de **turismo nacional**. "En Canadá, por ejemplo, se califica de turista interno o nacional a toda persona que se desplace al menos cien millas fuera del lugar de su residencia, cualquiera que sea el motivo. En el Reino Unido el turista nacional es el ciudadano que pasa más de cuatro noches fuera de su domicilio por razones distintas a los negocios o actividades profesionales. A su vez, en Bélgica lo es toda persona que haya sido alojada temporalmente y mediante retribución, fuera de su residencia habitual."<sup>77</sup>

<sup>75</sup> DE LA TORRE PADILLA, Óscar; *Op. Cit.*; págs. 28-29.

<sup>76</sup> GETINO, Octavio; "Turismo y Desarrollo en América Latina", ed. Limusa, S.A. de C.V. México, 1987; pág. 43.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pág. 153.

Dando seguimiento con esta noción, para el autor Octavio Getino *"El turismo nacional constituye un derecho social de los pueblos, razón por la cual los gobiernos están obligados a atenderlo y promoverlo como a los restantes servicios sociales, sin ninguna intención mercantilista."*<sup>78</sup>

Enfocado en su dimensión social, el turismo interno es un importante recurso para el desarrollo nacional, en tanto que fortalece las comunicaciones de los hombres con su medio y de los hombres entre sí, contribuyendo a la información, la comprensión y el sentimiento hacia los espacios integrales donde un pueblo se reconoce como tal.

A este respecto la importancia que se le reconoce al turismo nacional, se ve reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en él se señala que: *"El sector turismo es una prioridad del Estado Mexicano y éste se ha propuesto asegurar su capacidad competitiva. Se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos nacionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales."*

Considero asimismo, que estamos como país en un excelente momento para corregir algunos errores cometidos, como es el caso del "desprecio" hasta cierto punto del turismo nacional, en el que han incurrido no sólo algunos gobiernos, ciertos hoteleros, sino muchos otros actores que participan en la industria turística.

Cabe agregar con base en las ideas que anteceden, que *"difícilmente puede hablarse entonces de desarrollo nacional, o de verdadero desarrollo turístico, de no mediar la existencia de políticas de promoción del turismo social,*

---

<sup>78</sup> GETINO, Octavio; *"Turismo, Comunicación Social y Desarrollo"*, ed. Edimedios. México, 1983; pág. 63.

*base y justificación principal del turismo interno, e inclusive del turismo en general.*"<sup>79</sup>

### **III.2.1 Función del Estado Mexicano en el desarrollo del Turismo Nacional.**

Para emprender este apartado, considero conveniente aludir al significado de la palabra **función**: *"el concepto función, constituye la base de este desarrollo: La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; proviene de funger, que significa hacer cumplir, ejercitar, y a su vez deriva de funire, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera privada y pública.*

**Las funciones del Estado** son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

*... las funciones del Estado representan la forma o manera como se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines, y para distribuir el ejercicio de las mismas, para mantener un equilibrio en sus múltiples cometidos de orden público y de interés social..."*<sup>80</sup>

<sup>79</sup> GETINO, Octavio; "Turismo Y Desarrollo en América Latina", Op. Cit.; pág. 158.

<sup>80</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso; "Primer Curso de Derecho Administrativo", Op. Cit.; págs. 10-11.

El desarrollo del turismo nacional, definitivamente no es una situación nueva, así se puede decir que *“el año de 1986 puede considerarse un **partaguas en el patrón de desarrollo seguido, fecha en la que se promocionó desde la esfera gubernamental un Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo (PAIFT), en función de factores adversos o positivos para el turismo derivados del contexto nacional e internacional.***

*Con relación a los primeros, cabe considerar los efectos negativos que sobre la afluencia turística hacia México tuvo la nacionalización de la banca en 1982, así como los terremotos de 1985.*

*Contrariamente, las repetidas devaluaciones del peso y las dificultades financieras de México que lo llevaron a realizar un ajuste de fondo en su economía, trajeron consigo condiciones favorables. De hecho, estas cuestiones mejoraron la competitividad del peso y de los destinos turísticos mexicanos frente al resto del mundo.”<sup>81</sup>*

**El desarrollo del turismo plantea la urgente necesidad de fortalecer los instrumentos administrativos y jurídicos del Estado que resuelvan los problemas de atribución, coordinación, profesionalización y desempeño en el sector turismo.** La valorización del turismo como sector prioritario de la economía nacional, hace imprescindible fortalecer los instrumentos administrativos y legales del Estado para otorgar a las autoridades locales mayores atribuciones, facultades y recursos para dicho concepto.

En este sentido, y en virtud de que la actividad turística se lleva a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional; es que, el gobierno federal, las entidades federativas y sus municipios, cuentan con facultades para llevar a cabo acciones

---

<sup>81</sup> Centro de Estudios Superiores en Turismo *“El Turismo Mexicano en el Largo Plazo (La perspectiva 2020)”*. Secretaría de Turismo, México 2000; pág. 45.

determinantes para su adecuado desarrollo. Para garantizar una acción coordinada que concorra a los propósitos nacionales del sector, se ha establecido la figura de los **Convenios de Reasignación de Recursos** para la promoción y desarrollo turístico celebrados entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Turismo, junto con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Desarrollo Administrativo y por otra parte los gobiernos de las Entidades Federativas.

Estos convenios son celebrados atendiendo a la facultad que le confiere a la Secretaría de Turismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 42 fracción X, al establecer: *"Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en **coordinación** con las dependencias de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales"*.

Asimismo, cabe indicar que el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, dispone en su artículo 8 que las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios, podrán reasignar recursos presupuestarios a las Entidades Federativas, con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales correspondientes a programas federales. Aunado a ello, la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficios diversos, emitió su dictamen de suficiencia presupuestaria para que la "SECTUR" reasigne recursos a los "Estados" con cargo a su presupuesto autorizado.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Ejemplo de lo anterior es la publicación en el Diario Oficial de la Federación el pasado 16 de octubre de 2002 del *"Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos que celebran por una parte las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo, y el Estado de Morelos."*

Esta clase de convenios se celebran con el objeto de reasignar recursos federales a la Entidad Federativa correspondiente, para coordinar la participación del Ejecutivo Federal y del Estado respectivo en materia de desarrollo y promoción turística, transferir a éste responsabilidades; determinar las aportaciones de ambos órdenes de gobierno para el ejercicio fiscal (de 2002 en este caso), la aplicación que se dará a tales recursos; los compromisos que sobre el particular asumen el "Estado" y el Ejecutivo Federal, y los mecanismos para la evaluación y control de su ejercicio.

Los recursos generalmente se destinan al análisis del comportamiento de las regiones turísticas, el apoyo y diseño de programas de desarrollo turístico, la inversión en infraestructura, imagen urbana, campañas de promoción a nivel nacional e internacional, así como para la concertación de acciones a incrementar las rutas aéreas, marítimas y terrestres (según sea el caso) hacia dichos destinos en los Estados de la República Mexicana.

Y es a través de dichos instrumentos que se ejerce buena parte de los recursos federales destinados al turismo, en proyectos y acciones acordados con los gobiernos locales diseñados por ambas partes para desplegar la estrategia contenida en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en el *Programa Sectorial Turístico*.

Asimismo, en el caso de algunas instancias del Gobierno Federal, cuyo ámbito de acción es particularmente relevante para el desarrollo del sector turismo, se celebran **convenios de colaboración** para lograr una mayor unidad de propósito y acción en la materia. En estos convenios se establece la participación coordinada de las dependencias de la administración pública dentro del ámbito de las atribuciones que a cada una corresponde de acuerdo con la ley, con el objeto de cumplir objetivos o fines específicos a los que acuerdan sujetarse

Por ser de interés público la programación de la actividad turística nacional, es que se ha encomendado a la Secretaría de Turismo su rectoría, en coordinación con las entidades del sector público, privado y social. El fomento y desarrollo del turismo constituye uno de los objetivos prioritarios del Programa de Gobierno de la Administración actual, y es un instrumento de integración y de justicia social, al hacer accesible a segmentos cada vez mayores de la población las facilidades recreacionales y el patrimonio cultural, histórico del país; asimismo, resulta un factor estratégico para captar divisas, generar empleos y estimular los diferentes sectores de la economía.

Y es precisamente, el gobierno mexicano por conducto de la Secretaría de Turismo, la que tiene la encomienda de promover la celebración de acuerdos de coordinación, en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, asumen funciones operativas para (artículo 17 fracciones I y IV de la Ley Federal de Turismo) "*I. Elaborar y ejecutar programas de **desarrollo turístico local** acordes con el programa sectorial turístico del gobierno federal;*" y "*IV. En general, promover la planeación, programación, fomento y **desarrollo del turismo** en forma armónica...*"

A su vez, la Secretaría de Turismo, por medio de su *Dirección General de Información y Análisis* tiene la facultad expresa para: "*VII. Desarrollar y difundir análisis sobre el comportamiento y tendencias de **desarrollo del turismo nacional e internacional.***"<sup>83</sup>

No obstante, en aquellos países en donde el fomento del turismo es un elemento importante, el gobierno deseará aparte de realizar estos acuerdos y funciones reglamentadoras, representar un papel más directo en el fenómeno del

<sup>83</sup> Artículo 20 fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

turismo y, en particular, sobre la asignación de responsabilidades entre el sector público y el privado.

Por regla general, un país menos desarrollado, con un sector privado relativamente débil, requerirá de un grado mayor de intervención gubernamental directa que un país muy desarrollado con un sector privado relativamente vigoroso e independiente. En el campo del turismo, la intervención gubernamental directa no sólo es deseable sino también indispensable.

El Gobierno Mexicano tiene como objetivo prioritario crear las condiciones adecuadas que permitan a todos los grupos de la población el desarrollo de sus potenciales, lo cual implica la satisfacción no sólo de las necesidades básicas, sino también el aprovechamiento del tiempo libre, **evitando a toda costa que los mexicanos seamos "extranjeros" en nuestra propia patria.**

Paralelamente, con la intervención que tiene el Estado Mexicano para el desarrollo del turismo nacional, se manifiesta en el apoyo que brinda también a los connacionales cuando retornan a nuestro país.

Y es en este sentido, que el **Programa Nacional de Turismo 2001-2006, señala:** *"Desde 1989 la Secretaría de Turismo participa en las acciones de anfitriona, asistencia turística, orientación social y seguridad que interinstitucionalmente se brinda a los connacionales en su retorno a México, para garantizar un trato con apego a derecho en la atención y prestación de servicios inherentes a su internación en el país.*

*La participación institucional a través de los módulos Paisano SECTUR, que se ubican en las entidades federativas, permite a la corporación Ángeles Verdes e Infotur contribuir a la actuación legal y eficaz que se debe brindar a los connacionales en los diferentes trámites migratorios y aduaneros que tienen que*

*realizar y se suma a las acciones que fortalecen el trato digno y cálido que debe brindarse a nuestros paisanos cuando retornan al país.”<sup>84</sup>*

El desarrollo del turismo nacional, surge desde la célula básica del Estado (el municipio), por ende debe ser el promotor de un turismo integral sustentable a la escala del entorno microrregional, respetuoso de los valores culturales y de la identidad local, entre otros factores. Para ello, propongo incrementar la capacidad de gestión del municipio “a priori” al desarrollo y no “a posteriori” como se ha venido haciendo. De tal suerte, que el municipio sea un actor decisivo desde el inicio del desarrollo turístico (que asuma su rol protagónico), evitándose de esa manera serias desventajas, en cuanto a efectos negativos, propiciando un verdadero círculo virtuoso entre turismo y desarrollo local.

De igual forma sugiero, diseñar y desarrollar modelos de gestión desde los ámbitos locales, a partir de acuerdos básicos y compromisos tomados directamente por los actores turísticos, en el marco de una planeación estratégica a escala regional y nacional, adoptando niveles de regulación específica.

Esto último lleva a considerar la importancia de una coordinación óptima entre la Federación, los Estados y los Municipios para el desarrollo del turismo nacional. La importancia de esta coordinación ya ha sido manifestada en los apartados precedentes de este trabajo, y se reitera en el contexto de la promoción de un desarrollo regional más intenso por medio del fomento al turismo.

En lo anteriormente expuesto, se funda la proposición de que se realice una efectiva corresponsabilidad de los actores involucrados en la actividad turística, y de una participación más activa del Poder Legislativo, particularmente de los Congresos locales. Debiendo mantenerse el Estado como un agente definitorio pero no impositivo.

---

<sup>84</sup> “Programa Nacional de Turismo 2001-2006”, Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002; pág. 79.

Es por lo que el turismo social en México (considerado dentro de una clasificación de turismo nacional o interno), relacionado con las aspiraciones de las clases menos favorecidas de la sociedad mexicana, **constituye una piedra angular de la consolidación del mercado turístico nacional.**

### **III.2.2 Promoción Integral del Turismo Nacional.**

Frente a la incuestionable necesidad de impulsar el turismo, el Estado Mexicano a través de la Secretaría de Turismo junto con el resto de las dependencias gubernamentales y sociales en el ámbito de sus respectivas competencias, debe continuar haciendo frente decidida y ordenadamente a la promoción integral en la materia.

Admitir que el turismo, es un fenómeno que participa de dimensiones diversas en el ámbito jurídico, económico, político, social y cultural, **debe ser visto y trabajado en forma integral** y no exclusivamente desde un enfoque eminentemente sectorial, a partir de la movilización de actores institucionales en el nivel local y regional.

La Secretaría de Turismo para la **promoción turística nacional**, es apoyada por la empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal denominada **Consejo Nacional de Promoción Turística** (artículo 20 de la Ley Federal de Turismo).

Dicho Consejo es una empresa pública de participación estatal mayoritaria<sup>85</sup> en la que están representados, además del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, así como el sector privado. Se trata de un organismo con visión de mercado y de largo plazo, con el fin de utilizar de manera óptima los recursos asignados a la promoción turística, en función de los objetivos de la política en esta materia.

Esta empresa pública de participación estatal mayoritaria, tiene entre sus objetivos principales los que expresamente se contemplan en la Ley Federal de Turismo, destacándose para efectos del apartado en estudio los siguientes:

*Artículo 25 fracción*

*"VI.- Suscribir convenios con los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal y con organismos mixtos, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para instrumentar campañas de promoción turística;"*

*"VIII.- Fomentar, con la participación de los sectores público y privado todo tipo de actividades que promuevan los atractivos y servicios turísticos del país;"*

Ahora bien, la promoción del turismo nacional no corresponde únicamente a la **Secretaría de Turismo**, sino también a otros organismos como son:

<sup>85</sup> De conformidad con la fracción II del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades de cualquier naturaleza, que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social; b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

- **La Secretaría de Desarrollo Social,**
- **El Instituto Mexicano del Seguro Social,**
- **El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,**
- **La Comisión Nacional del Deporte**
- Y las demás entidades que tienen objetivos similares.

Todos los cuales elaboran y ejecutan **programas tendientes a fomentar el turismo nacional**, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.<sup>86</sup>

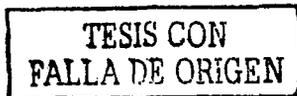
A la par de la promoción, es menester brindar a los turistas nacionales servicios de orientación e información y de reservaciones, que les permita planear ordenadamente sus viajes y asegurar su estancia, lo que resulta tarea fundamental en el espíritu de satisfacción total de los turistas.

En el marco de las consideraciones anteriores, la Secretaría de Turismo *"atiende anualmente alrededor de 220,000 turistas nacionales y extranjeros a quienes les proporciona servicios de orientación e información telefónica, personalizada, por correspondencia, de reservaciones e información bilingüe en español e inglés referente a los atractivos y servicios que ofrece el país.*

*Los nuevos objetivos y acciones tendientes a **promover la oferta turística nacional** demandan ampliar y elevar la cobertura y calidad de los servicios de información y orientación."*<sup>87</sup>

<sup>86</sup> De conformidad con el artículo 9 de la Ley Federal de Turismo.

<sup>87</sup> "Programa Nacional de Turismo 2001-2006", *Op. Cit.*: pág. 79.



La importancia de una adecuada promoción, no se pone en duda; pues ésta no resulta conveniente presentarse de una forma repetitiva. Innovar resulta entonces un reto considerable, pero imprescindible para evitar ser rebasados por la competencia extranjera (pues en ocasiones existen mexicanos que viajan a otras partes del mundo, en lugar de conocer primero su propia patria).

Resulta conveniente una diversificación de imágenes pues al haber muchos mercados turísticos, también existen muchas formas de hacer turismo. Luego entonces, una promoción inteligente debe partir de las condiciones locales, diseñarse para públicos específicos, y en consecuencia evitar contenidos inadecuados frente a sensibilidades de género, ecologistas, sociales, religiosas o políticas.

Al observarse la tendencia que tiene el Estado Mexicano en la actividad turística, y de acuerdo a las características particulares de nuestro desarrollo, el papel que en los tiempos actuales debe desempeñar el Estado Mexicano se perfila considerando diferentes ámbitos de acción:

Figura como **promotor** toda vez que impulsa a los agentes económicos a tomar beneficio de las oportunidades que ofrece el turismo. Es también **coordinador** de los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales, de los agentes privados y de las comunidades locales. Asume por último su papel **normativo**, especialmente en materia de protección a consumidores.

Por otra parte, asume un **rol direccionador** del esfuerzo colectivo y, **orienta y ejecuta** un importante esfuerzo en materia de difusión y mejoramiento de la imagen turística del país.

En la promoción del turismo nacional, no podía pasar inadvertido el aspecto de la **seguridad al turista**, y cabe señalar que en esta materia, el Estado Mexicano ha realizado fructíferos esfuerzos, al contar no sólo con la seguridad pública para tal fin, sino además se encuentra en boga la denominada "**policía turística**"<sup>88</sup> cuya *función* precisamente es la de proteger la integridad física de los turistas nacionales y extranjeros, además de tener la obligación de proporcionar información precisa sobre los puntos turísticos más importantes del lugar en los que dichos elementos de seguridad se sitúan.

Asimismo, los integrantes de este cuerpo policial, tienen la consigna de explicar a los visitantes sobre la realización de trámites y servicios que tengan que hacer durante su estancia (en las entidades federativas que cuentan ya con esta modalidad policiaca), así como canalizarlos a las diferentes dependencias de los tres niveles de gobierno.

Como ejemplo de ello, encontramos a la policía turística de Tlaxcala, "*con esta policía Tlaxcala se convierte en la séptima entidad del país que cuenta con un cuerpo policiaco enfocado a brindar protección a los visitantes nacionales y extranjeros, luego de que Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Yucatán y el Distrito Federal constituyeron una agrupación de este tipo.*

*La creación de la policía turística responde al Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, el cual establece que se deben crear las condiciones para promover el turismo nacional e internacional, así como garantizar la integridad de los visitantes.*

---

<sup>88</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el texto de su artículo 21 refiere formalmente al término "policía", asimismo en el artículo 115 fracción II al referirse a los bandos de policía y buen gobierno. Por otra parte y como respuesta a la necesidad de garantizar la integridad de todo tipo de visitantes fue que esta modalidad policiaca se instituyó en algunas regiones de nuestro país; además de que la Organización Mundial del Turismo recomendó a diversas naciones se implementaran políticas de desarrollo turístico, fundamentalmente, relacionadas con el tema de la seguridad.

*La policía turística estatal es el resultado del esfuerzo conjunto entre la subsecretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de Turismo del estado, así como de diversas instituciones públicas y privadas.”<sup>89</sup>*

Paralelamente, se ubica un servicio turístico que desde 1960, distingue a México a nivel mundial, orientación, asistencia y auxilio turístico que en forma gratuita proporciona la Corporación Ángeles Verdes, lo que se traduce en un valor agregado (no económico) de la oferta turística nacional que contribuye a la confianza y satisfacción de los viajeros que se desplazan por las carreteras del país y fortalecen las acciones que se instrumentan para su seguridad.

La dependencia que tiene a su cargo esta Corporación es precisamente la Secretaría de Turismo, en la que de conformidad con el artículo 24 de su reglamento interior, la unidad administrativa facultada para su operación es la *Dirección General de Servicios al Turista*, esta última adscrita a la Subsecretaría de Innovación y Calidad<sup>90</sup>. La Dirección General referida tiene como atribución expresa la de: *“Apoyar la operación del turismo de superficie, a través del servicio de auxilio turístico denominado **Ángeles Verdes**, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y, en su caso, con los sectores social y privado.”* (artículo 24 fracción XIII del reglamento interior de la Secretaría de Turismo).

Asimismo, tiene la facultad de dirigir y controlar este servicio de auxilio turístico nacional, coordinando los servicios de información, orientación, asistencia mecánica y de primeros auxilios en las carreteras del país y en las caravanas de vehículos automotores (artículo 24 fracción XIV del citado reglamento interior).

---

<sup>89</sup> Datos extraídos del periódico “*El Universal*”; del día Martes 23 de julio de 2002, de la sección “Los Estados”, pág. A25.

<sup>90</sup> Lo indicado, según publicación del Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de enero de 2003.

Como dato complementario, es de apuntar que esta Corporación en el año 2001 atendió a más de 483 mil turistas y brindó auxilio mecánico a casi 122 mil vehículos en los que viajaban. La labor de los Ángeles Verdes es **gratuita** para el usuario y **permanente** durante los 365 días del año, radiopatrullan un promedio de 59 mil kilómetros diarios y más de 21 millones de kilómetros anuales, en 255 rutas de carreteras que abarcan todas las entidades federativas del país. Para ello, cuenta con 945 técnicos de asistencia y auxilio, con una infraestructura de 42 bases fijas de radiocomunicación y un parque vehicular de 312 radiopatrullas.<sup>91</sup>

De lo manifestado anteriormente, se puede considerar a esta Corporación como una verdadera herramienta de auxilio al turista que se suma a las acciones que sobre esta materia realiza el Estado Mexicano, y que por su invaluable labor se ha ganado el respeto y reconocimiento de millones de turistas tanto nacionales como extranjeros.

### **III.3 Turismo Social.**

Hablar de Turismo Social es tratar de puntualizar un concepto cuyas raíces necesitan ser encontradas en la realidad. Tratar de normar una actividad no es crearla, es darle forma. La realidad es siempre anterior a su norma.

Aparentemente como un mero tecnicismo se ha usado el concepto de "Turismo Social" en la Ley Federal de Turismo. Y aunque no existe una definición expresa, o técnica que precise este concepto, puede no obstante, conformarse su

---

<sup>91</sup> Datos obtenidos de la página de internet de la Secretaría de Turismo, en la dirección electrónica [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx).

idea claramente a partir del contenido del Título Segundo, Capítulo II de la citada Ley, denominado "Turismo Social", que en el artículo 9, señala expresamente:

*"Artículo 9. El turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados, y con discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad".*

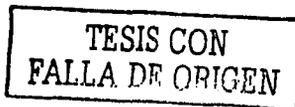
Así, destacando los rasgos distintivos del turismo social, resulta pertinente tener presente además que la Ley Federal de Turismo, tiene por objeto (entre otros): "Artículo 2 fracción IX. **Promover el turismo social...**".

En este contexto la promoción del turismo social, resulta ser función específica de los organismos estatales en el ámbito de sus respectivas competencias, en virtud de sentarse las bases de coordinación de los mismos en el párrafo segundo del artículo 9, del citado ordenamiento jurídico que establece:

*"Las dependencias y las entidades de la administración pública federal, coordinarán y promoverán sus esfuerzos entre ellas y con las de los gobiernos estatales y municipales, y concertarán e inducirán la acción social y privada, para el desarrollo ordenado del turismo social."*

En el turismo social es de destacarse la atención que se brinda a los sectores de la sociedad hasta cierto punto vulnerables, y es en este sentido que en la Ley Federal de Turismo se prevé:

*"Artículo 10. La Secretaría, con el apoyo y en coordinación con las dependencias y entidades competentes, promoverá la constitución y operación de empresas de miembros del sector social, que tengan por objeto la prestación de servicios turísticos accesibles a la población..."*



Al contenerse en la Ley la expresión “**servicios turísticos accesibles a la población**”, hemos de entenderla desde diversas perspectivas, por ejemplo aquella que se refiere a la obligación que tienen los prestadores de servicios turísticos, de ofrecer al turista condiciones arquitectónicas adecuadas para los que por poseer capacidades distintas (discapacitados) no puedan disfrutar de tal o cual centro turístico. O bien, por otra parte, en el sentido de otorgar facilidades para tener acceso a las actividades recreacionales a núcleos de la población con recursos económicos limitados.

Para lograrse lo anterior, la Ley dispone la creación de acuerdos con prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se determinen precios y condiciones adecuados, así como paquetes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos del Turismo Social, en beneficio de obreros, campesinos, infantiles, juveniles, burocráticos, magisteriales, de personas con discapacidad, de estudiantes, de trabajadores no asalariados y otros similares.<sup>92</sup>

Al indicarse en el artículo 11 la expresión: “**otros similares**”, envuelve a todas aquellas personas que se encuentren en una condición semejante a las enunciadas por dicho ordenamiento, los cuales pueden ser aunque no se contemplen expresamente: *las personas de la tercera edad* (adultos a plenitud o adultos mayores como últimamente se les ha llamado).

Como se puede apreciar, el Capítulo II del Título Segundo de la Ley Federal de Turismo, afirma el interés del Gobierno Federal en extender los beneficios del turismo hasta los sectores menos favorecidos de la población y anular la obsoleta creencia de considerar la actividad turística como sectaria o clasista, justificando de esta manera la función social que siempre ha tenido y ahora se reconoce determinadamente en nuestra legislación mexicana.

---

<sup>92</sup> Artículo 11 de la Ley Federal de Turismo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2000).

El Turismo Social entonces, tiene por *objeto* procurar un turismo para todos<sup>93</sup> (pero con la participación y la ayuda de todos), buscando así poner al alcance de los mexicanos que antes no lo tenían, o que lo tenían en condiciones precarias y limitadas, servicios, paisajes, ilustraciones, diversiones, conocimientos, tradiciones, esparcimiento y todo un sin fin de posibilidades de recreación y cultura que al viajar a dentro del país en condiciones decorosas, proporciona satisfacciones que estaban de hecho reservadas para extranjeros o nacionales de altos ingresos, pero no para mexicanos con iguales deseos y derechos, pero con menores ingresos; y aunque todavía estamos en los albores del desarrollo del Turismo Social, puede decirse que sus bases son sólidas.

El turismo social, *"modalidad principal del interno, fue definido en la Declaración de Viena de 1972, como el conjunto de relaciones y fenómenos resultantes de la participación en el turismo de capas sociales de ingresos modestos."*<sup>94</sup>

*"El turismo no es una actividad reservada para grupos económicamente privilegiados, sino una forma social de intercambio humano que ha de coadyuvar a la integración de los mexicanos de las más diversas latitudes y de todos los sectores del país."*<sup>95</sup>

Muchas personas se ven obligadas a pasar sus vacaciones en casa, debido en parte a su carencia de medios o de cultura turística, y en parte por falta de información, las dificultades de transporte, o bien por la falta de infraestructura adecuada para determinadas personas (verbigracia aquellas con alguna discapacidad). A este respecto, el artículo 16 de la Ley Federal de Turismo establece la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la

<sup>93</sup> No se debe confundir la "accesibilidad para todos", es decir, sin discriminación, equitativa y solidaria, y el "turismo de masas" que corresponde con demasiada frecuencia a una práctica invasora y a menudo devastadora.

<sup>94</sup> GETINO, Octavio; "Turismo y Desarrollo en América Latina", *Op. Cit.*; pág. 158.

<sup>95</sup> OLIVERA TORO, Jorge; "Legislación y Organización Turística Mexicana", tercera edición, ed. Porrúa, S.A. México, 1988; pág. 63.

Administración Pública Federal, así como entre los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios y los sectores privado y social, para impulsar la creación o adecuación de la infraestructura, considerando las necesidades de las personas con discapacidad. Asimismo, el *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* tiene la obligación de realizar edificaciones en centros de desarrollo turístico, tomando en cuenta para la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad (artículo 28 fracción IV de la Ley Federal de Turismo).

El turismo social organizado, si se administra con eficiencia, puede vencer la mayoría de esos inconvenientes: experiencia e información, mediante los contactos en otras regiones del mismo país o en el extranjero; los problemas de transporte a través de los planes de paquete con los transportistas, y los de alojamiento mediante contratos con hoteles de recreo. De ese modo las organizaciones pueden lograr que el turismo esté al alcance de muchas personas que de otra manera no podrían viajar.

Ahora bien, el Turismo Social no es un fenómeno que se presente exclusivamente en México, sino también se advierte exteriorizado en muchos otros países; por hacer una referencia a éstos, se revisarán las manifestaciones de este tipo de turismo en ciertas regiones del mundo.

## **ALEMANIA**

*"Inmediatamente después de la guerra se iniciaron los esfuerzos para promover y desarrollar el Turismo interior y el **Turismo Social**. El primer paso fue la creación de carnets de ahorro para viajes, en colaboración con los Sindicatos y los trenes expresos de vacaciones de la Comunidad de Trabajo de la Sociedad de Viajes Colectivos DER (Arbeitsgemeinschaft DER Gessellchatreisen).*

*Después de estas iniciativas se creó en 1951 una Sociedad de Turismo Social y Ahorros, la famosa GESOREI (Gemeinschaft für Sozialtouristik und Reissespargen ,e.v.)"* <sup>96</sup>

## **AUSTRIA**

*"Funciona en este país desde hace unos quince años la Federación Austriaca de **Turismo Social** (Osterreichischer Vehband für Sozialtourismus) institución la más importante para su desarrollo. Está encuadrada en el Ministerio de Transportes y depende también del Ministerio de Asuntos Sociales y la Cámara Austriaca de Obreros y Empleados."* <sup>97</sup>

## **FRANCIA**

*"Por **Turismo Social** se entiende, aparte de los campamentos de turismo, los llamados Villages de Vacances (VVF), las Maisons Familiales de Vacances, Centres de Jeunes, Auberges Rurales y los Gîtes raxux et communaux."* <sup>98</sup>

## **DINAMARCA**

*"Existen los Ferie Lotteri y los Rejse Klubber:*

- a) *Ferie Lotteri.- Los empleados de algunas empresas constituyen una Caja, con una participación de la empresa igual a la que aportan los obreros. El montante anual se sortea en lotes en metálico, que deben ser invertidos necesariamente en viajes fuera o dentro del país. No pueden beneficiarse dos años seguidos, por*

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ FUSTER, Luis: "Teoría y Técnica del Turismo" tomo II, quinta edición, ed. Nacional. Madrid, España, 1980; pág. 453.

<sup>97</sup> Ibidem, pág. 454.

<sup>98</sup> Ibidem, pág. 455.

lo cual son excluidos del sorteo los favorecidos el año anterior. Automáticamente le corresponde el premio a aquel que no le ha tocado durante cuatro años seguidos.

- b) Los Rejse Klubber.- funcionan de una manera similar, pero sin intervención directa de la empresa, que se limita a aportar, mensualmente una cantidad."<sup>99</sup>

## HOLANDA

"Existe una institución denominada 'El Mundo Libre', con sede en Amsterdam, que tiene por finalidad **fomentar la utilización razonable de las vacaciones, principalmente para las personas de recursos limitados**. En dicha institución están representados, entre otros, la Asociación Holandesa de Agrupaciones Profesionales, el Instituto Holandés de Desarrollo Popular y los Amigos de la Naturaleza."<sup>100</sup>

## ITALIA

"Dedicadas a la promoción del **Turismo Social** existen en Italia varias organizaciones, algunas de derecho público (E.N.A.L.), que coordinan y promueven los viajes de productores y familias. Las más importantes son las siguientes:

*Ente Nacional de Ayuda a los Trabajadores*.- Funciona, dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros, el E.N.A.L., que tiene como misión el 'recreo educativo'.

---

<sup>99</sup> Idem.  
<sup>100</sup> Idem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Centro Turístico Social (A.C.L.I.).- Promueve y coordina las iniciativas turísticas a favor de los trabajadores y sus familiares, con alojamientos colectivos, viajes culturales y peregrinaciones por Italia y el extranjero. Organiza cualquier otra actividad que pueda facilitar el descanso y el recreo, poniendo a disposición sus 'Casas de vacaciones', situadas en las más interesantes localidades turísticas del territorio nacional."*<sup>101</sup>

## **ESPAÑA**

Se encuentra *"El Ministerio de Trabajo (mismo que) ha creado un Instituto de Turismo Social y el Ministerio de Cultura promueve a su vez las actividades anteriores."*<sup>102</sup> De donde se desprende que en ese país el turismo social va encauzado a los trabajadores, procurando actividades eminentemente culturales.

## **ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

*"En los Estados Unidos, aunque no con ese nombre, de hecho sí que ha existido el turismo social. Al que acampa en un parque federal o estatal puede que se le descuente más del 90 % del coste real de camping. El valor descontado lo paga el gobierno. Los campamentos de la Iglesia, los de YMCA e YWCA, los de los boy scouts y varios campamentos al aire libre se tendrían que incluir bajo la etiqueta de turismo social si éste es definido como vacaciones subvencionadas.*

*El turismo social normalmente implica la subvención de un gobierno u otro organismo de todas o parte de unas vacaciones para alguien que normalmente pertenece a la clase trabajadora."*<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Ibidem, pág. 455-456.

<sup>102</sup> Ibidem, pág. 456.

<sup>103</sup> LUNDBERG, Donald; *"Manual de Organización y Administración de Turismo"*. Volumen 2, quinta edición, ed. Centrum Técnicas y Científicas, S.A. España, 1986; pág. 250.

A propósito de derecho comparado en materia de Turismo Social, el autor Rodolfo Casparius apunta:

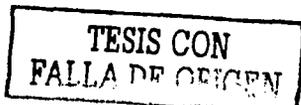
*"Como ejemplo de lo que otros hacen y piensan vemos que Alemania considera al Turismo Social como la fórmula idónea para la recuperación física y mental y brinda por ello a sus ciudadanos substanciosos servicios y ayuda para viajes. Australia ha fundado poblaciones completas de vacaciones para el disfrute de sus Federaciones de obreros, empleados y estudiantes. Francia ha desarrollado numerosas y variadas formas de política, préstamos, albergues y subvenciones entre otros. Dinamarca ha ideado una Lotería mediante la cual los empleados constituyen cajas con una participación de la empresa igual a la que aportan los obreros. El monto anual se sortea y debe ser gastado en viajes. Holanda fomenta la utilización razonable de las vacaciones para las personas de recursos limitados. Italia proporciona incentivos para los trabajadores, ancianos, niños, jóvenes, estudiantes, campesinos y nueve mil grupos de toda naturaleza, a los que proporcionan servicios como alojamiento colectivo, centros vacacionales, estaciones de alimentación y transporte. España ha tenido gran éxito con las residencias sindicales.*

***En el caso de México, la práctica del Turismo Social por los nacionales situados en los niveles económicos de menores recursos, ha sido la tesis y objetivo central de la filosofía, planes y proyectos oficiales del Turismo Mexicano de los últimos 15 años."*** <sup>104</sup>

➤ Mención especial, merece para mi tema central de tesis, el organismo que cristaliza esta loable actividad en el ámbito internacional, me refiero al:

---

<sup>104</sup> CASPARIUS R., Rodolfo; "Turismo ¡La Opción!" Secretaría de Turismo, México 1982; págs. 158-159.



## **BURÓ INTERNACIONAL DE TURISMO SOCIAL (B.I.T.S.)**

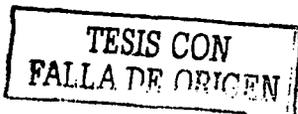
Fundado el 7 de junio de 1963, en Bruselas, donde tiene su sede. *Sus fines* son promover a escala internacional el Turismo Social.

Su estructura es una Asamblea General Anual, que elige un Consejo Administrativo de veinte miembros cada tres años. Son miembros las Asociaciones internacionales y nacionales (no gubernamentales) y particulares interesados.

El Buró Internacional de Turismo Social ha venido a centralizar actividades internacionales que se ocupan de este tipo de turismo, de tal manera que se presenta como el más alto Organismo para la promoción del Turismo Social.<sup>105</sup> Se encuentra integrado por diversos miembros alrededor del mundo, y nuestro país no es la excepción, pues la propia Secretaría de Turismo "*SECTUR*" es miembro formal desde 1998; así también forma parte del mismo a partir de 1997 el denominado "*SETEJ MÉXICO A.C.*" (Servicio Educativo de Turismo de los Estudiantes y la Juventud de México A.C.), el cual tiene como principal objetivo el promover el desarrollo cultural y social entre la juventud, estudiantes y profesores por medio del turismo social y el "*IMJ*" (Instituto Mexicano de la Juventud) cuya membresía data desde 1997, lo anterior por citar algunos.

---

<sup>105</sup> La Oficina Internacional del Turismo Social por primera vez organizó (con la colaboración de la Secretaría de Turismo) en un país de América Latina (México) del 12 al 15 de mayo del 2002 un exitoso congreso sobre la materia, en el que participaron 250 representantes procedentes de 28 países.



En mayo del 2002 se celebró en la Ciudad de México el Congreso Internacional sobre Turismo Social organizado por el B.I.T.S. cabe destacar que esta es la primera ocasión en que se realiza fuera de Europa, donde fue creada esta Organización. El secretario para Las Américas del Buró Internacional de Turismo Social, el Sr. Charles Bélanger al respecto señaló: ***"México es un líder en materia de turismo social en América Latina; sin embargo, señala que hace falta mayor coordinación entre los sectores público y privado, así como mejorar la infraestructura existente."***<sup>106</sup>

***"Aunque a veces se deja de viajar por falta de interés o para cubrir necesidades más urgentes, el Turismo Social es mucho más intenso de lo que se cree. Entre los escasos recursos es alto el porcentaje que viaja en condiciones accesibles a sus ingresos. La visita a familiares, compadres y amigos es una de las más extendidas formas de Turismo Social en México."***<sup>107</sup>

Debemos aspirar pues, a la democratización del turismo mexicano y de la recreación, de tal forma que esta práctica cuente cada vez con un mayor número de infraestructuras e instalaciones.

En virtud de que una parte importante, tanto de la oferta como de la demanda del turismo social se encuentra dentro del propio sector público, es indispensable la coordinación de esfuerzos que permita un mayor y mejor aprovechamiento de la oferta, una más amplia divulgación de las opciones de viajes y, en consecuencia, un beneficio para un mayor número de mexicanos.

***"Las fórmulas para el financiamiento del viaje de vacaciones dentro del turismo social son muy diversas según cada país, pero todas tienen como base el ahorro, que se estimula y encausa mediante procedimientos adecuados, y estos***

<sup>106</sup> Noticia publicada en el periódico "El Universal" en la sección "destinos" del día 8 de julio de 2001; pág. J17.

<sup>107</sup> "El Turismo Social (Trabajos y Conclusiones del V Seminario Cultural de Publicidad Turística)". Op. Cit.; pág. 83.

*procedimientos sólo podrán considerarse adecuados en la medida en que contribuyen a lograr los fines del Turismo Social, que son: elevar culturalmente al trabajador y a su familia; la educación y el sano empleo del tiempo libre, y ayudar a la realización de la justicia social."*<sup>108</sup>

El Turismo Social no es un fenómeno nuevo en nuestro país, pues éste ya se había manifestado desde mediados de los años setentas del siglo pasado, pues como lo señaló en su momento el Arquitecto Guillermo Rossell (Secretario de Turismo, cuando el Jefe del Ejecutivo Federal era el Licenciado José López Portillo): *"a partir de 1977 el turismo social ha registrado un notable incremento, a través del decidido apoyo que ha recibido por parte del Presidente de la República, quien ha solicitado a las autoridades turísticas y a las empresas públicas y privadas, que alcancen una máxima optimización del turismo social, para lograr el mayor incremento turístico interno de la historia.*

*La Secretaría de Turismo es el organismo impulsor del Turismo Social, que procurará mayores posibilidades de viaje a más amplios sectores y núcleos sociales, para lo cual, cuenta con la Dirección General de Turismo Social<sup>109</sup>, planteando como principal objetivo "el propiciar que los trabajadores, los estudiantes, sus familias en general, los estratos populares, tengan posibilidad de viajar con fines recreativos y de desarrollo cultural, dentro de márgenes óptimos de economía, seguridad y comodidad".*<sup>110</sup>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>108</sup> CUERVO S., Raymundo; *"El Turismo Social Aplicado a la Juventud"* Secretaría de Turismo, México 1964; págs. 21-22.

<sup>109</sup> Actualmente con la Dirección de Turismo Social, adscrita a la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos y ésta a su vez dependiente de la Subsecretaría de Operación Turística; todas ellas unidades administrativas pertenecientes a la Secretaría de Turismo.

<sup>110</sup> ROSSELL, Guillermo; *"Memoria de la Reunión de Organismos Promotores de Turismo Social"* Secretaría de Turismo. México, 1980; pág. 555.

Nuestra legislación mexicana considero, es hasta cierto punto novedosa al contemplar dentro del Turismo Social a segmentos de la población no previstos por otras legislaciones del mundo, me refiero a las personas con discapacidad. Lo anterior a decir del autor español Luis Fernández Fuster quien señala *"con relación a los jubilados e inválidos; esta faceta de Turismo Social está prácticamente inédita, excepto en Dinamarca, en todos los países, no ha sido objeto de estudio en ninguno. Quizá la causa se deba a que los países desarrollados cuentan con pensiones suficientes para permitir a sus beneficiarios vacaciones por cuenta propia."*<sup>111</sup>

El Turismo Social hace del descanso al que tiene derecho toda persona llámese obrero, empleado, campesino, estudiante, joven, maestro, pensionado, discapacitado, personas de la tercera edad, etc., un medio para desarrollar oportunidades de igualdad en una sociedad de desigualdades, por ello el Turismo Social es el resultado de las acciones del Estado por compensar las desigualdades sociales en este sector con el propósito de garantizar a todos los ciudadanos mexicanos su igualdad.

En esta misma tesitura, se reconoce en la Ley Federal de Turismo, al establecer en el párrafo segundo de su artículo 32 lo siguiente:

*"En la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, **discapacidad**, credo político o religioso, nacionalidad o condición social."*

Resulta oportuno apuntar, que las personas con discapacidad no son únicamente aquellas que están en silla de ruedas, sino que comprende también las que tienen discapacidad motriz, auditiva, de lenguaje, visual, mental, etc.

---

<sup>111</sup> FERNÁNDEZ FUSTER, Luis, *Op. Cit.*; pág. 463.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al respecto de este tema, el autor Arthur Haulot en su libro denominado "Turismo Social", apunta: *"De las consideraciones anteriores pueden desprenderse fácilmente dos conclusiones mayores: en primer lugar, que el turismo social ha registrado un sensible progreso, tanto en el plano de lo que puede llamarse su doctrina como en el de su aplicación práctica. Las perspectivas más vastas están abiertas a su desarrollo, para beneficio incuestionable de la cultura y bienestar de los pueblos y de la industria turística. En segundo lugar, que la amplitud misma de estas posibilidades y el notorio beneficio social y económico que de ellas emana exigen de quienes pueden jugar un papel en este asunto, que la organización del turismo social sea objeto de los más atentos cuidados."*<sup>112</sup>

La afirmación de que el Turismo Social rompe las barreras de discriminaciones, se encuentra bien ejemplificada en el contenido de la fracción X del artículo 2 de la Ley Federal de Turismo: *"Esta Ley tiene por objeto: X.- Garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo."*

En lo que se refiere a las personas con discapacidad de la población mexicana, según datos del Consejo Nacional de Población revela que *"el número de adultos mayores con algún deterioro funcional crecerá de 2 millones en 2000, a 7.3 millones en 2030, llegando a los 15.1 millones en 2050."*<sup>113</sup>; con lo cual sino se adoptan desde ahora determinadas medidas, ni se diseñan o modifican las infraestructuras arquitectónicas de algunos centros vacacionales, repercutirá enormemente en el acceso de estas personas a la actividad turística.

Por todo lo anterior, en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, se contemplan expresamente diversas acciones que buscan consolidar el Turismo Social en México, dichas acciones son:

<sup>112</sup> HAULOT, Arthur; "*Turismo Social*" Primera reimpresión, editorial Trillas, México, 1997; pág. 128.

<sup>113</sup> Datos extraídos del periódico: "*El Universal*" de la sección "galería" de fecha 12 de octubre de 2001; pág. G10.

- Fortalecer la relación con organismos y empresas del sector público, social y privado, que presten servicios turísticos para reorientar y fortalecer programas para el turismo social.
- Organizar y/o participar en foros de carácter técnico que contribuyan al fortalecimiento y consolidación del turismo social, así como en aquellos de carácter promocional que permitan vincular la oferta con la demanda.
- Impulsar la firma de convenios de coordinación con organismos y empresas de los sectores público, social y privado que presten servicios turísticos para el desarrollo ordenado del turismo social.
- Realizar acuerdos de colaboración con prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se establezcan precios y condiciones adecuadas para la práctica de turismo social.
- Llevar a cabo acciones tendientes a apoyar consumidores, proporcionándoles alternativas de viaje, así como acceso a mecanismos de crédito para su adquisición.
- Fortalecer la operación del Consejo Nacional de Turismo Social.
- Participar en foros internacionales en los que se analizarán y discutirán los temas relacionados con esta importante actividad, lo que nos permitirá una interrelación e intercambio de experiencias con otros países.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Apoyar la realización de proyectos turísticos y de desarrollo de equipamiento básico en destinos que favorezcan el desarrollo del turismo social.<sup>114</sup>

Aplicando las consideraciones precedentes *“varias circunstancias contribuyen a caracterizar el turismo social o popular a saber:*

- *Ausencia de lucro o al menos una utilidad minimizada por parte de los prestadores de servicios turísticos, que al menos pueda obtener costos de operación y organización;*
- *Es un turismo para las masas;*
- *Es subvencionado, en parte o totalmente, por alguna o algunas entidades públicas o privadas, como sindicatos, empresas, gobierno, etcétera;*
- *Su política está orientada a la administración racional del turismo y no a explotar o abusar del turista.”*<sup>115</sup>

De lo hasta aquí expuesto se concluye que, el Turismo Social nos proporciona elementos para no creer que haga falta una nueva y extensa Ley de Turismo. Pienso que la actual es bastante aceptable y que con algunos cambios, una buena reglamentación, voluntad y decisión en su aplicación, se pueden coordinar las actividades turísticas del país, siempre que al frente del Ente Rector haya gente idónea, preparada, involucrada y sobre todo con vocación, voluntad y conciencia turística.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>114</sup> "Programa Nacional de Turismo 2001-2006" Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002; pág. 86.

<sup>115</sup> VILLASEÑOR DAVALOS, José Luis; *Op. Cit.*; pág. 65.

### **III.3.1 Función del Estado Mexicano en el desarrollo del Turismo Social.**

La Ley Federal de Turismo, con su particular concepción de Turismo Social, ha convertido jurídicamente a la Secretaría de Turismo en el orientador, rector y ejecutor del Turismo Social.

Considero que uno de los principales obstáculos para que se promueva el Turismo Social, es la proliferación de empresas privadas (y muchas de ellas "piratas o fantasmas" que no están legalmente establecidas), cuya finalidad principal es el obtener lucro ofreciendo premios, regalos, viajes gratis en algún lugar turístico con alimentos incluidos, descuentos diversos y otras "linduras" que no son ciertas. Formulan además sus promesas de manera verbal y casi nunca le proporcionan al consumidor documentos que sustenten lo que ofrecen ni que avalen la seriedad de sus operaciones comerciales.

Estas agencias de viajes fraudulentas con frecuencia cambian de domicilio para no dejar huella de sus tropelías, donde aseguran tener sus oficinas; tal situación hace imposible *revocar* a favor del consumidor defraudado el contrato que celebra con la pseudo agencia, pues la Ley Federal de Protección al Consumidor<sup>116</sup> señala en su artículo 56 que el ejercicio de este derecho se podrá efectuar dentro de los cinco días hábiles siguientes contados a partir de la firma del contrato para que se deje sin efecto la operación.

Cualesquiera que sean los esfuerzos llevados a cabo y los éxitos alcanzados, no podrá existir Turismo Social significativo y duradero sin la

---

<sup>116</sup> Ley a la que me referiré con mayor detalle en el apartado respectivo del Capítulo IV de la presente tesis.

definición y fomento permanente de verdaderas políticas sociales de turismo, a escala regional, nacional e internacional.

Es así que ante la magnitud de la tarea para el desarrollo del Turismo Social, considero de vital importancia la intervención del Estado Mexicano en la realización y ejecución de planes y programas que coadyuven en el corto plazo a la instrumentación y cumplimiento de estos objetivos, y aún cuando no podemos, ni debemos considerar al Estado como único responsable del cumplimiento de este derecho, la trascendencia y la tarea implica que recaiga en él, el peso principal sin dejar de señalar la obligación de empresas y grupos patronales como responsables en la satisfacción de esta necesidad social; sin embargo, la decisiva participación del Estado para el beneficio de las mayorías y sin afanes de lucro, es elemental.

La función primordial del Estado en este sentido es, encaminar su promoción en reconocimiento del derecho al descanso de los trabajadores y sus familias, a precios más bajos que los del mercado comercial, sin afán de lucro buscando en lo fundamental el beneficio de los sectores de menores ingresos, estudiantes, jóvenes, discapacitados y adultos mayores.

Al respecto el maestro Jorge Olivera Toro, señala: *"el desarrollo del turismo social constituye sin lugar a dudas uno de los programas relevantes de la Secretaría de Turismo, pues se pretende dar un gran impulso a este turismo en todas sus facetas: obrero, estudiantil, magisterial y burocrático, pues tal cosa constituye un acto de justicia para aquellos estratos y segmentos de la población de recursos restringidos, pero que tienen iguales derechos para disfrutar de los recursos turísticos del país."*<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> OLIVERA TORO, Jorge: *Op. Cit.*: pág. 70.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Turismo Social se desarrolla sobre bases sólidas, con una mística, propósitos y estrategias bien definidas; con estructuras, programas y recursos que no obstante la difícil situación económica que atraviesa nuestro país, no se han visto cancelados o disminuidos. En este sentido, **la Secretaría de Turismo a través de la Dirección de Turismo Social** tiene la responsabilidad de promover e impulsar el desarrollo de programas tendientes a cristalizar el derecho al descanso, generando alternativas para que el mayor número posible de compatriotas tengan acceso a las actividades turísticas, allegándoles con ello el derecho a viajar y disfrutar de la riqueza turística nacional.

Así del mismo modo, esa dependencia del gobierno federal por conducto de la **Subsecretaría de Operación Turística** tiene como facultad específica (establecida en el artículo 7 del Reglamento Interior de la SECTUR), y que resalto para el tema medular de mi tesis: *"Diseñar, coordinar, concertar y operar los programas y actividades de turismo social"*.

Con el objeto de aprovechar la gran riqueza natural, cultural e histórica del país, diversificar las corrientes turísticas nacionales y, dar una utilización intensiva en su capacidad instalada, se han diseñado ambiciosos programas que constituyen el esfuerzo que realiza el Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno, y que coordina con dependencias y organizaciones de los sectores social y privado. A saber, programas motivacionales como *"México te da a escoger"*; *"México una aventura a tu alcance"* o bien *"Vacaciones de fin de semana"* folletos, mapas, directorios, que proponen una amplia gama de paquetes turísticos que son difundidos en los diversos medios de comunicación, en las oficinas de gobierno, en los módulos de la Secretaría de Turismo, en agencias de viaje, al interior de las empresas para sus trabajadores, y en general en los puntos turísticos del país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Secretaría de Turismo de igual manera, por conducto del Centro de Estudios Superiores de Turismo (órgano desconcentrado de la SECTUR) realizó en el año 2002, dos importantes estudios sobre turismo social:

- Estudio de viabilidad del Turismo Social en México (con asesoría del Buró Internacional de Turismo Social).
  
- Estudio de viabilidad del Turismo Social del Segmento de Turismo para Retirados.<sup>118</sup>

La sola enunciación del tema de Turismo Social, permite apreciar claramente que éste no puede ser tarea aislada de un órgano de la Administración Pública Federal, y ni siquiera tarea de la Administración Pública en su conjunto, sino que tiene que ser (¿no lo es toda auténtica tarea de gobierno?) una tarea de participación activa entre todas las instituciones, sectores y personas interesadas o involucradas en el Turismo Social.

En este sentido, la Secretaría de Turismo no resulta ser la única encargada de ocuparse por el desarrollo del turismo social,<sup>119</sup> sino que deberán participar conjuntamente otros organismos, ya de gobierno, ya del sector privado o bien social.

*"La estructura y la organización administrativa del organismo turístico nacional se dirigirá a las funciones que debe desempeñar. Aun cuando tenga un*

---

<sup>118</sup> Información proporcionada por el Lic. Gerardo Ruiz Pérez Abreu.- Actual Director de Turismo Social de la Secretaría de Turismo.

<sup>119</sup> Y de hecho así lo contempla el artículo 12 de la Ley Federal de Turismo al señalar en la parte conducente que: "Las instituciones, dependencias y entidades del sector público promoverán entre sus trabajadores el turismo social."

*alto grado de responsabilidad operacional, debe decidir qué funciones realizará y cuáles deberá dividir con otras agencias gubernamentales."*<sup>120</sup>

Lo anterior se pone de manifiesto toda vez que, la Secretaría de Turismo conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, formulará las declaratorias de zonas de desarrollo turístico, lo anterior con el objeto de crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como **centros dedicados al turismo social** (artículo 13 de la Ley Federal de Turismo). En este mismo sentido se establece en el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo, aunque con la nota distintiva que indica: *"...la Secretaría del ramo promoverá acciones e inversiones con los sectores público, social y privado para el establecimiento de centros dedicados al turismo social"* (fracción V del referido artículo 12)

Indudablemente se manifiesta la figura de la coordinación habida entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales, los municipios y demás organismos sociales y privados para la generación de diversos tipos de turismo como el náutico, alternativo, cultural, de salud, para discapacitados, de negocios y por supuesto el social (artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo).

De esta forma intervienen (artículo 6 del Reglamento Interior de la Ley Federal de Turismo) los prestadores de servicios turísticos para prestar las facilidades y condiciones necesarias para el cumplimiento de los **programas de turismo social**, a través de los acuerdos que se refiere el artículo 11 de la Ley<sup>121</sup>. Sobre el particular, cabe señalar que de conformidad con el artículo 13 fracción VI

<sup>120</sup> MCINTOSH, Robert, et. al. "Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas" *Op. Cit.*: pág. 243.

<sup>121</sup> Los acuerdos a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Turismo, son aquellos que se pactan con los prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se determinan precios y condiciones adecuadas a favor de las personas que conforman el turismo social.



del Reglamento Interior de la SECTUR, la Unidad Administrativa facultada para elaborar y dictaminar todo tipo de convenios y en general cualquier instrumento jurídico que celebre la Secretaría de Turismo, resulta ser precisamente la *Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría*.

Siguiendo con esta tesis, de la promoción y de la suscripción de instrumentos jurídicos en materia turística, se contemplan también dichas acciones no solamente a nivel nacional, sino también en el ámbito internacional, con aquellos sujetos de Derecho Internacional con los que nuestra Nación tiene celebrados tratados, convenios o acuerdos en esta materia, atendiendo al desarrollo integral del país **"considerando al turismo social a que se refiere la Ley Federal de Turismo."** (como lo dispone el artículo 14 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo).

Cabe apuntar que el *turismo carretero* es el medio más utilizado por el turismo social; sin embargo, algunos factores como sus altas tarifas, el mal estado de algunas unidades, la falta de medidas adecuadas de seguridad y su alto porcentaje de impuntualidad, convierten a este medio en un problema para el desplazamiento hacia los centros turísticos del país.

Es aquí donde los esfuerzos de las asociaciones sindicales, empresas del sector público y privado y los gobiernos de las entidades federativas y municipios, deben poner mayor énfasis, conjuntar recursos y establecer una política acorde con las necesidades de los usuarios.

Una forma a considerar para el desarrollo del Turismo Social, opino, puede ser la relativa a los albergues, pues son instalaciones turísticas con servicios de alojamiento colectivo, en cierta forma simplificados a efecto de reducir los costos de construcción y de operación, consiguiendo así gran competitividad en tarifas, dentro de un margen de confort, decoro y funcionalidad. Dichas

instalaciones cumplen la función de ampliar la gama de oferta turística en nuestro país, con lo que se logra atender una demanda cada vez mayor de turistas en cuanto a número de viajes y personas, misma que últimamente se ha incrementado en forma considerable.

La descentralización propuesta por el actual Ejecutivo Federal, y que es llevada a cabo por la Secretaría de Turismo, beneficia la integración de **Consejos Estatales de Turismo Social**, que fortalecen en cada Entidad Federativa las acciones y programas necesarios para el desarrollo del Turismo Social.

Los Consejos Estatales de Turismo Social, son órganos de coordinación y promoción turística para apoyar y fortalecer a los organismos estatales y municipales en la ejecución de programas de acceso a las actividades recreativas vacacionales. Asimismo incorporan a los diferentes agentes económicos de los ámbitos público, privado y social a nivel estatal y municipal; además de que tienen la capacidad de incorporar nuevos integrantes que estén vinculados activamente con el fomento del turismo social.

Una de las funciones genéricas de estos Consejos Estatales es la de acordar convenios de colaboración entre prestadores de servicios incorporados al Consejo Estatal con organismos de representación sindical y social, entre otros.

Con estos Consejos, apunta el maestro Jorge Olivera Toro, *"se agiliza la solución de la problemática turística que se presenta en cada Estado, por medio de la descentralización administrativa."*<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> OLIVERA TORO, Jorge; *Op. Cit.*; págs. 68-69.

## CONSEJO NACIONAL DE TURISMO SOCIAL

El actor principal en la construcción de la política turística social es el Consejo Nacional de Turismo Social,<sup>123</sup> fue creado como órgano de colaboración y promoción turística, de la Secretaría de Turismo; en el que participan las instancias de gobierno, el sector social y el sector privado involucrados en el turismo social del país.

El *objeto* que tiene dicho Consejo (de conformidad con el artículo segundo del Acuerdo publicado el 6 de agosto de 1997) es el desarrollar una política pública en materia de turismo social que considere a los jóvenes, adultos o miembros de la tercera edad como elemento estratégico para el desarrollo del país, así como el generar más espacios para la participación de la sociedad en la prestación de servicios, enfatizando e impulsando su capacidad autogestiva en un marco de desarrollo sustentables.

Para cumplir con su objeto, el Consejo Nacional de Turismo Social realizará todas aquellas acciones necesarias para promover, optimizar e incrementar los recursos y atractivos turísticos del país en beneficio del turismo social (artículo tercero del referido acuerdo de creación).

Se integra precisamente, por consejeros, que representan al sector público, social y al privado; dicho organismo está presidido por el titular de la Secretaría de Turismo, quien convoca a sesionar en forma bimestral.

Para mostrar la estructura del Consejo Nacional de Turismo Social, lo presento de manera esquemática en el siguiente diagrama:

---

<sup>123</sup> Consejo que fue creado por Acuerdo publicado el 6 de agosto de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

**CONSEJO NACIONAL DE TURISMO SOCIAL**

**MESA DIRECTIVA**  
(Que se encarga de la dirección y toma de decisiones)

**COORDINACIÓN GENERAL**  
(A cargo del Director de Turismo Social)

**PRESIDENCIA**  
(Funge con este carácter el titular de la Secretaría de Turismo)

**VICEPRESIDENCIA DEL SECTOR PÚBLICO**  
(A cargo del Director de Desarrollo de Productos Turísticos)

**VICEPRESIDENCIA DEL SECTOR SOCIAL**  
(Designado por los representantes de este sector en el Consejo)

**VICEPRESIDENCIA DEL SECTOR PRIVADO**  
(Designado por los representantes de este sector en el Consejo)

**ASESORES O INVITADOS**

Conformados por otros servidores públicos de la Secretaría de Turismo; de otras dependencias de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las Entidades Federativas, de organismos públicos, privados y sociales, así como de las instituciones educativas, asociaciones profesionales y civiles cuando se trate de asuntos o propuestas de su competencia, especialidad o interés y que el Consejo determine convocar. Los asesores o invitados que asistan para proporcionar o aclarar información, tendrán derecho a voz, pero no a voto.

Cada uno de los integrantes del Consejo, en el ámbito de su competencia lleva a cabo esfuerzos para fomentar el que la población mexicana acceda a los beneficios que el turismo aporta; sin embargo, a través del Consejo Nacional de

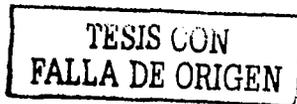
Turismo Social la suma de los esfuerzos es más grande y trascendente que los esfuerzos aislados de cada uno de sus integrantes.

De primordial importancia resulta, por tanto la intervención del Estado, a través del **Consejo Nacional de Turismo Social, el cual realiza diversas funciones**, para el desarrollo del Turismo Social en México, enunciándose las siguientes:

- Analizar, proponer, evaluar y definir las acciones y líneas de ejecución tendientes a facilitar el acceso a las actividades turístico recreativas a grupos de población con recursos limitados.
- Dar seguimiento al programa de turismo social que lleve a cabo la Secretaría de Turismo, encargándose de conocer y evaluar los productos de los estudios e investigaciones que se realicen en esta materia y de adecuar el programa para responder a requerimientos emergentes de estudios que resulte pertinente realizar.
- Apoyar y fortalecer a los organismos gubernamentales, sociales y privados que ejecutan programas de acceso a las actividades recreativas y vacacionales de la población en general.
- Proponer estrategias para la oportuna y eficaz divulgación de los proyectos conjuntos de turismo social.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Dichas funciones del Consejo Nacional de Turismo Social, se encuentran previstas en el artículo sexto del Acuerdo por el que se crea el Consejo, de publicación en el Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997.



### III.3.2 Importancia del Turismo Social.

El turismo está vinculado firmemente al bienestar social y es una de las mejores formas de ejercitar las prestaciones sociales de los trabajadores.

Si reflexionamos que los derechos a las vacaciones pagadas y el descanso semanal son una conquista irreversible de los trabajadores mexicanos consagrada por nuestra Constitución Política y por la legislación laboral, estaremos en mejor posición para entender que el acceso de las "clases populares" al turismo resulta ser más un imperativo social que un privilegio suntuario.

La educación permanente es una meta difícil de alcanzar debido a su propia complejidad, ya que cada persona la aprovechará de acuerdo con su idiosincrasia. Una de las mejores vías para lograrla y que podemos considerar como el prototipo de la educación permanente es el Turismo Social, que brinda la posibilidad a clases menos favorecidas tanto económicamente como culturalmente hablando, la posibilidad de conocer su entorno, su patria y obtener no sólo educación cívica (educando "extraescolarmente" de una forma amable y atractiva), sino la conciencia ecológica para mejor convivir con su medio ambiente y con sus congéneres.

Es de todos sabido, que en muchas de las ciudades de nuestro país, (sino es que en todas) se da el hecho de que grupos de tres, cuatro o cinco jóvenes, pasen horas en esquinas, parques, calles o callejones haciendo nada y por tanto, usando inadecuadamente su tiempo libre. Y es precisamente en este sector (juvenil) que resulta de trascendental importancia el fomento del Turismo Social, (los jóvenes son turistas potenciales que volverán a hacerlo en el futuro), pues con el antecedente que tengan de viajar por la República Mexicana "*el país turístico por excelencia*", al interactuar con su familia, con sus compañeros de escuela o su

área de influencia en el trabajo, el joven actuará como persona plenamente convencida que transmitirá en forma entusiasta y convincente, lo fantástico que es viajar dentro de México, haciendo uso de su enorme potencial que tiene la publicidad oral directa.

Efectivamente, los jóvenes en México representan un alto índice de turistas potenciales (pues integran la mayoría de nuestra población), éstos para viajar buscan aquellos lugares que poseen atractivos naturales o culturales y por otro lado una infraestructura que les facilite viajar en circunstancias que se adapten mejor a su presupuesto, a sus necesidades de seguridad e higiene y que además puedan convivir con otros jóvenes como ellos.

En México tenemos lo primero, los atractivos y la cultura; pero no una buena infraestructura. Y considero que no es solamente responsabilidad de los Gobiernos, es producto de una colaboración coordinada de todos los sectores.

Así desde mi particular punto de vista, un elemento clave que puede ayudar a detonar éste proceso es el de la construcción de "Hostels". En México prácticamente no hay hostels o muy pocos existen, porque se cree que no son rentables. No existe además, gente capacitada para operarlos por que en las escuelas de Hotelería no están preparando profesionales de este género.

El concepto de Hostels implica la renta de camas en lugar de cuartos, pero exige altísimo nivel de limpieza, seguridad y calidad en sus instalaciones, así como la generación de una atmósfera de convivencia y bienvenida que es fundamental para la interacción que buscan los jóvenes entre sí. No es solamente como muchos piensan la renta de camas baratas con autoservicio.

Los jóvenes no quieren hoteles calificados por un firmamento de estrellas que no significan nada para ellos, hoteles en donde se hospeda gente mayor con

la que no tienen nada en común y en donde por los bajos consumos que realizan no son realmente bienvenidos. Hoteles que además que cuando son de precios bajos son sucios, con bajo nivel de servicio y seguridad.

La importancia y ventaja del Turismo Social, en relación con el "turismo comercial", son muchas y muy variadas, pues aquél es un turismo no enajenante, no consumista, no depredador del medio ecológico que le da vida y sustento, no degradante de la propia personalidad, es un turismo que no desintegra a las familias sino que las cohesiona, es un turismo que nos acerca más a México.

El Turismo Social reviste importancia, en mucho debido a que es un fenómeno universal, y afirmo que es universal, por que responde al deseo de todos los hombres que utilizan su fuerza de trabajo en la producción de bienes y servicios para poder encontrar un tiempo libre, el cual debe orientarse al objeto de superarse, de encontrarse consigo mismo, después de las arduas jornadas de trabajo; lo que daría como consecuencia que el trabajador adopte una mejor actitud hacia el trabajo.

No obstante, resulta pertinente aclarar que el Turismo Social **no es un turismo de segunda clase**, pues si el nivel económico de los individuos que lo componen no es igual al de turista de elite, las facilidades que la Ley establece y que los prestadores de servicios turísticos están obligados a dar por una parte, así como las instalaciones que los empresarios o patrones de los sectores público y privado deben proporcionar por otra, hacen posible para dicho usuario el acceso a lo que, en otros tiempos, se consideró exclusivo para una clase.

Efectivamente, todo el turismo debe ser de primera, las instalaciones sí pueden ser de 1ª. , 2ª. , 3ª. , 4ª. , 5ª. (clase o estrellas), pero nunca se clasifica al turista, (como de primera, de segunda) se clasifica al turismo; sin embargo, se debe partir de la base de que no importando la clasificación o la calidad del hotel,

el servicio en todos los casos deberá ser excelente, toda vez que un turista no adquiere una habitación, compra descanso.

Cabe destacar, la concepción misma que el propio usuario del Turismo Social tiene, es distinta a la del turista "rico" ya que éste último ve al turismo como una mercancía más que puede adquirir; en tanto que el trabajador, estudiante, persona de la tercera edad, etc., lo ven como un derecho, como un mínimo de bienestar ganado a través de la lucha por reivindicar un mejor nivel de vida.

Por otra parte, el Turismo Social por volumen de su demanda y la participación de los trabajadores, puede y debe propiciar una gran derrama económica para distintos lugares de la República, razón por la que este tipo de turismo no debe considerarse, precisamente "pobre", además de que es una actividad que persigue que el usuario pague lo justo sin dispendios, ni lujos innecesarios.

Crear Turismo Social no es hacer una actividad caritativa o desprovista de intereses económicos para los prestadores de servicios turísticos, es crear una fuente de ingresos donde el gobierno federal, estatal y municipal intervienen, así como los sectores social y privado. Crear Turismo Social no es una utopía, es una realidad social, pues existe una necesidad de romper pautas de enajenación, rutinas domésticas, escolares, laborales, etc.

Pienso que en la medida en que se organice, se promueva y desarrolle el Turismo Social entre los sectores mayoritarios de la población, se irán utilizando las diferentes estructuras de alojamiento y transportación, desplazando al turismo elitista aun segundo lugar, con el consiguiente beneficio para millones de mexicanos y también en beneficio de los lugares visitados.

### III.3.3 Promoción integral del Turismo Social.

El reconocimiento a la importancia del Turismo Social es cada día más amplio en los países del orbe, pero no sólo el reconocimiento que aún siendo principio básico, de poco valdría por sí mismo, sin el decidido apoyo a su promoción y fomento por parte de los sectores público, social y privado.

*"Para el éxito del Turismo Social es indispensable la intervención vigorosa y entusiasta del Gobierno; de toda la industria organizada del turismo; de todas las empresas de la iniciativa privada y de las instituciones educativas oficiales y privadas. Asimismo, el impulso de sindicatos, uniones de empleados y agrupaciones estudiantiles.*

*El esfuerzo debe también ser promovido por el mecanismo de medios de comunicación, mediante una campaña extensiva e intensiva, científicamente coordinada. Esta campaña es una Campaña de Promoción Integral.*

***Integral** por el conjunto coordinado de planes, programas y desarrollos de ejecución, proyectados hacia un objetivo: Turismo Social, en su máxima y más rápida realización." <sup>125</sup>*

La política de promoción turística atenderá en todo momento al desarrollo integral del país, y tal como lo indica la Ley Federal de Turismo se efectuará considerando a las personas con discapacidad<sup>126</sup> (artículo 19 párrafo segundo).

<sup>125</sup> "El Turismo Social (Trabajos y Conclusiones del V Seminario Cultural de Publicidad Turística)", Op. Cit.; pág. 78.

<sup>126</sup> Personas que también tienen acceso a la recreación mediante el Turismo Social.

El Estado para dar definitivo impulso desarrollo del Turismo Social, ha apoyado en la formulación de programas en los que participan de manera conjunta y coordinada, los sectores público, social y privado. Las principales dependencias institucionales y organismos que participan a favor de esta modalidad turística son:

- **La Secretaría de Turismo a través de su Dirección de Turismo Social** (de la cual ya se precisó a detalle su importancia en el capítulo II del presente trabajo).
  
- **El Gobierno del Distrito Federal, a través de su Secretaría de Turismo** realiza funciones que tienen el propósito de promover y dirigir los atractivos de la Ciudad de México, por medio de programas de turismo social, escolar, cultural, etc., programando y realizando recorridos dentro de la ciudad (y recientemente se han puesto en marcha programas de recorridos en autobuses turísticos denominados "*turibus*"), con lo cual se promueven los sitios turísticos dentro de la Ciudad.
  
- El Instituto Mexicano del Seguro Social (*IMSS*) por medio de la jefatura de servicios sociales realiza acciones encaminadas a impulsar y desarrollar actividades culturales, turísticas y deportivas entre los trabajadores y sus familias; cuenta con centros vacacionales y una agencia sindical promotora, comercializadora y operadora de turismo.

*"El IMSS a través de los años, primero **Oaxtepec** en 1966, después **Trinidad y Malitzl** en 1982 y finalmente desde 1986 **Metepec**, ha ofrecido instalaciones de hospedaje, zonas recreativas, balneario y lugares para congresos, seminarios y eventos deportivos, baratos,*

*con precio muy por de bajo de hoteles y lugares que ofrecen turismo comercial.*" <sup>127</sup>

- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (*ISSSTE*) por medio de la subdirección de servicios turísticos (*TURISSSTE*), el cual fue creado por decreto presidencial el 28 de diciembre de 1972, en el marco de la Ley del ISSSTE, que establece con carácter obligatorio (como lo reseñé en el Capítulo II de la presente tesis) otorgar seguros, prestaciones y servicios diversos; y uno de ellos es precisamente: *los servicios turísticos*. Actualmente cuenta con una agencia turissste en cada uno de los Estados, 7 en el Distrito Federal y una central nacional de reservaciones. Tiene como misión fundamental el proporcionar servicios turísticos de calidad que permitan satisfacer con calidez las necesidades de esparcimiento, diversión, recreación y descanso, que contribuyan a optimizar el poder adquisitivo de los trabajadores y pensionados, en un afán de incentivar integralmente el turismo.

Así también existen organismos que llevan a cabo programas de promoción turística y recreación para grupos específicos de la población que precisamente conforman el Turismo Social, como son:

- **El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores**<sup>128</sup>, el cual es un organismo público descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio

<sup>127</sup> "Turismo Social" Memoria del Seminario efectuado en Taxco, Guerrero; en 1988; pág. 31.

<sup>128</sup> De reciente creación, según publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de junio de 2002 por el que se decreta la "Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores", y que vino a suplantarse al Instituto Nacional de la Senectud (*INSEN*).

propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Tiene por *objeto* garantizar el ejercicio de los derechos de estas personas, disfrutando plenamente, sin discriminación ni distinción alguna, las prerrogativas de su Ley y las que otros ordenamientos consagran (como el caso de la Ley de Turismo). La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, concede un buen número de derechos, que estimo de trascendencia para mi estudio, tal es el caso de: *“el derecho a participar en la vida cultural, deportiva y recreativa de su comunidad”*; *“el derecho de que el Estado promueva la existencia de condiciones adecuadas para los adultos mayores, tanto en el transporte público, como en los espacios arquitectónicos”*; en este contexto se contemplan en dicho ordenamiento jurídico ciertas obligaciones correspondientes a la Secretaría de Turismo, verbigracia: *“Impulsar la participación de las personas adultas mayores en actividades de atención al turismo”*; *“Promover actividades de recreación turística con tarifas preferentes, diseñadas para personas adultas mayores”*; *“En coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública, el establecimiento de convenios con las empresas del ramo para ofrecer tarifas especiales y/o gratuitas en los centros públicos o privados de entretenimiento, recreación, cultura y deporte, hospedajes en hoteles y centros turísticos”*. Con lo cual se advierte palpable la accesibilidad turística para este segmento de la población.

- **El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ)**, el cual nace como resultado del esfuerzo conjunto, entre servidores públicos y legisladores que buscaron en todo momento responder a la especial

situación y justas demandas de la juventud; dicho organismo surge en virtud de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, <sup>129</sup>ordenamiento jurídico que se reconoce en el artículo 1, que el (IMJ) es un organismo público descentralizado (de la Secretaría de Educación Pública), con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal. El citado Instituto actúa como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado cuando así lo requieran.

El Instituto tiene como propósito definir y aplicar una política nacional de juventud para las y los habitantes de entre 12 y 29 años de edad, e incorporarlos plenamente al desarrollo del país, de manera enfática en cuanto a organización, salud, empleo, capacitación, prevención de adicciones, recreación, etc.

- Por su parte, la **Comisión Nacional del Deporte (CONADE)**, desde su creación como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública,<sup>130</sup> atiende las funciones que tenía encomendadas el Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud (CREA); además de propiciar el aprovechamiento racional y adecuado de los recursos que la Administración Pública Federal destina al deporte y la cultura física, dicha Comisión se ocupa de formular, proponer y ejecutar la política nacional respectiva, así mismo propone mecanismos de coordinación entre autoridades

<sup>129</sup> De publicación en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999.

<sup>130</sup> De conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2002, dicho organismo pasó de ser un órgano de consulta a uno desconcentrado; asimismo, mediante este decreto se derogó el ordenamiento que creó al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA).

federales y los gobiernos de los Estados, a fin de impulsar el desarrollo del deporte y del deportista.

Se puede señalar que el objeto que tienen en común todos estos organismos radica fundamental en promover el Turismo Social en México, proporcionando información, orientación y opciones económicas de esparcimiento a los grupos de la población que representan.

La variedad de los organismos promotores de Turismo Social, se justifica, en el sentido de que no podría ofrecerse el mismo tipo de turismo al trabajador que al estudiante, a los adultos mayores, o las personas con capacidades distintas. La única característica general, sería en todo caso el costo reducido y, desde luego, el sentido no lucrativo del Turismo Social.

No obstante los esfuerzos realizados por estos organismos; buena parte de la población a quienes se dirigen estos servicios no utilizan plenamente sus servicios, ya sea por desconocimiento o por la imagen **equivocada** que se tiene del turismo social como un turismo de mala calidad.

Derivado de lo anterior, podría proponer que las acciones que realizan las diferentes instituciones dedicadas al turismo social sean coordinadas y dirigidas por un organismo desconcentrado del sector público que asuma verdaderamente la rectoría de los programas de Turismo Social, con el objeto de evitar políticas inconsistentes y duplicidad en los esfuerzos y recursos.

Otra forma en la que el desarrollo del turismo social podría solidificarse, es a través de la formulación de un mayor número de convenios con los centros vacacionales, con el objeto de que abran un porcentaje de sus instalaciones para atender a la población de menos posibilidades económicas, a cambio de esta

apertura se otorgarían estímulos fiscales y diferentes apoyos gubernamentales a dichos centros recreativos.

Asimismo, algunos convenios con los transportistas, sería una buena manera de fomentar el turismo social, al ofrecer tarifas razonables, servicios, seguridad y comodidad, a cambio de manejar volúmenes importantes de pasaje turístico.

Dentro de la promoción del turismo social, éste puede propiciarse también inclusive en las cláusulas de algunos contratos colectivos de trabajo, en los que se contemple la posibilidad de financiar viajes por parte de la empresa, aportaciones económicas directas por parte del patrón para la realización de viajes como prestación laboral o premio de productividad y el establecimiento de cajas de ahorro con fines turísticos.

En virtud de ser diversos los organismos e instituciones públicas y privadas que han incursionado en la ambiciosa modalidad del turismo social, la coordinación y organización de los mismos, considero deberá ser a través de un organismo oficial regulador del Turismo Social que garantice la eficacia y eficiencia tanto en el mantenimiento de instalaciones como en la prestación final del servicio, debiendo ser el rector (como hasta la fecha ha sido) la propia Secretaría de Turismo u otra organización creada por el Gobierno Federal ex profesamente para dicho fin.

Hasta cierto punto, puede admitirse que el número de instalaciones explícitamente constituidas, reacondicionadas para turismo social son contadas, es por lo que debe optimizarse, consecuentemente, su capacidad instalada e impulsarse con apoyos financieros, vía FONATUR, por mencionar alguno.

En este tenor, la Secretaría de Turismo ha implementado programas de promoción de turismo a nivel nacional, tal es el caso de *"Todo México, Todo el año a Turistear"*, con el propósito de crear condiciones que beneficien a los diferentes sectores de la población y a todas las regiones del país.

Sabedores de que el turismo es una de las formas más placenteras de acercarnos a nuestras tradiciones, la Secretaría de Turismo a través del Consejo Nacional de Turismo Social, mediante la **Tarjeta de Descuentos** que proporciona en forma gratuita (y hasta en diez minutos, simplemente con llenar una hoja con datos personales directamente), brinda la posibilidad de disfrutar servicios de calidad a costos preferenciales. *"A la fecha, se han distribuido 80 mil tarjetas en todo el país y forman parte de este programa más de 500 prestadores de servicio distribuidos en los 31 estados de la República y el Distrito Federal."*<sup>131</sup>

Al considerarse en su conjunto lo antes esbozado, queda suficientemente demostrado el reconocimiento explícito por parte de nuestra Ley Federal de Turismo del **Turismo Social en México**. Esta modalidad de turismo resulta de trascendental importancia en el estudio del derecho administrativo, toda vez que esta rama del derecho se encarga de cimentar las estructuras jurídicas para que se propicie y desarrolle este tipo de turismo, con la intervención del Estado (fundamentalmente por conducto de la Secretaría de Turismo), y demás dependencias y entidades de la administración pública federal, y como lo diferencié también, con la participación del ámbito estatal y municipal y los sectores privado y social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>131</sup> Información obtenida de la sección "destinos" del periódico "El Universal" el día 8 de septiembre de 2002; pág. J13.

## **CAPÍTULO IV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

### **IV.1 Denuncia del turista ante la Procuraduría Federal del Consumidor.**

Al turismo se le ha dado por llamar la "*industria sin chimeneas*", y como una industria debe cuidarse. Es por ello que explotar el turismo no quiere decir explotar al turista. El adecuado manejo de las zonas turísticas de México exige evitar a toda costa el abuso, la ganancia desproporcionada, el afán de engaño, los malos tratos y la discriminación.

Quienes se dedican a la industria turística, como hoteleros, restauranteros, transportistas, agentes de viajes, guías de turistas, etc., deben ser atentos, cordiales, respetuosos y honrados con el turista. Ser servicial es hacer honor a la hospitalidad del mexicano.

En la Ley Federal de Turismo se prevé que 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 (*artículo 32 de la Ley Federal de Turismo*).

De donde se desprende que la Ley Federal de Turismo, hace remisión expresa a la Ley Federal de Protección al Consumidor y por tanto, atenderé en el tratamiento de este capítulo su contenido.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En virtud que de conformidad con la Ley Federal de Protección al Consumidor <sup>132</sup>, pueden interponer denuncias todo tipo de consumidores, es por ello que se estima necesario apuntar aquí lo que dicho ordenamiento jurídico considera como **consumidor y como proveedor**:

*"Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se entiende por:*

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

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

**El consumidor (turista, para efectos de mi tema) tiene derecho de acceso a los órganos administrativos, particularmente a través de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)**, organismo descentralizado del gobierno federal que tiene como función primordial *"promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores"* (artículo 24 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

El acceso del consumidor a la Procuraduría se puede dar fundamentalmente a través de dos medios:

- *"La **reclamación** que el consumidor puede interponer contra el incumplimiento en que haya incurrido el proveedor, reclamación con*

<sup>132</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1992, y sus correspondientes reformas.

la que se inicia el procedimiento conciliatorio regulado en los artículos 99 a 116 de la LFPC, en el que la Procuraduría deberá intentar la conciliación de los intereses del consumidor y el proveedor.

- La **denuncia** que puede presentar sobre violaciones a las disposiciones a la LFPC, la cual, si se considera procedente, da lugar a un procedimiento administrativo en el que se otorga la garantía de audiencia al proveedor, y en el que, si se prueba la violación denunciada, la Procuraduría podrá imponer al proveedor la sanción administrativa que corresponda (multa, clausura o arresto); este procedimiento se denomina "por infracciones a la ley" y está regulado en los artículos 123 y 124 de la LFPC."<sup>133</sup>

Para efectos del presente trabajo, me referiré únicamente al segundo de éstos: **al procedimiento por infracciones a la ley, a través de la denuncia.**

Entendiendo (para los efectos del presente estudio) por **denuncia**, -en el mismo sentido que lo define el jurista Rafael de Pina-, aquel "acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal."<sup>134</sup>

Como su nombre lo indica, el procedimiento regulado en los artículos 123 y 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor es un *procedimiento administrativo* a través del cual la Procuraduría Federal del Consumidor determina, con base en las pruebas que obtenga y con respeto a la garantía de audiencia del proveedor, si éste incurrió en alguna de las *infracciones* previstas en los artículos 126 a 129 de la misma ley y, por tanto, si se le debe imponer la *sanción administrativa* (multa, clausura o arresto) que corresponda, conforme a dichos preceptos. Se trata de un *procedimiento administrativo sancionador*.

<sup>133</sup> OVALLE FAVELA, José; "Derechos del Consumidor" publicación a cargo de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, segunda edición, México 2001; págs. 81-82.

<sup>134</sup> DE PINA, Rafael; "Diccionario de Derecho", décimo segunda edición, ed. Porrúa, S.A. México, 1984; pág. 212.

**El Reglamento de la Ley Federal de Turismo en su artículo 74** establece como autoridad competente a la Secretaría de Turismo, entrándose de violaciones a lo dispuesto por la Ley de Turismo, su Reglamento y las normas que de ella deriven. Y por otra parte el mismo precepto legal reconoce la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en los asuntos de su conocimiento.

De esta forma, una de las autoridades competentes, resulta ser la Procuraduría Federal del Consumidor, al indicarse además en *la Ley Federal de Turismo* lo siguiente:

*"En el supuesto de quejas presentadas por turistas la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, conocerá de su recepción, desahogo y resolución y, en su caso, arbitraje y sanción, en los términos de la ley de la materia."*<sup>135</sup>

Efectivamente, la (*PROFECO*) es autoridad competente para el caso de quejas o denuncias presentadas por turistas ante ese organismo. Es por esta razón que considero oportuno hacer referencia aunque sea somera de su naturaleza jurídica, y en este sentido el *artículo 20* de su Ley dispone:

*"La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto."*

---

<sup>135</sup> Párrafo segundo del artículo 47 de la Ley Federal de Turismo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, la Ley Federal de Protección al Consumidor establece los derechos mínimos de los consumidores *(de todo tipo de personas, incluidas las que conforman el Turismo Social)*. Es así que en su **artículo 7** hace una relación de servicios que el proveedor está obligado a respetar, entre los que se destacan las **reservaciones**, y en el que se consigna que: *"bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a **personas con discapacidad**".*

En este mismo contexto, se pronuncia el **artículo 58** de la referida Ley al disponer en la parte conducente que **los proveedores** de bienes o servicios **no podrán establecer preferencias o discriminación alguna respecto a los solicitantes del servicio, tales como exclusión a personas con discapacidad**. Asimismo, los proveedores **en ningún caso podrán aplicar o cobrar** tarifas superiores a las autorizadas o registradas para la clientela en general, ni tampoco **cuotas extraordinarias o compensatorias a las personas con discapacidad** por sus implementos médicos, ortopédicos, tecnológicos, educativos o deportivos necesarios para su uso personal, incluyéndose el perro guía en el caso de invidentes.

**Los proveedores están obligados a dar las facilidades o contar con los dispositivos indispensables para que las personas con discapacidad puedan utilizar los bienes o servicios que ofrecen.**<sup>136</sup>

Al respecto de este punto el maestro Ovalle Favela opina: *"Si se permitiera que los proveedores pudieran ejercer estas prácticas discriminatorias, como es el caso de la llamada "reserva de derecho de admisión", se atentaría contra la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, que constituyen el objetivo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, según lo establece su artículo 1<sup>o</sup>"*<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

<sup>137</sup> OVALLE FAVELA, José; "Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor" segunda edición, ed. McGraw-Hill/Interamericana de México, S.A. de C.V. México, 1995; pág. 114.

Con lo anterior, se advierte manifiesta la protección de este sector de la sociedad (personas con discapacidad), que como se apuntó en los capítulos que preceden, forman parte del denominado Turismo Social; y por otra parte se obliga a los proveedores a contar con los dispositivos indispensables para que las personas con discapacidad puedan acceder a los servicios que prestan (y al no distinguir la ley cuáles servicios, damos por hecho que se contempla también a los servicios turísticos).

Al reconocer la **Ley Federal de Turismo en su artículo 47**, como autoridad competente a la (*PROFECO*) para conocer de quejas presentadas por turistas, se establece también que **la legislación aplicable será precisamente la Ley Federal de Protección al Consumidor.**

El precepto que recoge la facultad de denunciar ante la (*PROFECO*), es el **artículo 97** de la ley de la materia al señalar: "**Cualquier persona tiene derecho a denunciar ante la Procuraduría las violaciones a las disposiciones de esta ley. La Procuraduría actuará de oficio o a petición de parte.**"

Los servicios turísticos más denunciados y las anomalías más frecuentes que se presentan son:

*"En materia de transporte, los principales motivos de queja son el retraso en los vuelos o las salidas de autobuses, la sobreventa de boletos, la pérdida de equipaje y la negativa a respetar descuentos a estudiantes, maestros y personas de la tercera edad.*

*En el servicio de alojamiento –específicamente hoteles-, las anomalías más recurrentes son incrementos en las tarifas y violación de las reservaciones.*

*En el servicio de restaurantes, los cobros indebidos, la falta de listas de precios y la discriminación, encabezan la lista.*

Por su parte, en los centros de diversión, los cobros indebidos, la discriminación y el condicionamiento —otorgamiento de mesa sólo si se consume una botella de licor— constituyen los principales motivos de queja.<sup>138</sup>

A manera ejemplificativa se exponen a continuación, los rubros de los servicios turísticos de los que más se quejan los consumidores, indicando el total de quejas recibidas en la Profeco, la cantidad de quejas solucionadas, las que fueron concluidas, así como las que se encuentran en trámite de resolver, correspondientes al año 2001:

**QUEJAS EN SERVICIOS\***

PROVEEDOR	QUEJAS RECIBIDAS	SOLUCIONADAS	CONCLUIDAS	EN TRÁMITE
Restaurantes	140	116	15	9
Alojamiento	592	491	39	62
Agencias de viaje	1,411	901	392	212
Transporte terrestre	681	613	38	30
Líneas aéreas	662	518	64	80
Alquiler de autos	156	123	17	16
<b>TOTAL</b>	<b>3,642</b>	<b>2862</b>	<b>565</b>	<b>409</b>

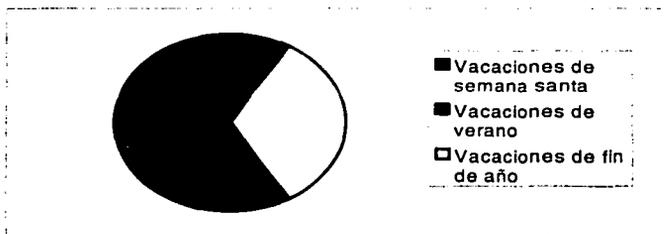
\* Fuente: Dirección General de Quejas y Conciliación, Profeco.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

<sup>138</sup> Reportaje de la sección "destinos" del periódico "El Universal" del día 25 de noviembre de 2001, con información obtenida de la Dirección General de Quejas y Conciliación de la PROFECO; pág. J13.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Por otro lado, se exponen de manera ilustrativa las temporadas (altas) del año en las que los consumidores presentan un mayor número de quejas o denuncias ante la Profeco, en razón del aumento de tarifas por parte de los prestadores de servicios turísticos en dichas temporadas:



Las denuncias o **reclamaciones**<sup>139</sup> que los consumidores (*para efectos de este trabajo turistas*) interponen ante la Procuraduría Federal del Consumidor podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:

- I. Señalar nombre y domicilio del reclamante;
- II. Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos; y
- III. Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> La Ley Federal de Protección del Consumidor trata indistintamente los términos denuncia, queja o reclamación.

<sup>140</sup> Requisitos contemplados en el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En virtud de lo anterior y *“como la Ley no establece ninguna formalidad para la presentación de las denuncias, éstas podrán hacerse del conocimiento de la Procuraduría a través de cualquier medio idóneo, ya sea por escrito o bien verbalmente, personalmente o por teléfono, etcétera.”*<sup>141</sup> Lo precedente con el fin de facilitar en gran medida a los consumidores el ejercicio de sus derechos.

Los requisitos de contenido que exigen las tres fracciones del artículo 99 a que se aluden para la presentación de denuncias, son mínimos y son los esenciales para que se pueda identificar al *reclamante o denunciante*; al *proveedor*; el bien o *servicio* sobre el que recaiga la reclamación y los *hechos* en que se base ésta. **Es obvio que en este acto inicial el consumidor debe expresar también la pretensión o reclamación específica que tenga contra el proveedor.** A este respecto, el artículo 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor faculta a la Procuraduría para solicitar al denunciante, aporte pruebas **a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.**

**Con relación a la personalidad** del denunciante, el artículo 109 de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone lo siguiente:

*“Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta-poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se requerirá poder notarial.”*

Sin embargo, *“más que a la personalidad en sentido estricto, el artículo 109 regula la forma como se debe acreditar la representación, cuando quien comparece lo hace a nombre de otra persona.”*<sup>142</sup>

<sup>141</sup> OVALLE FAVELA, José; *“Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor” Op. Cit.*; pág. 187.

<sup>142</sup> *Ibidem*, pág. 208.

Por otra parte, el consumidor tiene el derecho de presentar su reclamación ya sea:

- a) *En el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación;*
- b) *En el domicilio del reclamante; o*
- c) *En el domicilio del proveedor.*<sup>143</sup>

En congruencia con lo anterior la Ley Federal de Turismo, al respecto señala lo siguiente:

***"Artículo 40. Cuando el turista resida en la República Mexicana, podrá presentar su denuncia ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio.***

***Si el turista reside en el extranjero, también podrá denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor, 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."***

Por último, es obligación de los prestadores de servicios turísticos *"contar con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas de turistas en los términos de la norma oficial mexicana respectiva."*<sup>144</sup>

<sup>143</sup> Artículo 100 de la Ley Federal de Protección del Consumidor.

<sup>144</sup> Artículo 35 de la Ley Federal de Turismo.

Lo anterior es de gran importancia, toda vez que el turista de esta manera tiene la facilidad de interponer su queja o denuncia de forma inmediata a la violación flagrante de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal de Turismo, sin necesidad de tener que trasladarse a algún módulo de atención al Consumidor.

#### **IV.1. 2 Formalidades del procedimiento.**

Gran parte de la actividad administrativa turística se realiza mediante actos que constituyen procedimientos administrativos. Aquí debemos recordar que nos encontramos frente a una materia administrativa por naturaleza, y turística por calificación o forma. Esto significa que el procedimiento turístico forma parte y guarda íntima conexión con el resto de los procedimientos administrativos. Nava Negrete define al procedimiento administrativo como: *"el medio o vía legal de realización de actos que, en forma directa o indirecta, concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración."*<sup>145</sup>

El autor Miguel Galindo Camacho en su libro *"Teoría de la Administración Pública"*, define al procedimiento administrativo *"como una serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas y que son el cauce o camino por medio del cual se desarrolla el proceso administrativo que tiene como finalidad producir el acto administrativo."*<sup>146</sup>

Los tratadistas Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta señalan: *"nosotros estimamos que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción"*

<sup>145</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso; *"Derecho Procesal Administrativo"* ed. Porrúa, S.A. México, 1963; pág. 78.

<sup>146</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel; *"Teoría de la Administración Pública"* ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000; pág. 119.

*del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."*<sup>147</sup>

En nuestro sistema legal, el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe estudiar no sólo desde el punto de vista de los límites del derecho administrativo, sino desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, dentro de nuestro sistema legal el procedimiento administrativo debe sujetarse a la ley secundaria aplicable, pero indefectiblemente debe acatar los principios que consagra nuestra Constitución Política. La autoridad administrativa debe fundamentalmente respetar las garantías de legalidad y de audiencia establecidas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que establece que: *"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 del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."*

La garantía que constitucionalmente deberá gozar el particular es la obligación de que, al seguirse un juicio, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, permitirle su defensa, darle oportunidad de allegar las pruebas que estime pertinentes, alegar lo que a sus intereses convenga y de que, en su oportunidad, se pronuncie una resolución conforme a la ley.

Se ha discutido en la doctrina sobre cuáles son las formalidades que debe satisfacer el procedimiento administrativo, sobre todo cuando éste afecta al particular; a este respecto algunos doctrinarios señalan que: las formalidades esenciales del procedimiento *"serán aquellas que otorgue cada ley o reglamento al*

<sup>147</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; HERRÁN SALVATTI, Mariano; VENEGAS HUERTA, Francisco; *"Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas"*, sexta edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V. México 2001; pág. 76.

*particular, en relación a los actos que le afecten. Y (dichas formalidades) consisten en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o reglamento, para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente."*<sup>148</sup>

La expresión **formalidades del procedimiento**, fue "referida inicialmente a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a las otras ramas del derecho. Hay una total indefinición acerca de cuáles son esas formalidades, pero podemos indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a éste y notificarle las decisiones que le afectan directamente."<sup>149</sup>

Al respecto del procedimiento administrativo seguido por el consumidor (turista) ante la Procuraduría Federal del Consumidor, corresponde señalar que dentro de sus formalidades se aprecia:

Que el procedimiento puede iniciarse por:

- *Denuncia* que presente cualquier persona sobre alguna violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor (cuestión que ya se estudió en el apartado que antecede).

Este procedimiento administrativo se debe desenvolver básicamente en observancia a los artículos 123 y 124 de la Ley Federal de Protección al

---

<sup>148</sup> Ibidem, pág. 80.

<sup>149</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; "Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos"; Op. Cit; pág. 260.

Consumidor, sintetizándose de la siguiente manera: *una resolución que ordene su inicio, la notificación personal de ésta al probable infractor, una etapa de pruebas, otra de alegatos y la resolución final.* En tal sentido procederé a exponer en lo particular las fases procesales del procedimiento administrativo denominado por *infracción a la ley.*

La **notificación** al probable infractor, por parte de la Procuraduría, tiene por objeto hacer de su conocimiento los hechos motivo del procedimiento, es decir, la supuesta infracción a la ley para que el proveedor tenga una *oportunidad razonable de defensa.* Esta es la primera condición que establece el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor para el procedimiento administrativo sancionador. Esta notificación deberá ser *personal,* de acuerdo con lo que dispone el artículo 104 fracción I de dicho ordenamiento legal.

En la propia notificación se debe hacer saber al probable infractor que tiene **un plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas que estime pertinentes y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.** Aunque el párrafo primero del artículo 123 confiere este plazo para rendir pruebas, es indispensable que **la autoridad primero resuelva sobre su admisión,** como lo señala el párrafo segundo del propio artículo 123.

En consecuencia, la segunda condición que debe cumplir el procedimiento por infracciones a la ley consiste en otorgar al probable infractor una *oportunidad razonable para ofrecer y aportar las pruebas pertinentes,* las cuales deberán ser valoradas con apego a derecho, por la autoridad en su resolución.

La tercera condición que debe satisfacer este procedimiento es la que establece el tercer párrafo del artículo 123, y consiste en que la Procuraduría, al concluir el desahogo de los medios de prueba, otorgue al probable infractor un plazo de **dos días hábiles para que éste formule sus alegatos.**

Acto seguido, el último párrafo del artículo 123 ordena que la Procuraduría **debe emitir, dentro de los quince días siguientes, su resolución administrativa**, en la que determinará si se cometió o no la infracción y, por consiguiente, si se impone o no alguna sanción administrativa. Esta resolución administrativa debe estar debidamente fundada y motivada con arreglo a derecho; conforme con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional y con base en los criterios que señala la propia ley en estudio, particularmente en sus artículos 131 y 132.

Al decretarse en la resolución una sanción en contra del proveedor, estamos frente *"actos punitivos, es decir, la imposición de sanciones a quienes violan las leyes o reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa, constituyen una facultad de reprimir que es inherente a la existencia de la actividad administrativa. Las sanciones son muy variables: multas, recargos, intereses punitivos, apercibimientos, destituciones, arrestos, comisos, clausuras, etc; no obstante, se pueden establecer algunos principios comunes a todos ellos. Así, la decisión de la administración de imponer una sanción es un acto administrativo y por tanto, tiene la eficacia de dichos actos."*<sup>150</sup>

O bien, como lo señala el autor Jesús González Pérez: *"Las administraciones públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias, no sólo tienen la facultad de crear sus derechos mediante decisiones unilaterales, sino que ostentan, además, el privilegio de realizar materialmente la decisión con, sin o contra la voluntad del obligado."*<sup>151</sup> Lo cual se ve plasmado en una resolución que impone una sanción.

Frente a esto, contra la resolución que dicte la Procuraduría al concluir este procedimiento, procede el *recurso administrativo de revisión* (según veremos en el siguiente apartado) ante la propia Procuraduría, del cual conoce el funcionario

<sup>150</sup> VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis; *Op. Cit.*; págs. 131-132.

<sup>151</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *"Procedimiento Administrativo Federal"* tercera edición, ed. Pomúa, S.A. de C.V., México, 2000; pág. 119.

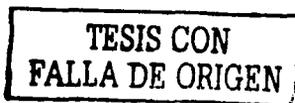
superior jerárquico del que haya emitido dicha resolución; superior jerárquico que determina el Procurador mediante acuerdo dictado conforme lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

#### **IV.2 Recurso Administrativo de Revisión.**

Al respecto del título de este capítulo IV, denominado "*Medios de Impugnación*", consideramos pertinente dejar clara la distinción que existe entre recurso y medio de impugnación. Sobre el particular, algunos datos me permiten fundamentar esta última afirmación, pues como lo ha apuntado el maestro Cipriano Gómez Lara: "*Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, pues, que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, o segunda instancia del mismo proceso.*"<sup>152</sup>

Esa segunda etapa del proceso, refiriéndome a los recursos administrativos, en general; éstos tienen el propósito de mantener la legalidad de la actividad administrativa; de este modo, la causa de dichos recursos o, en otros términos, la pretensión del sujeto recurrente, debe basarse en una violación del orden jurídico, en una trasgresión de las normas legales que regulan el acto

<sup>152</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano; "*Teoría General del Proceso*", novena edición, ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1996; pág. 299.



administrativo objetado. Desde el punto de vista del sujeto particular, la causa de los recursos administrativos reside en la existencia de un derecho, que resulta del orden jurídico administrativo, y un acto administrativo que lo contradice, o que constituye un obstáculo para su ejercicio. El recurso administrativo procura remover ese obstáculo o salvar esa contradicción, considerada ilegítima, a fin de mantener la vigencia plena del derecho afectado.

Continuando con este tema el Doctor Ovalle Favela señala: *"los recursos administrativos son los procedimientos de impugnación a través de los cuales los particulares afectados pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado."*<sup>153</sup>

El recurso administrativo de revisión (que es al que concretamente me refiero), *"es un medio de anulación, ya que el superior jerárquico, como consecuencia del recurso, puede decidir sobre la nulidad o la validez del acto impugnado. Es también un medio de sustitución porque el superior jerárquico que resuelve el recurso de revisión se coloca en la misma situación de la autoridad que emitió el acto impugnado, lo viene a sustituir, por lo que puede confirmar, revocar o modificar dicho acto."*<sup>154</sup>

Para el autor Rafael de Pina, el recurso de revisión es el: *"Recurso extraordinario que tiene por objeto la revisión de una sentencia dictada con error de hecho, para hacer posible la resolución justa, en un nuevo juicio, de la cuestión a que el fallo anulado se refiere."*<sup>155</sup>

Y es justamente, que se encuentra previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor el recurso administrativo de revisión, específicamente en el artículo 135, mismo que a continuación refiero:

<sup>153</sup> OVALLE FAVELA, José; "Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor"; Op. Cit.; pág. 255.

<sup>154</sup> Idem.

<sup>155</sup> DE PINA, Rafael; "Diccionario de Derecho"; Op. Cit.; pág.434.

**“Artículo 135.** *En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito **recurso de revisión...**”*

Aunque el citado artículo 135 se refiere genéricamente a las resoluciones de la Procuraduría, es evidente que, por ser el recurso de revisión un recurso administrativo, es indispensable que se trate de resoluciones administrativas.

Este recurso que prevé la referida ley, tiene las características generales de los recursos administrativos, pero además se puede agregar que es (*denominado por algunos doctrinarios*) “un recurso administrativo vertical”, en virtud de que debe ser resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador, en los términos indicados en el artículo 136.

Por último cabe destacar, que contra la resolución emitida para resolver algún recurso no procederá otro; esta disposición que señala el artículo 143 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se entiende referida al **recurso administrativo de revisión**, pues el particular ya no podrá interponer (*obviamente*) recurso contra dicha resolución; en todo caso, el recurrente que no esté de acuerdo con la nueva resolución, podrá hacer valer los medios de impugnación que procedan.

#### **IV.2.1 Formalidades del procedimiento.**

Para que un recurso pueda prosperar, *“es necesario que esté previsto en la ley, que sea idóneo y que se interponga oportunamente. La falta de alguna de estas circunstancias hará que el recurso sea improcedente y que no logre su*

objetivo. En esta hipótesis debe ser desechado y el acto impugnado queda firme, sin ser valorado en forma alguna.

Por el contrario, el recurso es procedente cuando lo establece la ley, es el adecuado para impugnar lo que se pretende invalidar o modificar, y se promueve dentro del término que la propia ley señala al efecto; pero entonces la pretensión del recurrente será o no satisfecha según sean o no fundados los agravios, que se hagan valer, pues cuando el recurso procede se examina la legalidad del acto recurrido a la luz de los argumentos expresados a guisa de agravios, y de la justificación o injustificación de éstos depende que el acto impugnado sea revocado o modificado, o confirmado, salvo en casos de suplencia, en los que el análisis de la resolución recurrida se realizará directamente, sin sujeción a tales agravios.”<sup>156</sup>

Al respecto de las formalidades del procedimiento del recurso de revisión el maestro José Ovalle Favela señala que: “La ley es omisa sobre los requisitos de contenido del escrito de interposición del recurso de revisión. Sin embargo, tomando en cuenta la naturaleza de este recurso administrativo y la necesidad de que el órgano superior jerárquico cuente con todos los elementos necesarios para resolverlo, **podemos afirmar que en dicho escrito el recurrente debe precisar lo siguiente:**

1. **La resolución administrativa que impugna**, indicando los datos de identificación del expediente, la autoridad que emitió dicha resolución y la fecha de ésta;
2. **Expresar los agravios** que le causa la resolución impugnada, es decir, manifestar los argumentos jurídicos con base en los cuales estima que dicha resolución no se apega a derecho;

<sup>156</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN, “Manual del Juicio de Amparo”, décima sexta reimpresión a la segunda edición, ed. Themis, S.A. de C.V. México, 2001; pág. 150.

Quando quien promueva el recurso lo haga a nombre de otra persona deberá acompañar al escrito los **documentos que acrediten la representación**<sup>157</sup> con la que se actúa, en los términos establecidos en el artículo 109.

En el escrito de interposición del recurso también se deben **ofrecer las pruebas** que se estimen pertinentes, acompañando los documentos relativos.<sup>158</sup>

El escrito **debe estar firmado** por el promovente del recurso.”

Ahora bien, el recurso administrativo de revisión, se podrá interponer **dentro de los quince días hábiles siguientes** a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida (*artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor*).

**El recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico** que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.<sup>159</sup>

Para los fines del recurso administrativo de revisión que prevé la Ley Federal de Protección al Consumidor, se debe entender no necesariamente al superior inmediato de la autoridad que haya emitido la resolución impugnada, sino aquel que señale expresamente el Procurador. El acuerdo previsto en este precepto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 1994, en él se indica qué funcionarios resolverán los recursos de revisión

<sup>157</sup> Ya que de otra manera, de conformidad con el artículo 140 fracción II de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sería improcedente el recurso.

<sup>158</sup> Podrán ofrecerse toda clase pruebas, excepto la confesional, siempre que tengan relación con la resolución recurrida (artículo 137 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

<sup>159</sup> Artículo 136 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

interpuestos contra resoluciones dictadas por servidores públicos adscritos a esa Procuraduría.

El Procurador que expidió dicho Acuerdo, lo redactó con cierta escrupulosidad, pues señala que los superiores jerárquicos que resolverán los recursos administrativos de revisión serán funcionarios públicos (*personas físicas*) y no órganos (*entes incorpóreos*), pues como lo apunta el maestro Ernesto Gutiérrez y González: "...es algo muy diferente el órgano y la persona física titular....el titular es siempre una persona física. El órgano es algo ideal, incorpóreo, y lo es, porque es parte de una persona moral ficticia, como es el Estado. El titular lo es sólo en razón de que desempeña actividades físicas, intelectuales o ambas, que actualizan las funciones del Estado. El órgano es siempre el conducto por el cual el Estado ejerce su capacidad-competencia, ya que se trata de una parte permanente del Estado."<sup>160</sup>

Cabe señalar que, no procederá el recurso de revisión, contra las resoluciones que dicte el titular de dicho organismo descentralizado; toda vez que como tal éste no tiene superior jerárquico que pudiera resolver acerca el recurso.

Y en este sentido que existe una tesis jurisprudencial, que en su parte conducente confirma lo dicho:

***"Procuraduría Federal del Consumidor. Secretario de Comercio. En su calidad de titular de un organismo centralizado, no puede tener el carácter de superior jerárquico de una dependencia de un organismo descentralizado.***

*... en la cúspide de la escala jerárquica del organismo Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra su titular; esto es, el propio Procurador, y no la Secretaría de Comercio, quien desde luego no forma*

<sup>160</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto; "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano", ed. Porrúa, S.A. México, 1993; pág. 554.

*parte de la organización descentralizada del Estado, sino de la organización centralizada de la Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1º., párrafo segundo, 2º., fracción I, 26 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de ahí que jurídicamente no pueda admitirse que un órgano de la Administración Pública Federal centralizada, como lo es la Secretaría de Comercio, sea superior jerárquico de una dependencia de un organismo descentralizado, que en los términos de la Ley antes mencionada, forma parte de la Administración Pública Paraestatal."*

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 689/77. Arquitectura en Marcha, S.A. 31 de agosto de 1977.

Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Sostiene la misma tesis:

Amparo en revisión 726/77. Arquitectura en Marcha, S.A. 8 de septiembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

*(Semana Judicial de la Federación, Séptima Época, 6ª. Parte, julio-diciembre de 1977, pp. 181-182).*

Concluido el período probatorio, **la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes.**<sup>161</sup> Aunque, si bien es cierto que en este precepto, no se precisa si la autoridad resolverá en días hábiles o naturales, tendremos que atender a lo previsto por el **artículo 108** de la ley en estudio, que indica: *"A falta de mención expresa, los plazos establecidos en días en esta ley, se entenderán*

<sup>161</sup> Artículo 139 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

*naturales. En caso de que el día en que concluya el plazo sea inhábil se entenderá que concluye el día hábil inmediato siguiente."*

#### **IV.2.2 Efectos del Recurso Administrativo de Revisión.**

Por lo que se refiere a los efectos del recurso administrativo de revisión habrá que diferenciar respecto de los **generados por la interposición de dicho recurso** y los **derivados de su resolución definitiva**. En cuanto a los primeros, el artículo 141 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que: "*La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas*".

De igual forma, la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada se otorgará, respecto de cualquier otro tipo de sanción administrativa (*que no sea la multa*), siempre y cuando concurren los requisitos que señalan las fracciones I a IV del citado artículo 141, a saber:

- I. Que la solicite el recurrente;
- II. Que el recurso haya sido admitido;
- III. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley; y
- IV. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este efecto "suspensorio" de la resolución impugnada es una medida de gran trascendencia, ya que sin ella los particulares sufrirían la ejecución sin que mediara juicio, y por lo mismo, sin que hubiera aún una resolución definitiva y firme; contraviniéndose luego entonces, la garantía individual de seguridad jurídica que consigna el artículo 14 constitucional, situación que se trata de evitar con tal efecto suspensorio.

Ahora bien, por lo que respecta a los efectos *derivados de su resolución definitiva*, estimo aplicable lo que en este sentido, establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 1° y 91 respectivamente.

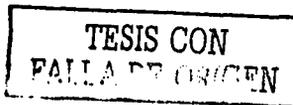
En este contexto, resulta aplicable dicho ordenamiento jurídico, toda vez que en la parte conducente del párrafo segundo de su artículo 1° dispone:

*"El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respectos a sus actos de autoridad..."*.

Y es el caso de que la Procuraduría Federal del Consumidor al ser (*como lo veíamos en el presente capítulo*), un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, le resultan aplicables algunas de las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En consecuencia, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*LFPA*) establece diversos efectos que se presentan con motivo de la resolución recaída al recurso de administrativo de resolución, dichos efectos que se pueden presentar son:

- Confirmar el acto impugnado (artículo 91 fracción II de la LFPA).



- Declarar la inexistencia del acto impugnado (artículo 91 fracción III de la LFPA).
- Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o retocarlo total o parcialmente (artículo 91 fracción III de la LFPA).
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado<sup>162</sup> (artículo 91 fracción IV de la LFPA).
- Dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente (artículo 91 fracción IV de la LFPA).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

<sup>162</sup> Respecto de la modificación del acto impugnado; en la resolución que le recaiga a dicho acto, la autoridad expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta (párrafo segundo del artículo 94 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Turismo es el desplazamiento temporal que realiza el ser humano, a un lugar fuera de su residencia habitual con el fin de descansar, conocer, recrearse, adquirir salud o con afanes religiosos (excepto actividades lucrativas).

**SEGUNDA.-** El llamado derecho administrativo turístico, no es sino una parte especial del Derecho Administrativo la cual comprende las normas, instituciones, principios que regulan la organización administrativa dedicada al turismo así como su funcionamiento; y las relaciones que se generan entre autoridades y particulares, ya en su calidad de turistas o prestadores de servicios turísticos. Y los medios de defensa jurídicos con que se cuentan en este ámbito.

**TERCERA.-** La libertad de desplazamiento que entraña el turismo, se pone de manifiesto en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en la garantía individual consagrada en el artículo 11, relativa a la libertad de tránsito que tiene toda persona para entrar en la República, salir de ella, o viajar por su territorio; siendo ésta situación una condición de vida que el Estado debe continuar asegurando.

**CUARTA.-** La trascendencia de la materia turística en nuestro país, es una realidad, muestra de ello son los convenios internacionales que sobre esta materia ha celebrado el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con otros países, con

el objeto primordial de concederse recíprocamente facilidades para el incremento del turismo entre las naciones.

**QUINTA.-** La materia turística, se contiene no sólo en la Ley Federal de Turismo y su Reglamento (en el ámbito federal), sino que es un tema regulado también en el ámbito local, siendo para los fines de este trabajo la Ley de Turismo del Distrito Federal; asimismo se visualiza en diversos ordenamientos legales que recogen aunque de manera indirecta la materia como se veía por ejemplo en la Ley General de Población, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o la Ley General de Salud; así como en múltiples reglamentos administrativos que contemplan en concreto al turismo tal es el caso del propio Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, el Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo, el Reglamento de Agencias de Viaje, etc.

**SEXTA.-** El Turismo Social es una de las clasificaciones legales del turismo y consiste en todos aquellos instrumentos y medios a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados, indígenas, estudiantes, niños, jóvenes, personas de la tercera edad, y con discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad.

Esta modalidad de turismo resulta de trascendental importancia en el estudio del Derecho Administrativo, toda vez que esta rama del derecho se encarga de aportar las instituciones jurídicas para que se propicie, oriente y desarrolle este tipo de turismo, con la intervención del Estado (fundamentalmente por conducto de la Secretaría de Turismo), las demás dependencias y entidades de la administración pública federal en el ámbito de su competencia respectiva, y

como se apuntó también, con la participación del ámbito estatal y municipal junto con los sectores privado y social.

**SÉPTIMA.-** El Turismo Social nos proporciona elementos para no creer que haga falta una nueva y extensa Ley de Turismo. Considero que la actual es bastante aceptable y que con algunos cambios, una buena reglamentación, voluntad y decisión en su aplicación, se pueden coordinar las actividades turísticas del país, siempre que al frente del Ente Rector haya gente idónea, preparada, involucrada y sobre todo con vocación, voluntad y conciencia turística.

**OCTAVA.-** El Turismo Social es una actividad que se presenta también en muchos otros países, y es derivado de esta comparación, que se puede considerar a nuestra legislación turística mexicana hasta cierto punto novedosa al contemplar dentro del Turismo Social a segmentos de la población no previstos por otras legislaciones del mundo, refiriéndome a las personas con discapacidad y aunque todavía estamos en los albores del desarrollo del Turismo Social, puede decirse que sus bases son sólidas.

**NOVENA.-** Por otra parte, el Turismo Social por volumen de su demanda propicia una derrama económica para distintos lugares de la República; razón por la que este turismo no debe considerarse, precisamente pobre, además de que es una actividad que persigue que el usuario pague lo justo sin dispendios, ni lujos innecesarios.

**DÉCIMA.-** La concepción que sobre el turismo tiene el usuario del Turismo Social, es distinta a la del turista de clases socioeconómicas superiores ya que

este último ve al turismo como una mercancía más que puede adquirir, en tanto que el trabajador lo contempla como el ejercicio de un derecho, como un mínimo de bienestar ganado a través de la lucha por reivindicar un nivel de vida. Con ello va cobrando una nueva dimensión, alejándose por mucho, de ese concepto distorsionado de ser un turismo de segunda clase para convertirse en una verdadera prioridad nacional.

**DÉCIMA PRIMERA.-** La importancia y ventaja del Turismo Social, en relación con el turismo ordinario, son muchas y muy variadas, pues aquél es un turismo no enajenante, no consumista, es un turismo que cohesiona a la familia, es un turismo que nos acerca más a México.

El Turismo Social hace del descanso al que tiene derecho toda persona, un medio para desarrollar oportunidades de igualdad en una sociedad de desigualdades, por ello el Turismo Social es el resultado de las acciones del Estado por compensar las desigualdades sociales en este sector; es en este sentido que los mecanismos especiales a los cuales se recurre en el Turismo Social son con el propósito de garantizar a todos los mexicanos su igualdad.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Ante la magnitud de la tarea para el desarrollo del Turismo Social, se concluye de vital importancia la intervención del Estado Mexicano en la realización y ejecución de planes y programas que coadyuven en el corto plazo a la instrumentación y cumplimiento de estos objetivos, y aún cuando no podemos, ni debemos considerar al Estado como único responsable del cumplimiento de este derecho, la trascendencia y la tarea implica que recaiga en él, el peso principal sin dejar de señalar la obligación de empresas y grupos patronales como responsables en la satisfacción de esta necesidad social; sin

embargo, la decisiva participación del Estado para el beneficio de las mayorías y sin afanes de lucro, es elemental.

**DÉCIMA TERCERA.-** El papel del Estado en el desarrollo turístico ha evolucionado, desde un rol fundamentalmente interventor y regulador, pasando por una etapa de promotor orientándose, en la actualidad, cada vez más hacia un trabajo de *coordinación en múltiples ámbitos*; por ello la participación de los tres niveles de gobierno adquiere singular relevancia, en virtud de que las grandes políticas y estrategias sectoriales se concretan en el ámbito local; (y toda vez que el fenómeno del Turismo Social se lleva a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional, por tanto, las Entidades Federativas como los Municipios cuentan con facultades para llevar a cabo acciones determinantes para su adecuado desarrollo).

**DÉCIMA CUARTA.-** La Ley Federal de Turismo y su Reglamento disponen la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Lo anterior se pone de manifiesto en el caso de la denuncia que puede interponer todo tipo de turista ante la Procuraduría Federal del Consumidor (organismo descentralizado del gobierno federal) en contra de los prestadores de servicios turísticos; y para el caso de que el particular considere que le causa agravio la resolución que recae a dicha denuncia; procede el denominado recurso administrativo de revisión cuya finalidad es precisamente solicitar una nueva resolución que revoque, suspenda o modifique el acto que se impugna.

## **PROPUESTAS**

**PRIMERA.-** Dar cabal y efectiva atención al Turismo Social, a modo de colocarlo en el lugar que justamente le corresponde, pues con lo hecho hasta ahora en pos de su desenvolvimiento, ha quedado demostrado que, a todo nivel, abate costos, da impulso a la integración, hace un desplazamiento más organizado y fomenta la cultura en sus variadas y diversas manifestaciones.

**SEGUNDA.-** Impulsar acciones hacia un aprovechamiento real del marco jurídico, que permita una mayor coordinación entre las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que desemboquen en una mayor participación en la actividad turística, evitando la improvisación en la materia.

**TERCERA.-** Una forma en la que el desarrollo del turismo social podría solidificarse, es a través de la formulación de un mayor número de convenios con los centros vacacionales, con el objeto de que abran un porcentaje de sus instalaciones para atender a la población de menores posibilidades económicas, a cambio de ésta apertura se otorgarían estímulos fiscales y diferentes apoyos gubernamentales a dichos centros recreativos.

**CUARTA.-** Derivado de lo anterior, puedo proponer que las acciones que realizan las diferentes instituciones dedicadas al turismo social sean coordinadas y dirigidas por un organismo desconcentrado del sector público que asuma



verdaderamente la rectoría de los programas de Turismo Social, con el objeto de evitar políticas inconsistentes y duplicidad en los esfuerzos y recursos.

**QUINTA.-** Con el objeto de evitar en la medida de lo posible el abuso por parte de los prestadores de servicios turísticos, sería conveniente ampliar la difusión de los derechos que tienen los turistas como consumidores al interior de las organizaciones sindicales, organismos sociales, agencias de viajes, etc. Elaborando conjuntamente documentos que concentren la información más relevante en materia de derechos del turista consumidor.

**SEXTA.-** Que las autoridades competentes establezcan mayor cantidad de módulos de quejas para los turistas, con el objeto de que se les atienda en forma expedita. Así como establecer campañas de orientación a través de los diversos medios de comunicación, obligando al prestador de servicios turísticos a exhibir y respetar los precios y condiciones del servicio en observancia a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

**SEPTIMA.-** Que las instituciones, dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal promuevan entre sus trabajadores el Turismo Social, en coordinación con la Secretaría de Turismo, las instituciones de seguridad social y las organizaciones sindicales correspondientes. Asimismo, la incorporación de cláusulas en los contratos colectivos de trabajo en los que se contemple la posibilidad de financiar viajes por parte de las instituciones, en condiciones favorables para el trabajador. O bien, el establecimiento de cajas de ahorro con fines turísticos.

**OCTAVA.-** Formulación y circulación de boletines en los que se muestre al trabajador los lugares que puede visitar durante sus vacaciones, colocación de posters turísticos en lugares visibles que lo motiven a salir. Contemplando las condiciones que comprende el paquete, con el objeto de evitar disgustos de los consumidores.

**NOVENA.-** Establecer como una materia optativa en el plan de estudios de la Facultad de Derecho la disciplina de "Derecho Administrativo Turístico", que permita introducir a los alumnos en el conocimiento de esta área, y en consecuencia enriquecer el nivel de preparación académica de los mismos, y tener una opción más para estudiar.

**DÉCIMA.-** Que se apruebe en el corto plazo la reforma constitucional en la que se prevé la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia turística.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Todo el turismo simbólicamente es social, ya que se da en la sociedad, sus integrantes lo practican, lo organizan y venden sus servicios. Pero para implementar un verdadero Turismo Social, es necesario equiparlo con la seguridad, la salud y la educación pública, debiéndose realizar planes de construcción para una estructura de servicio especial, financiada por el Estado y registrada en una cuenta de costo social.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Fortalecer los instrumentos administrativos y legales del Estado para otorgar a las autoridades locales mayores atribuciones y facultades, lo anterior toda vez que las tendencias turísticas a escala mundial, y la

valoración del turismo como sector prioritario de la economía nacional, lo hacen imprescindible.

**DÉCIMA TERCERA.-** Que la Secretaría de Turismo asuma definitivamente su papel como máximo organismo rector de la política turística en la Nación, y diseñe las estrategias adecuadas para un óptimo desarrollo del Turismo Social en México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

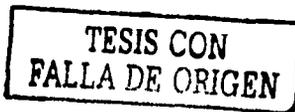
## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo"; Parte General, tercera edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 2001.
- ----- "Derecho Administrativo Especial"; Tomo II, ed. Porrúa, S.A.; México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel;  
HERRÁN SALVATTI, Mariano;  
VENEGAS HUERTA, Francisco. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas"; sexta edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 2001.
- ARCARONS SIMÓN, Ramón. "Manual de Derecho Administrativo Turístico"; segunda edición, ed. Síntesis, S.A.; Madrid España, 1999.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales"; vigésimo cuarta edición, ed. Porrúa, S.A.; México, 1992.

- CASPARIUS, Rodolfo. "Turismo ¡La Opción!"; Secretaría de Turismo; México, 1982.
- CUERVO, Raymundo. "El Turismo Social Aplicado a la Juventud"; Secretaría de Turismo; México, 1964.
- DE LA TORRE PADILLA, Óscar. "El Turismo. Fenómeno Social"; octava reimpresión, ed. Colección Fondo de Cultura Económica; México, 1994.
- EVERART M, Annete. "Análisis Conceptual del Turismo Social"; Centro de Estudios Superiores en Turismo; México, 1988.
- FERNÁNDEZ FUSTER, Luis. "Teoría y Técnica del Turismo"; tomo II, quinta edición, Editora Nacional; Madrid, España, 1980.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo"; trigésimo tercera edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 1994.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. "Teoría de la Administración Pública"; ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 2000.

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho"; cuadragésimoprimer edición, ed. Porrúa, S.A.; México, 1990.
- GARCÍA VILLA, Adolfo. "Planificación y Evaluación del Turismo"; ed. Limusa, S.A. de C.V.; México, 1984.
- GETINO, Octavio. "Turismo, Comunicación Social y Desarrollo"; ed. Edimeditos; México, 1983.
- ----- "Turismo y Desarrollo en América Latina"; ed. Limusa, S.A. de C.V.; México, 1987.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso"; novena edición, ed. Harla, S.A. de C.V.; México, 1996.
- GONZÁLEZ ALPUCHE, Rafael. "Temática y Legislación Turística"; ed. Libros de México, 1969.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Procedimiento Administrativo Federal"; tercera edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 2000.



- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano"; ed. Porrúa, S.A.; México, 1993.
  
- HAULOT, Arthur. "Turismo Social"; Primera reimpresión, ed. Trillas; México, 1997.
  
- LASALLE, Ferdinand. "¿Qué es una Constitución?"; séptima edición; ed. Colofón, S.A.; México, 1996.
  
- LUNDBERG, Donald. "Manual de Organización y Administración de Turismo"; Volumen 2, quinta edición, Ediciones Centrum Técnicas y Científicas, S.A.; España, 1986.
  
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. "Derecho Internacional Público. Parte General"; segunda edición, ed. Trotta, S.A.; Madrid, España, 1995.
  
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos"; cuarta edición, ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V.; México, 2000.
  
- ----- "Diccionario de Derecho Administrativo"; Tomo 3, ed.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Harla, S.A. de C.V.; México, 1997.

- MCINTOSH, Robert; et.al.

"Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas"; ed. Limusa, S.A.; México, 1983.

- NAVA NEGRETE, Alfonso.

"Derecho Procesal Administrativo"; ed. Porrúa, S.A.; México, 1963.

- OLIVERA TORO, Jorge.

"Legislación y Organización Turística Mexicana"; tercera edición, ed. Porrúa, S.A.; México, 1988.

- OVALLE FAVELA, José.

"Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor"; segunda edición, ed. McGraw-Hill/Interamericana de México, S.A. de C.V.; México, 1995.

- -----

"Derechos del Consumidor"; publicación a cargo de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, segunda edición; México 2001.

- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo"; segunda edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 2000.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. "Derecho Internacional Público"; decimoctava edición, ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México 2000.
- VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. "Derecho Turístico Mexicano"; ed. Harla, S.A. de C.V.; México, 1992.

## **LEGISLACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; editorial Sista, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ediciones Delma, S.A. de C.V., 2ª. edición. México 2002.
- Ley Federal de Turismo; editorial Sista, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley Federal de Protección al Consumidor; editorial Sista, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales; ediciones Delma, S.A. de C.V., 2ª. edición. México 2002.



- Ley Federal del Trabajo; editorial Sista, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley General de Población; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley General de Salud; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley de Nacionalidad; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; Diario Oficial de la Federación, del 25 de junio de 2002.
- Ley de Turismo del Distrito Federal; Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 22 de mayo de 1998; 18 de noviembre de 1999 y 29 de agosto de 2002.
- Reglamento de la Ley Federal de Turismo; Diario Oficial de la Federación, del 2 de mayo de 1994; 19 de julio de 1994 y; 9 de noviembre de 1999.
- Reglamento de la Ley General de Población; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.
- Reglamento de Pasaportes; ediciones Delma, S.A. de C.V. México 2002.

- Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo; Diario Oficial de la Federación del 27 de noviembre de 2001 y; 19 de abril de 2002.
- Reglamento para la Prestación del Servicio Turístico de Buceo; Diario Oficial del 24 de febrero de 1992.
- Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido; Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1989.
- Reglamento de Guías de Turistas; Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1988.
- Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas; Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1986.
- Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes; Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1984 y; 4 de noviembre de 1986.
- Reglamento de Arrendadoras de Automóviles; Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1984.
- Reglamento de Agencias de Viajes; Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1984.
- Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares; Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1982.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; ediciones Delma, S.A. de C.V., 2ª. edición. México 2002.

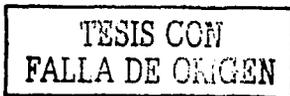
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo; Diario Oficial de la Federación del 15 de junio de 2001 y; 9 de agosto de 2002.
- Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal; Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 2002.
- Programa Nacional de Turismo 2001-2006; Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2000.
- Acuerdo de creación del Consejo Nacional de Turismo Social; Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto de 1997.

## **JURISPRUDENCIA**

- DISCO COMPACTO "IUS 2000" JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 1917-2000.

## **DOCUMENTALES**

- CENTRO DE ESTUDIOS "El Turismo Mexicano en el Largo



SUPERIORES EN TURISMO.

Plazo (La perspectiva 2020)";  
Secretaría de Turismo; México,  
2000.

- CONSEJO NACIONAL  
DE TURISMO.

"El Turismo Fenómeno Económico,  
Social y Cultural"; segunda parte;  
México, 1967.

- -----

"Encuentro Nacional de la  
Problemática Turística"; México,  
1976.

- INSTITUTO MEXICANO DEL  
SEGURO SOCIAL

"Estudio del Turismo Social";  
México, 1991.

- -----

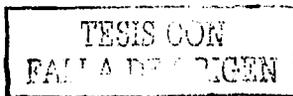
"El Turismo Social" (Trabajos y  
Conclusiones del V Seminario  
Cultural de Publicidad Turística);  
México, 1971.

- ROSSELL, Guillermo.

"Memoria de la Reunión de  
Organismos Promotores de  
Turismo Social"; Secretaría de  
Turismo; México, 1980.

- SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

"Manual del Juicio de Amparo";  
décima sexta reimpresión a la  
segunda edición; ed. Themis,  
S.A. de C.V.; México, 2001.



## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho"; decimosegunda edición; ed. Porrúa, S.A. de C.V.; México, 1984.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. "Diccionario de la Lengua Española"; vigésima primera edición; ed. Espasa Calpe, S.A.; Madrid, España, 1992.

## HEMEROGRAFÍA

- "El Universal" Sección "destinos"; México, Distrito Federal, Domingo 8 de julio de 2001, pág. J17.
- ----- Sección "galería"; México, Distrito Federal, Viernes 12 de octubre de 2001, en la pág. G10.
- ----- Sección "destinos"; Mexico, Distrito Federal, Domingo 8 de septiembre de 2002, pág. J13.
- ----- Sección "destinos"; México, Distrito Federal, Domingo 25 de noviembre de 2001, pág. J13.