

# Apuntes sobre la Evolución de la Ley Federal de Turismo de México\*

Ventura Enrique Mota Flores<sup>2</sup>

**Sumario:** I. Introducción. II. La evolución de la Ley Federal de Turismo en México durante los años 1974-1992: a) Nominación de la ley; b) El objeto de la Ley; c) El concepto de turista; d) Los prestadores de servicios turísticos; e) El registro; f) La planeación de la actividad; g) Las zonas de desarrollo turístico prioritario; h) El turismo social; i) El fomento al turismo; j) Algunos señalamientos relevantes. III. Conclusiones. IV. Literatura consultada.

## I. Introducción

Conocer la evolución de los marcos jurídicos a través de las diferentes leyes en determinada materia, permite entre otras cosas, entender la realidad jurídica de un país. En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar nueve aspectos centrales de la actividad turística, que han sido regulados por la ley sectorial durante los últimos 35 años. Son cuatro fechas las que han nutrido el derecho positivo mexicano en materia de turismo: 1974, 1979, 1984 y 1992<sup>3</sup>.

El análisis inicia desde los diferentes nombres que se le han otorgado a las leyes estudiadas hasta comparan los objetivos que se han establecido para cada una de las leyes en los años de referencia. Posteriormente abordaremos los conceptos de turista; prestadores de servicios turísticos; el registro de prestadores de servicios turísticos; las zonas de desarrollo prioritario; el turismo social; el fomento al turismo, y finalmente un apartado para resaltar algunos aspectos generales de relevancia jurídica. El análisis

---

\* Sección coordinada por Eduardo Gamero Casado.

1 Trabajo presentado en el II Congreso Internacional de Derecho del Turismo, celebrado los días 30 y 31 de Octubre de 2008 en Cancún, Quintana Roo, México. [www.congresodederechodelturismo.com](http://www.congresodederechodelturismo.com)

2 Doctorando en Turismo por la Universidad Antonio de Nebrija y Profesor Investigador en la Universidad del Caribe, Cancún, México. [enrique\\_mota\\_flores@hotmail.com](mailto:enrique_mota_flores@hotmail.com)

3 Legislación:

- Ley Federal de Fomento al Turismo. 1974.
- Ley Federal del Turismo. 1979.
- Ley Federal del Turismo. 1984.
- Ley Federal de Turismo. 2007.

Se omitió analizar las leyes de 1961, 1963 y 1949.

concluye con una reflexión sobre los conceptos que deberían retomarse en una futura ley de turismo para México.

## II. La evolución de las leyes que han regulado al turismo en México durante los años 1974 a 1992

### a) Nominación de la ley

El nombre de la ley mexicana de turismo ha variado a través de los años. En 1974 se le denominaba Ley Federal de Fomento al Turismo; pero desde 1979 a la fecha se le denomina Ley Federal de Turismo. Desde 1974 se ha señalado que, la ley es de orden público e interés social y que corresponde al Ejecutivo Federal su aplicación a través del Departamento de Turismo (1974) y años más tarde a través de la Secretaría de Turismo (Desde 1979 a la fecha).

Cuadro 1. Comparativo de la evolución del nombre de la ley de turismo en los años 1974, 1979, 1984 y 1992.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1979</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1984</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1992 (Incluye reformas)</i>
Artículo 1.— La presente Ley es de interés público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto el fomento del turismo y la protección de la actividad Turística, por el Ejecutivo Federal a través del Departamento de Turismo.	Artículo 1.— Las disposiciones de esta Ley rigen en toda la República y son de orden público e interés social. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo.	Artículo 1.— La presente ley es de interés público y de observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo, a la que, para efectos de la propia ley, se le denominará: “La Secretaría”.	Artículo 1.— La presente Ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del Turismo. 2007.

### b) El objeto de la ley

Su objeto también ha variado. En 1974 se reducía al siguiente texto: «tiene por objeto el fomento del turismo y la protección de la actividad turística, por el Ejecutivo Federal a través del Departamento de Turismo». Con lo cual quedaba de manifiesto el desconocimiento de los alcances de la actividad y su ubicación dentro de la administración pública federal.

Es hasta 1979, cuando se amplía la visión del objeto de la ley al establecer al menos cinco supuestos sobre la materia. Es de resaltar esta etapa, pues en la fracción segunda del entonces artículo segundo, se establecía de manera expresa «el fomento y desarrollo de la oferta en materia turística». Lo que algunos autores llaman el crecimiento de la hotelería.

En 1984, reduce su interés por la actividad, pues del objeto de la ley desaparece la palabra planeación<sup>4</sup> y la reduce por la palabra programación, no obstante que la segunda fracción del entonces artículo segundo establecía el desarrollo del turismo. También se puede resaltar que esta ley vislumbró por primera vez, dentro de su objeto, «la protección y auxilio al turista», la cual persiste hasta nuestros días.

Ocho años más tarde, y con una nutrida experiencia que ha dejado el crecimiento de la hotelería, y de las actividades provenientes del turismo, la ley de 1992 prevé en su objetivo diez supuestos que reflejan la preocupación por comprender de manera integral la actividad. No obstante, resulta incomprensible que continué la palabra programación y no la palabra planeación.

Lo que sin duda determina una nueva forma de comprender la actividad en México, y con ello estar a tono con las exigencias internacionales en materia de turismo y atenuación de la pobreza, es uno de sus objetivos, cuando dice: «elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística», así como el incorporar la necesidad de coordinación de la federación con las entidades federativas y los municipios, que hasta entonces había ignorado. Otro objetivo que se suma a la manera de concebir el turismo lo constituye la fracción VI del vigente artículo segundo al incorporar «preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares que se trate». Lo anterior refuerza la idea de estar en el camino del desarrollo sustentable, pues el criterio de equilibrio ecológico y de los aspectos sociales no tienen precedentes en la legislación de turismo, ellos son tomados de los momentos por los que ha atravesaba la política del país en materia ambiental y de desarrollo sustentable, pues en ese año se celebraba la Cumbre sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que vendría a influenciar gran parte de la legislación de México. El tema de la calidad y el reconocimiento a las personas con discapacidad aparecen dentro de los objetivos de la ley como una aportación en la madurez sobre el entendimiento de la actividad turística.

4 En este periodo, al parecer la planeación de la actividad turística deja de ser de interés para el Estado. Lo que implica un dilema al desarrollo de los destinos del país, pues a la distancia se ve una gran omisión por parte de políticas públicas hacia la planeación del turismo, con sus respectivos impactos.

Cuadro 2. Comparativo del objeto de las leyes de federales de turismo 1974, 1979, 1984, 1999.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974</i> (D.O.F. 20-01-74)	<i>Ley Federal de Turismo de 1980</i> (D.O.F. 01-15-80)	<i>Ley Federal de Turismo de 1984</i> (D.O.F. 06-02-1984)	<i>Ley Federal de Turismo de 1992</i> (Incluye reformas) (D.O.F. 31-12-1992)
<b>Artículo 2.</b> — También son de interés público la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación.	<b>Artículo 2.</b> — La presente Ley tiene por objeto: I.— La planeación y programación de la actividad turística; II.— La promoción de la demanda interior y exterior, así como el fomento y desarrollo de la oferta en materia turística; III.— La creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación; IV.— La regulación y control de los servicios turísticos principales y conexos; y V.— En general el desarrollo de toda clase de actividades que tiendan a favorecer y acrecentar las corrientes turísticas nacionales y del exterior;	<b>Artículo 2.</b> — Esta ley tiene por objeto: I. La programación de la actividad turística. II. La promoción, fomento y desarrollo del turismo. III. La creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales. IV. La protección y auxilio de los turistas, y V. La regulación, clasificación y control de los servicios turísticos.	<b>Artículo 2.</b> — Esta Ley tiene por objeto: I. Programar la actividad turística; II. Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística; III. Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley; IV. Determinar 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; V. Orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros; VI. Optimizar la calidad de los servicios turísticos; VII. Fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros; VIII. Propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta Ley; y IX. Promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país. X. Garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

### c) El concepto de turista

El concepto de turismo ha sido abordado parcialmente por la ley, dejando una laguna jurídica que no permite conocer los alcances de esta actividad, al menos legalmente. Lo que sí ha retomado es el concepto de turista. La ley de 1974 en su artículo tercero definía a turista como «la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso cualquier otro similar». El cual no contenía el elemento de la temporalidad y no se le vinculaba con asuntos poblacionales.

Cinco años más tarde, es decir en 1979, la ley Federal de Turismo en su artículo tercero, da una definición de turismo, es la primera vez que en nuestro país una ley define a la actividad. Al efecto tal artículo señalaba: «el turismo comprende el conjunto de actividades que se originen por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderadamente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar». A la cual le falta también la temporalidad, entre otros aspectos. En su artículo siguiente, ésta misma ley establece que «se considera como turista a la persona que viaja por alguno de los motivos precisados en el artículo anterior». Al igual que la ley anterior carece de los elementos esenciales tales como la temporalidad y la calidad de visitante.

Cuadro 3. Comparativo del concepto turista en las leyes de turismo de 1974, 1979, 1984 y 1992.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1979</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1984</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1992 (Incluye reformas)</i>
<p>Artículo 3.— Para los efectos de esta Ley, turista es la persona que viaje fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar. La persona que contrae servicios con aquél, se considera prestador de servicios turísticos.</p>	<p>Artículo 3.— Para efectos de esta Ley se entiende que el turismo comprende el conjunto de actividades que se originen por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar.</p> <p>Artículo 4.— Se considera como turista a la persona que viaja por alguno de los motivos precisados en el artículo anterior.</p>	<p>Artículo 3.— Para los efectos de esta ley, se considera como turista a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice algunos de los servicios turísticos a que se refiere el artículo siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley General de Población para efectos migratorios. Se considera prestador de servicios turísticos a la persona física o moral que proporcione o contrate la prestación de dichos servicios turísticos.</p>	<p>Artículo 3.— Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Secretaría: La Secretaría de Turismo.</li> <li>– Prestador de 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.</li> <li>– Turista: La persona que viaje 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.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

En 1984, la ley en su artículo tercero prescribía por primera vez que «se considera como turista a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice algunos de los servicios turísticos a que se refiere el artículo siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley General de Población para efectos migratorios». Esta ley incorpora a la definición de turista el elemento de temporalidad y la condición de visitante que se adquiere al ingresar al país, pues vincula esa condición a lo que establece la Ley General de Población, la cual otorga la calidad de no inmigrante para internarse al país, pero sólo por seis meses improrrogables. Otro elemento de novedad que introduce es el que relaciona la condición de turista al que utilice algunos de los servicios turísticos que reconoce la misma ley en su artículo cuarto. Es a partir de esta ley que se inicia una configuración sobre el término de turista, aunque aún insuficiente.

Ocho años más tarde y con una mejor, técnica legislativa, la ley en su artículo tercero incluye un pequeño glosario de términos y refiere que «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». Esta definición fue retomada de la anterior ley y se incorporó tal como estaba al glosario de la ley de 1992, la cual está vigente hasta nuestros días. Es importante mencionar que a nivel internacional, se ha estudiado y concluido que el término de residencia habitual debe cambiarse por el de sólo residencia. También es menester mencionar que esta ley es insuficiente, pues no da otras definiciones como la de los siguientes términos: turismo, estancia, visitante en todas sus modalidades, turista residente, turista no residente, visita, visitante interno, visitante internacional, visitante en tránsito, excursionista, visitante de naturaleza, entre otros. Lo que ayudaría a comprender mejor la actividad y darle su marco jurídico adecuado para sus respectivas gestiones, tanto públicas como privadas. Dejar esa responsabilidad al reglamento implicará dejar la visión de Estado en materia de turismo al Ejecutivo en turno.

#### **d) Los prestadores de servicios turísticos**

En lo referente a los prestadores de servicios turísticos encontramos que la ley a lo largo de treinta y cinco años ha variado. Así en 1974, encontramos que se reconocía mediante una simple redacción « La persona que contrae servicios con aquél, [se refiere a su definición de turista] se considera prestador de servicios turísticos». Dejando de lado a todas aquellas actividades de turismo que son enmarcadas por el derecho público. Esa misma ley en su artículo veintisiete enumera algunas actividades y ordena que « Deberán registrarse ante el Departamento de Turismo, previamente al inicio de sus operaciones, las personas que se dediquen a los siguientes servicios turísticos: a) Guías, guías-chóferes y similares; b) Agencias de viajes; c) Transportes exclusivos de turismo; d) Hoteles y alojamientos turísticos; e) Restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets turísticos en los términos del Reglamento respectivo; f) Arrendamiento de bienes muebles destinados al turista; y g) Las demás directamente conectadas con el turismo.

Cuadro 4. Comparativo de las leyes federales de turismo en relación a los prestadores de servicios turísticos. 1974, 1979, 1984, 1992.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1979</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1984</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1992 (Incluye reformas)</i>
<p>Artículo 3.— Para los efectos de esta Ley, turista es la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar. La persona que contrae servicios con aquél, se considera prestador de servicios turísticos.</p> <p>Artículo 27.— Deberán registrarse ante el Departamento de Turismo, previamente al inicio de sus operaciones, las personas que se dediquen a los siguientes servicios turísticos:</p> <p>a) Guías, guías-chóferes y similares;</p> <p>b) Agencias de viajes;</p> <p>c) Transportes exclusivos de turismo;</p> <p>d) Hoteles y alojamientos turísticos;</p> <p>e) Restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets turísticos en los términos del Reglamento respectivo;</p> <p>f) Arrendamiento de bienes muebles destinados al turista; y</p> <p>g) Las demás directamente conectadas con el turismo.</p>	<p>Artículo 5.— Son prestadores de servicios turísticos, las personas físicas o morales que se dediquen a la prestación de alguno de los servicios a que se refiere el artículo 69 de esta Ley.</p> <p>Artículo 69.— Deberán solicitar su registro ante la Secretaría de Turismo al inicio de sus operaciones, las personas físicas o morales que se dediquen a la prestación de los siguientes servicios turísticos:</p> <p>a) Guías y Guías-chóferes; b) Agencias; y Subagencias y operadoras de viajes; c) Arrendadoras de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo; d) Transportes de servicio exclusivo de turismo terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; e) Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje incluyendo operadores y administradores de habitaciones con sistemas de tiempo compartido, así como casas y apartamentos para renta al turista; f) Restaurantes, cafeterías y similares; g) Bares, cantinas, centros nocturnos y discotecas; h) Balnearios, campamentos y paradores de casa rodantes; i) Establecimientos de artesanías para venta al turista; y j) Los demás servicios directamente conectados con el turismo.</p> <p>En los servicios a que se refieren los incisos a), b) y c) se requiere además, el permiso de operación respectivo. La Secretaría de Turismo propondrá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que sean exigidos por esta al otorgarse las concesiones o permisos correspondientes, las condiciones y modalidades que en materia turística deban satisfacer las empresas de transporte para que ocasional o permanentemente, presten servicios de transporte exclusivo de turismo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para resolver sobre el otorgamiento de las concesiones o permisos de que se trate requerirá de la opinión favorable de la Secretaría de Turismo, la que la emitirá en un plazo de treinta días.</p>	<p>Artículo 4— Serán considerados como servicios turísticos los siguientes:</p> <p>I. Hoteles, moteles, albergues, habitaciones como sistema de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes.</p> <p>II. Agencias, subagencias, operadoras de viaje y operadoras de turismo.</p> <p>III. Arrendadores de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo.</p> <p>IV. Transportes terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo para el servicio exclusivo de turistas.</p> <p>V. los prestados por guías de turistas, guías chóferes y guías especializados.</p> <p>VI. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, con la salvedad a que se refiere al Artículo 72, y</p> <p>VII. Los demás que la Secretaría considere preponderadamente turísticos.</p>	<p>Artículo 4.— Se consideran servicios turísticos, los prestados a través de:</p> <p>I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;</p> <p>II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;</p> <p>III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;</p> <p>IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y</p> <p>V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.</p> <p>Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

En la ley de 1979 en su artículo quinto, establece que «son prestadores de servicios turísticos, las personas físicas o morales que se dediquen a la prestación de alguno de los servicios a que se refiere el artículo 69 de esta Ley». Esta ley a diferencia de la anterior va más allá pues no sólo contempla como prestadores de servicios a quienes contraten, sino ahora ordena mediante la palabra 'se dediquen' y relaciona con lo establecido en el artículo sesenta y nueve, ya que ahí se prescribe que « Deberán solicitar su registro ante la Secretaría de Turismo al inicio de sus operaciones, las personas físicas o morales que se dediquen a la prestación de los siguientes servicios turísticos; a) Guías y Guías-chóferes; b) Agencias; y Subagencias y operadores de viajes; c) Arrendadoras de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo; d) Transportes de servicio exclusivo de turismo terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; e) Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje incluyendo operadores y administradores de habitaciones con sistemas de tiempo compartido, así como casas y apartamentos para renta al turista; f) Restaurantes, cafeterías y similares; g) Bares, cantinas, centros nocturnos y discotecas; h) Balnearios, campamentos y paradores de casa rodantes; i) Establecimientos de artesanías para venta al turista; y j) Los demás servicios directamente conectados con el turismo. En los servicios a que se refieren los incisos a), b) y c) se requiere además, el permiso de operación respectivo. La Secretaría de Turismo propondrá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que sean exigidos por esta al otorgarse las concesiones o permisos correspondientes, las condiciones y modalidades que en materia turística deban satisfacer las empresas de transporte para que ocasional o permanentemente, presten servicios de transporte exclusivo de turismo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para resolver sobre el otorgamiento de las concesiones o permisos de que se trate requerirá de la opinión favorable de la Secretaría de Turismo, la que la emitirá en un plazo de treinta días». De esa manera queda más completa la visión sobre el marco jurídico de los prestadores de servicios. La novedad es que reconoce como servicio turístico a las arrendadoras de automóviles, a las transportadoras de turismo, los tiempos compartidos, así como casas y apartamentos en renta. De igual modo debe reconocerse la vinculación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al imponer el criterio de turismo a quienes pretendan ofrecer ese servicio.

Para 1984, la ley reconoce de manera expresa que «serán considerados como servicios turísticos los siguientes: I. Hoteles, moteles, albergues, habitaciones como sistema de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes. II. Agencias, subagencias, operadoras de viaje y operadoras de turismo. III. Arrendadores de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo. IV. Transportes terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo para el servicio exclusivo de turistas. V. Los prestados por guías de turistas, guías chóferes y guías especializados. VI. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, con la salvedad a que se refiere al Artículo 72, y VII. Los demás que la Secretaría considere preponderadamente turísticos». Como se

desprende de lo anterior la ley abandona algunas actividades y con ello no les reconoce el carácter jurídico del servicio turístico, tal es el caso de las casas y apartamentos en renta, entre otros.

La ley de 1992, prescribe «se consideran servicios turísticos, los prestados a través de: I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas; II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes; III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias; IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos. Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales». Lo que para la ley de 1979 fue novedad, para esta ley fue un gran error, pues no consideró como servicios turísticos a las arrendadoras de automóviles; a las transportadoras de turismo; a los tiempos compartidos, así como casas y apartamentos en renta. De igual asombro resulta el hecho de que para el registro nacional de turismo, esta ley agrega la palabra 'podrán' en lugar de 'deberán'. Lo que genera dificultad para el análisis estadístico de los servicios, además de que puede propiciar falta de calidad por la no intervención de ninguna autoridad de turismo.

### **e) El registro de prestadores de servicios turísticos**

Durante el estudio, la ley tuvo diferentes formas de ordenar a los prestadores de servicios turísticos. En los periodos analizados la ley tuvo las palabras 'deberán', pero en 1992 se cancela esa orden y queda 'inscripción voluntaria'. Así en 1974, la ley mencionaba en su «artículo 27.— Deberán registrarse ante el Departamento de Turismo, previamente al inicio de sus operaciones, las personas que se dediquen a los siguientes servicios turísticos: a) Guías, guías-choferes y similares; b) Agencias de viajes; c) Transportes exclusivos de turismo; d) Hoteles y alojamientos turísticos; e) Restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets turísticos en los términos del Reglamento respectivo; f) Arrendamiento de bienes muebles destinados al turista; y g) Las demás directamente conectadas con el turismo».

Para 1980, la ley estableció en su artículo «Artículo 76.— El Registro Nacional de Turismo estará a cargo de la Secretaría de Turismo, y en el deberán inscribirse los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el presente Título. Los prestadores de servicios turísticos que no estén inscritos en el Registro Nacional de Turismo, no tendrán derecho a que se les expida la autorización de sus precios o tarifas, ni el permiso

de operación, en su caso. Turismo, no tendrán derecho a que se les expida la autorización de sus precios o tarifas, ni el permiso de operación, en su caso».

En 1984, la ley disponía en su artículo «artículo 58: Para poder operar, los prestadores de servicios turísticos deberán inscribir al establecimiento correspondiente en el Registro Nacional de turismo y contar con la cédula turística, en los términos establecidos en el capítulo X de la presente ley».

Para 1992, con las reformas, se abandona la obligación de inscribirse al Registro Nacional de Turismo, y se da total libertad para su inscripción. En ese sentido el actual «artículo 36.- Corresponde a la Secretaría la operación del Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos. Para obtener la inscripción en el registro, será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría por cualquier medio que ésta determine y exclusivamente se requerirá señalar: I. Nombre y domicilio de la persona física o moral que prestará el servicio; II. Lugar y domicilio en que se prestarán los servicios; III. La fecha de la apertura del establecimiento turístico; IV. La clase de los servicios que se prestarán y la categoría conforme a la norma mexicana o internacional; y V. La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión. Este Registro Nacional podrá ser consultado por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal».

Cuadro 5. Comparativo de las leyes federales de turismo en relación al registro de los prestadores de servicios turísticos, en los años 1974, 1979, 1984, 1992.

<b>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974</b> (D.O.F. 20-01-74)	<b>Ley Federal de Turismo de 1980</b> (D.O.F. 01-15-80)	<b>Ley Federal de Turismo de 1984</b> (D.O.F. 06-02-1984)	<b>Ley Federal de Turismo de 1992</b> (Incluye reformas) (D.O.F. 31-12-1992)
<p>Artículo 27.- Deberán registrarse ante el Departamento de Turismo, previamente al inicio de sus operaciones, las personas que se dediquen a los siguientes servicios turísticos:</p> <p>a) Guías, guías-choferes y similares;</p> <p>b) Agencias de viajes; c) Transportes exclusivos de turismo; d) Hoteles y alojamientos turísticos;</p> <p>e) Restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets turísticos en los términos del Reglamento respectivo;</p> <p>f) Arrendamiento de bienes muebles destinados al turista; y</p> <p>g) Las demás directamente conectadas con el turismo.</p>	<p>Artículo 76.- El Registro Nacional de Turismo estará a cargo de la Secretaría de Turismo, y en el deberán inscribirse los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el presente Título.</p> <p>Los prestadores de servicios turísticos que no estén inscritos en el Registro Nacional de Turismo, no tendrán derecho a que se les expida la autorización de sus precios o tarifas, ni el permiso de operación, en su caso. Turismo, no tendrán derecho a que se les expida la autorización de sus precios o tarifas, ni el permiso de operación, en su caso.</p>	<p>Art. 58º- Para poder operar, los prestadores de servicios turísticos deberán inscribir al establecimiento correspondiente en el Registro Nacional de turismo y contar con la cédula turística, en los términos establecidos en el capítulo X de la presente ley.</p>	<p>Artículo 36.- Corresponde a la Secretaría la operación del Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos.</p> <p>Para obtener la inscripción en el registro, será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría por cualquier medio que ésta determine y exclusivamente se requerirá señalar:</p> <p>I. Nombre y domicilio de la persona física o moral que prestará el servicio;</p> <p>II. Lugar y domicilio en que se prestarán los servicios;</p> <p>III. La fecha de la apertura del establecimiento turístico;</p> <p>IV. La clase de los servicios que se prestarán y la categoría conforme a la norma mexicana o internacional; y</p> <p>V. La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.</p> <p>Este Registro Nacional podrá ser consultado por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

## f) La programación de la actividad turística

En términos de la planeación de la actividad existieron diferencias marcadas en cada uno de los periodos examinados. En 1974 no existió una planeación como la conocemos ahora, ya que la autoridad turística se encontraba bajo el esquema administrativo de un Departamento. Es hasta 1980, cuando se reconoce un Sistema Nacional de Planificación Turística y le reconoce a la Secretaría el elaborar un Plan Nacional de Turismo, mismo que será aprobado por el Presidente en turno. En ese sentido el «artículo 16 establecía: El Plan Nacional de Turismo determinará los objetivos, metas y políticas de largo, mediano y corto plazo, a nivel nacional y regional, de conformidad con los instrumentos jurídicos, administrativos y de política económica necesario para su realización. El Plan deberá estar basado en un diagnóstico y en un pronóstico de la situación del turismo en todo el país».

Más tarde en 1984, se da la denominación de Programación Turística y se ordena mediante la ley, que se debe sujetar al Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto el «artículo 7 disponía: La Secretaría elaborará el Programa Sectorial Turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normaran al sector».

Pero, es hasta 1999, cuando la ley le reconoce a la Secretaría para elaborar el Programa Sectorial turístico, mejor conocido como Programa Nacional de Turismo, que de igual manera debe estar vinculado con la Planeación Nacional del Desarrollo. Al efecto el «artículo 8 ordena: La Secretaría elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector».

Cuadro 6. Comparativo de las leyes federales de turismo en relación a la planeación y programación de la actividad turística en los años 1974, 1979, 1984, 1992.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974 (D.O.F. 20-01-74)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1980 (D.O.F. 01-15-80)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1984 (D.O.F. 06-02-1984)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1992 (Incluye reformas) (D.O.F. 31-12-1992)</i>
	Artículo 16.- El Plan Nacional de Turismo determinará los objetivos, metas y políticas de largo, mediano y corto plazo, a nivel nacional y regional, de conformidad con los instrumentos jurídicos, administrativos y de política económica necesario para su realización. El Plan deberá estar basado en un diagnóstico y en un pronóstico de la situación del turismo en todo el país.	Artículo 7.- La Secretaría elaborará el Programa Sectorial Turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.	Artículo 8.- La Secretaría elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

### **g) Las zonas de desarrollo turístico prioritario**

De los periodos en estudio, sólo tiene tres capítulos que permanecieron en los cuatro periodos. Uno de ellos es el que trata lo referente a las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario. Es de resaltar que este capítulo muestra la vinculación del turismo con otras Secretarías, así desde 1980, se tiene contemplado lo transectorial de la actividad.

Cuadro 7. Comparativo de las leyes federales de turismo en relación al registro de los prestadores de servicios turísticos, en los años 1974, 1979, 1984, 1992.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974 (D.O.F. 20-01-74)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1980 (D.O.F. 01-15-80)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1984 (D.O.F. 06-02-1984)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1992 (Incluye reformas) (D.O.F. 31-12-1992)</i>
Artículo 43.- El Departamento de Turismo promoverá, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional, considerando como tales, las que por sus cualidades naturales, históricas, culturales o típicas constituyan un atractivo turístico.	Artículo 25.- La Secretaría de Turismo promoverá zonas de interés y conjuntamente con las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Reforma Agraria, en coordinación con las entidades federativas que correspondan. Se consideran zonas de interés turístico las que por sus características geográficas, naturales, históricas, culturales o típicas constituyan un atractivo turístico real y potencial comprobado. Son zonas de desarrollo turístico aquellas de interés turístico que manteniendo sus características, disponen para su explotación de un plan de desarrollo aprobado por la Secretaría de Turismo.	Artículo 18 -La Secretaría conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología y con la participación de los gobiernos estatales y municipales, promoverá la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, a efecto de que se expidan las declaratorias de uso del suelo turístico en los términos de las leyes respectivas, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico. Cuando proceda se recabará la opinión de la Secretaría de la reforma Agraria.	Artículo 13.- La Secretaría, 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 prioritario a efecto de que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso del suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como para la creación de centros dedicados al turismo social, en los términos de las leyes respectivas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

En 1974, se reconocen las Zonas de Desarrollo Turístico Nacional, y la coordinación entre quienes pueden participar para su declaratoria, al efecto señala en su «artículo 16: El Plan Nacional de Turismo determinará los objetivos, metas y políticas de largo, mediano y corto plazo, a nivel nacional y regional, de conformidad con los instrumentos jurídicos, administrativos y de política económica necesario para su realización. El Plan deberá estar basado en un diagnóstico y en un pronóstico de la situación del turismo en todo el país».

Para 1980, ya se tiene el nivel de Secretaría y por lo tanto puede vincularse directamente con otras Secretarías que tengan atribuciones y facultades inherentes a las decla-

ratorias de Zonas de Interés y de Desarrollo Turístico. Así disponía el «artículo 25.– La Secretaría de Turismo prometerá zonas de interés y de desarrollo turístico, conjuntamente con las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Reforma Agraria, en coordinación con las entidades federativas que correspondan. Se consideran zonas de interés turístico las que por sus características geográficas, naturales, históricas, culturales o típicas constituyan un atractivo turístico real y potencial comprobado. Son zonas de desarrollo turístico aquellas de interés turístico que manteniendo sus características, disponen para su explotación de un plan de desarrollo aprobado por la Secretaría de Turismo.

En 1984, la ley en este tema le da el calificativo de ‘prioritario’, y continúa la vinculación con otras Secretarías que tienen relación con una declaratoria de Zona de desarrollo turístico prioritario. Estableció en su «artículo 18.– La Secretaría conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología y con la participación de los gobiernos estatales y municipales, promoverá la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, a efecto de que se expidan las declaratorias de uso del suelo turístico en los términos de las leyes respectivas, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico. Cuando proceda se recabará la opinión de la Secretaría de la reforma Agraria».

La ley de 1992, continua con el nombre y con la vinculación con otras Secretarías, al efecto dispone el «artículo 13.– La Secretaría, 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 prioritario a efecto de que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso del suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como para la creación de centros dedicados al turismo social, en los términos de las leyes respectivas».

## **h) El turismo social**

El segundo tema que se ha mantenido en las leyes a través del tiempo lo es el concepto de turismo social. Su tutela jurídica ha pasado por decir que la mayoría de los habitantes del país puedan participar en los programas turísticos; luego se ha mencionado en la ley de 1980, que todos los habitantes del país puedan participar en las actividades turísticas; más tarde al mencionar en 1984 que, aquellos grupos que deben tener acceso a los servicios turísticos existentes en el país; hasta llegar a un concepto de turismo social en la ley de 1992 cuando establece: el turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios para personas con recursos limitados y con discapacidad viajen...

Cuadro 8. Comparativo de las leyes federales de turismo en relación al turismo social en los años 1974, 1979, 1984, 1992.

<b>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974</b> (D.O.F. 20-01-74)	<b>Ley Federal de Turismo de 1980</b> (D.O.F. 01-15-80)	<b>Ley Federal de Turismo de 1984</b> (D.O.F. 06-02-1984)	<b>Ley Federal de Turismo de 1992</b> (Incluye reformas) (D.O.F. 31-12-1992)
Artículo 35.- El Ejecutivo Federal por conducto del Departamento de Turismo, promoverá las medidas necesarias para impulsar el turismo social interior, con el objeto de que la mayoría de los habitantes del país puedan participar en los programas turísticos.	Artículo 83.-El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo promoverá, fomentara y coordinara los programas y planes de turismo social que tengan por objeto, el que todos los habitantes del país puedan participar en las actividades turísticas y se propicie la identidad y solidaridad nacional mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico nacional, en dichos programas y planes se estimulará la creación y participación de Sociedades Cooperativas, de prestadores y de consumidores de servicios turísticos y de proveedores de insumos, equipo, materiales y similares requeridos por el turismo.	Artículo 43.- La Secretaría promoverá, coordinará, y llevará a cabo programas de turismo social, a través de los cuales los grupos obreros, campesinos, infantiles, juveniles, estudiantiles, magisteriales, burocráticos, de trabajadores no asalariados y otros similares, tengan acceso a los atractivos y servicios turísticos existentes en el país. Artículo 44- Los programas de turismo social se orientarán a propiciar la identidad y la solidaridad nacionales, a través de la difusión de las zonas turísticas con atractivos naturales, históricos, culturales y típicos.	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. (06-06-00) 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. La Secretaría, 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 tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

En 1974, el artículo 35 disponía que «El Ejecutivo Federal por conducto del Departamento de Turismo, promoverá las medidas necesarias para impulsar el turismo social interior, con el objeto de que la mayoría de los habitantes del país puedan participar en los programas turísticos».

En 1980, el artículo 83 estableció: «El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo promoverá, fomentará y coordinará los programas y planes de turismo social que tengan por objeto, el que todos los habitantes del país puedan participar en las actividades turísticas y se propicie la identidad y solidaridad nacional mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico nacional, en dichos programas y planes se estimulará la creación y participación de Sociedades Cooperativas, de prestadores y de consumidores de servicios turísticos y de proveedores de insumos, equipo, materiales y similares requeridos por el turismo».

Para 1984, se menciona en el artículo 43 que: «La Secretaría promoverá, coordinará, y llevará a cabo programas de turismo social, a través de los cuales los grupos obreros, campesinos, infantiles, juveniles, estudiantiles, magisteriales, burocráticos, de trabajadores no asalariados y otros similares, tengan acceso a los atractivos y servicios turísticos existentes en el país». Y en el artículo 44, disponía «Los programas de turismo social se orientarán a propiciar la identidad y la solidaridad nacionales, a través de la difusión de las zonas turísticas con atractivos naturales, históricos, culturales y típicos».

Es hasta 1992 cuando se tiene un mejor concepto que los anteriores, al tutelar al turismo social en el «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. (Reforma el 06-06-00). 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. La Secretaría, 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 tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.

## **i) El Fomento al Turismo**

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo nace con la ley de 1974. El artículo 49 de esa ley estableció «Se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo que será entregado en fideicomiso a la institución fiduciaria que señale el Ejecutivo Federal y

que será operado de conformidad con las normas contenidas en la presente Ley, en el contrato de fideicomiso que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la fiduciaria y en las reglas de operación que expida dicha Secretaría, oyendo la opinión del Departamento de Turismo». La figura correspondiente a 'la fiduciaria' fue otorgada a Nacional Financiera. Más adelante esa misma ley en el artículo 50, complementó «El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo».

La ley de 1980 estableció en el artículo 47 que, «El Fideicomiso fondo Nacional de fomento al Turismo tendrá por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional, ajustando sus acciones al Plan Nacional de Turismo. El fideicomiso será operado de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, las del contrato celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la fiduciaria y con las reglas de operación que expida dicha Secretaría par su Comité Técnico y de Distribución de fondos, oyendo la opinión de la Secretaría de Turismo».

Por su parte la ley de 1984 se ordenó en el artículo 51 que, «El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá por objeto participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo al dispuesto por esta ley, a la Ley de Planeación y a las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría».

La ley de 1992 prescribía en el artículo 26 que, «El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría».

Cuadro 9. Comparativo de las leyes federales de turismo en relación al fomento del turismo en los años 1974, 1979, 1984, 1992.

<i>Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974 (D.O.F. 20-01-74)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1980 (D.O.F. 01-15-80)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1984 (D.O.F. 06-02-1984)</i>	<i>Ley Federal de Turismo de 1992 (Incluye reformas) (D.O.F. 31-12-1992)</i>
<p>Artículo 49.- Se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo que será entregado en fideicomiso a la institución fiduciaria que señale el Ejecutivo Federal y que será operado de conformidad con las normas contenidas en la presente Ley, en el contrato de fideicomiso que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la fiduciaria y en las reglas de operación que expida dicha Secretaría, oyendo la opinión del Departamento de Turismo.</p> <p>Artículo 50.- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo.</p>	<p>Artículo 47.- El fondo Fideicomiso Nacional de Turismo tendrá por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional, ajustando sus acciones al Plan Nacional de Turismo.</p> <p>El fideicomiso será operado de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, las del contrato celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la fiduciaria y con las reglas de operación que expida dicha Secretaría par su Comité Técnico y de Distribución de fondos, oyendo la opinión de la Secretaría de Turismo.</p>	<p>Artículo 51.- El Fondo Fideicomiso Nacional de Fomento al Turismo tendrá por objeto participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo al dispuesto por esta ley, a la Ley de Planeación y a las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.</p>	<p>Artículo 26.- El Fondo Fideicomiso Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Jurídico del turismo. 2007.

### j) Algunos señalamientos relevantes

Los periodos analizados tienen relación con el modelo de desarrollo por el que ha transitado el país. Algunos rasgos generales que merecen la pena resaltar los comentarios a continuación.

La ley de 1974 ordenaba que el Departamento de Turismo, participará del tiempo del Estado en radio y televisión, y para el efecto solicitará a la Comisión de Radio Difusión que haga los trámites correspondientes. Derecho que con el transcurrir del tiempo se perdió. Otra figura que corrió con la misma suerte fue la denominada

‘Empresas turísticas Ejidales y Comunales, al efecto la ley de ese año reconocía «El Departamento de Turismo en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización promoverá la constitución de empresas turísticas ejidales y comunales en las zonas de desarrollo turístico», en ese sentido y para complementar el artículo 40 de esa ley establecía: «Las empresas turísticas ejidales y comunales se constituirán conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y contarán con la asistencia técnica y financiera que corresponda por parte de las entidades federales del sector público» Más adelante se ordenaba: «El departamento de Turismo proporcionará asistencia técnica a las empresas turísticas ejidales y comunales, y podrá crear centros de capacitación de ejidatarios y comuneros que deban prestar sus servicios en dichas empresas en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización».

La ley de 1980 reconocía una figura en todo un Capítulo denominado ‘Sistema Nacional de Reservaciones’ el cual en el artículo 79 disponía: «La Secretaría de Turismo, conjuntamente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las dependencias competentes, promoverá el Sistema Nacional de Reservaciones, con objeto de apoyar a los prestadores de servicios turísticos en la expedición de boletos, reservación de habitaciones y demás servicios que así lo requieran».

Las leyes de 1984 y la de 1992, incluyeron lo relativo a la protección turística y protección al turista respectivamente. La primera tenía una visión más amplia al mencionar que «La Secretaría, en su carácter de dependencia responsable de asistir, auxiliar y proteger a los turistas, intervendrá en las controversias que se susciten entre éstos y los prestadores de servicios turísticos». También incluía lo referente a quejas y sanciones por incumplimiento de la ley. La segunda, se limitaba a mencionar que «Los prestadores de servicios turísticos deberán describir claramente en qué consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que se prestara. Los prestadores están obligados a respetar los términos y condiciones ofrecidos o pactados con el turista».

La ley de 1992 reconoce derechos al Consejo de Promoción Turística de México, reconociéndole la forma de organizarse y los objetivos a cumplir. Desde luego que su Decreto de creación y el Reglamento correspondiente complementan su marco jurídico. Esta figura es muy importante para el desarrollo del turismo en el país.

Otro aspecto relevante de la ley de 1992, lo constituye el reconocimiento para que la Secretaría emita normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos. Sin embargo no nos parece adecuado que las lagunas que tiene la ley sean subsanadas por una Norma Oficial Mexicana (NOM) o Norma Mexicana (NMX), no ya por la técnica jurídica, sino por las implicaciones que tiene la para la adecuada gestión de la actividad.

### III. Conclusiones

Los periodos analizados tienen relación con el modelo de desarrollo por el que ha transitado el país. El cambio más evidente es el de 1984 a 1992, pues han salido de la ley temas centrales para el turismo, como son el transporte, operadoras y algunas modalidades de alojamiento.

Existe desconocimiento de la actividad turística al momento de legislar, pues como se ve en el análisis, hay situaciones que pueden generar problemas al gestionar la actividad. Basta ver que de casi 17 años sin un registro de prestadores de servicios turísticos, ha resultado complicado programar y aún planear adecuadamente la actividad. Las recomendaciones de los expertos es que el turismo se debe dirigir, pero sin la certeza de cuántos son los prestadores de servicios turísticos, a qué se dedican y dónde están, es imposible gestionar la actividad. Lo cual de seguir así, es probable que se endosen elementos para que los destinos mexicanos sean menos competitivos en los mercados internacionales. Se espera que la eventual iniciativa de Ley General de Turismo contenga la obligación de crear un Registro Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos, que permita una gestión sustentable de la actividad.

También se identificó que, se requiere que en la planeación del turismo se incluyan criterios ambientales, reglas y procedimientos para la creación de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, ya que como se revisó a la fecha se carece de una efectiva vinculación intersectorial.

La legislación mexicana, en los años de estudio no se ocupó de tutelar el máximo principio proveniente del derecho del turismo el cual afirma “que toda persona tiene derecho a disfrutar del turismo”.

Para atender las omisiones y rescatar aquellos aciertos que ha dejado la experiencia en la regulación y tutela del turismo, en nuestra opinión, se requiere de una Ley General de Turismo que permita atender el derecho que se depende del artículo 73 Fracción XXIX-K<sup>5</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para descentralizar la actividad y otorgar a los estados y municipios facultades concurrentes en materia de turismo con respecto a los temas que se han analizado.

Finalmente es de resaltar que la actividad es regulada no sólo por la ley sectorial, sino por otras leyes que no han nacido con propósitos turísticos.

5 Esta reforma fue publicada el 29 de Diciembre de 2003. “XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado”.

#### IV. Literatura consultada

- Brent, R., 1994. *Travel, tourism and hospitality research. A handbook for managers and researchers*. Ottawa: HST.
- Fix-Zamudio, H., 2004. *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. México, D.F.: Porrúa.
- OMT., 2001. *Apuntes de metodología de la investigación en turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- Secretaría de Turismo. 2006. *Comportamiento avances y perspectivas del turismo en México*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sempé Minvielle, C., 2005. *Técnica legislativa y desregulación*. México D.F.: Porrúa.
- Witker, J., 1997. *Metodología jurídica*. México, D.F.: Mc Graw Hill.