

## LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL DERECHO TURÍSTICO MEXICANO

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aspectos generales de la competencia*. III. *Origen de la competencia*. IV. *La competencia en materia de turismo*. V. *Competencia derivada de la legislación secundaria*. VI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Sin duda, uno de los temas más importantes en el estudio del derecho constitucional y administrativo es el relativo a la delimitación de las competencias de los poderes, órganos y servidores públicos del Estado.<sup>1</sup>

Es un tema de la mayor trascendencia para nuestro país, pues, como explica Manuel González Oropeza, “la distribución de competencias actual no satisface las necesidades de la democracia en México”.<sup>2</sup>

La distribución de competencias en el Estado federal mexicano es el aspecto más fundamental de nuestra Constitución, pues implica no sólo la forma de gobierno republicana, sino que constituye el ejercicio de la sobe-

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Véase López Olvera, Miguel Alejandro y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Competencia Federal para regular la recarga del acuífero de la Ciudad de México, con aguas residuales*, México, núm. 22, SCJN-IIIJ-UNAM, 2007.

<sup>2</sup> González Oropeza, Manuel, “La necesidad de un nuevo diseño constitucional de competencias gubernamentales”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2006, t. I, p. 388.

raña, como facultad para legislar en las materias asignadas constitucionalmente a cada ámbito de gobierno.<sup>3</sup>

Por otra parte, también debemos tomar en cuenta que el turismo en nuestro país es la tercera actividad económica más importante, al representar casi el 8% del producto interno bruto, sólo superada por el petróleo y las manufacturas, por lo que es indispensable impulsar esta actividad.

Según la Secretaría de Turismo, en el documento “La inversión privada en el sector turístico”, en nuestro país, “a lo largo de los últimos seis años, se ha identificado una inversión total acumulada en el sector turístico de \$11,607.9 millones de dólares”.<sup>4</sup>

Asimismo, ha sostenido el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que “el turismo es una actividad cuya promoción conviene al desarrollo nacional por ser de sustancial importancia económica, dado que es notable como fuente de divisas y como creadora de empleos”.<sup>5</sup>

Por ello, resulta de gran interés delimitar las competencias en esta materia, ya que en la actualidad no corresponden con la realidad económica y jurídica que se requiere en este siglo XXI.

Así, el objetivo del presente trabajo es determinar las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, así es como de los órganos y dependencias del Estado en materia de turismo.

## II. ASPECTOS GENERALES DE LA COMPETENCIA

### 1. *Concepto*

El vocablo “competencia” encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *-ae* (*competens*, *-entis*), pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado; atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. En castellano se usan como sinónimos los vocablos “atribución”, “idoneidad”, “suficiencia”, “disposición”.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 375.

<sup>4</sup> [http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect\\_Estadisticas\\_del\\_Sector](http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Estadisticas_del_Sector)

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Pleno, octava época, V, primera parte, enero a junio de 1990, tesis P. XLII/90, p. 57.

Para Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola, “La competencia se puede entender como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a un ente u órgano del Estado”.<sup>6</sup>

Según el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, competencia en sentido amplio, es “el ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones...”.<sup>7</sup>

Es decir, la competencia determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros.<sup>8</sup>

Desde otro punto de vista, siguiendo la definición de Celso Antonio Bandeira de Mello, podemos decir que la competencia es “el círculo incluyente de un conjunto de deberes públicos a ser satisfechos mediante el ejercicio de poderes instrumentales relacionados y demarcados, legalmente conferidos para la satisfacción de intereses públicos”.<sup>9</sup>

Antes que poderes, las competencias son deberes; dichas competencias son atribuidas al Estado, a sus órganos, y a los agentes en ellos colocados, específicamente para que puedan atender a ciertas finalidades públicas consagradas en la ley; es decir, para que puedan cumplir el deber legal de suplir intereses concebidos en provecho de la colectividad.<sup>10</sup>

En conclusión, podemos decir que la competencia es el conjunto de atribuciones y facultades que el ordenamiento jurídico establece expresamente en favor de un ente u órgano para que sean ejercidas en beneficio de los administrados.

## 2. La competencia como garantía constitucional

El párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “Nadie puede ser molestado en su

<sup>6</sup> Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, *Derecho administrativo argentino*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 112.

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, tesis I.3o.T.83 L, t. XX, octubre de 2004, p. 2311.

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tomo III, segunda parte-1, enero a junio, 1989, p. 390.

<sup>9</sup> Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 109.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 108.

persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad *competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Con lo cual, afirma el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el artículo 16 constitucional, “se establece un concepto especial de competencia que viene a quedar directamente protegido como garantía y que, por lo mismo, puede ser hecho valer directamente en juicio de amparo”.<sup>11</sup>

(Asimismo) se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. 60, sexta parte, p. 19.

ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.<sup>12</sup>

Además, dicho Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció que existe una competencia constitucional, la cual consiste “en que la autoridad que dicte el mandamiento que lesiona al particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la Constitución misma, con la de dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculatoria legal o de la fuerza pública del Estado fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular”.<sup>13</sup>

Así, en sentido amplio, uno de los tres poderes no puede afectar a los particulares con un mandamiento que corresponda a la esfera de otro. Ni una autoridad federal puede dictar un mandamiento lesivo que correspondería dictar a una autoridad local, o viceversa, por ser estas cuestiones en que las facultades de las autoridades están determinadas por la propia Constitución Federal. Pero también queda protegida en la garantía otro tipo de competencia constitucional, o de facultades para dictar mandamientos que causen molestias a los ciudadanos, y que pueden crear conflictos competenciales entre órganos del mismo orden federal o local y aun ubicados dentro del mismo poder.<sup>14</sup>

### 3. *Características de la competencia*

Según la doctrina, son características de la competencia: la obligatoriedad, la improrrogabilidad y la irrenunciabilidad.

#### A. *Es obligatoria*

La norma que otorga competencia a un órgano no sólo otorga facultades al funcionario, sino que le impone una obligación.

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, Segunda sala, tesis 2a./J. 115/2005, tomo XXII, septiembre de 2005, p. 310.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, nota 11.

<sup>14</sup> *Idem.*

La competencia, afirma Miriam Mabel Ivanega,

se configura en términos jurídicos como un deber-facultad; es decir, por un lado constituye una obligación impuesta al órgano, que debe ejercerla necesariamente, y por otro, una permisión, una atribución, de la cual se puede disponer para cumplir la función atribuida.<sup>15</sup>

Otro aspecto importante que cabe señalar sobre la obligatoriedad del ejercicio de la competencia es que ésta no puede libremente delegarse en un funcionario inferior, para lo cual se necesita una autorización legal expresa, mediante un acuerdo del superior jerárquico.

### *B. Es improrrogable*

Significa que la competencia atribuida a un órgano no puede ser transferida a otro órgano diferente, salvo en los casos en que la ley lo autorice expresamente.

Así lo establece el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Son excepciones a la improrrogabilidad la delegación, la avocación y la sustitución.

<sup>15</sup> Ivanega, Miriam Mabel, *Principios de la administración pública*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005, p. 146.

### a. La delegación

La delegación consiste en la transferencia parcial del ejercicio de la competencia de un ente u órgano a otro ente u órgano, de donde se genera, respectivamente, la delegación intersubjetiva e interorgánica.

Conforme a la ley, la delegación no requiere autorización legislativa; es suficiente la habilitación “normativa”, de modo que en el marco de aquella, un reglamento puede operar como fuente de competencia para delegar, o de competencia delegada.

### b. La avocación

La avocación es el acto por el cual un superior jerárquico (o titular de una relación de tutela) asume (se avoca) el conocimiento o la decisión de un asunto que corresponde al ámbito de la competencia de un inferior o ente sujeto a su tutela, a menos que una “norma” expresa disponga lo contrario.

### c. La sustitución

La sustitución consiste no en una modificación de la competencia del órgano, sino en un cambio en la persona del funcionario, en razón de que su titular se halla imposibilitado de ejercerla. Se trata de una “medida que no corresponde, como la avocación, a una actividad administrativa normal, sino que tiene efectos sancionatorios por negligencia o incapacidad económica o técnica, para ejercer las funciones en las que se lo sustituye”.<sup>16</sup>

### C. *Es irrenunciable*

Ya dijimos antes que la competencia es obligatoria para los órganos estatales; en consecuencia, un órgano no puede decidir quitarse una competencia atribuida.

<sup>16</sup> *Idem.*

#### *D. Características de la competencia según la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Además de las anteriores características que la doctrina ha considerado como esenciales de la competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado lo siguiente:

La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.<sup>17</sup>

#### *4. Clasificación de la competencia*

Como expresamos antes, siguiendo el concepto de Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola, la competencia es el conjunto de facultades,

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Segunda Sala, novena época, tesis 2a. CXCVI/2001, t. XIV, octubre de 2001, p. 429.



poderes y atribuciones que, conferidas por el ordenamiento jurídico a los órganos y entes estatales, determina el alcance material, territorial, de grado o temporal, de la potestad asignada al órgano o ente de que se trate.<sup>18</sup>

Así, según la doctrina y la práctica administrativa, podemos clasificar a la competencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo y del grado. A continuación explicamos cada una de ellas.

#### A. *En razón de la materia*

Según Agustín Gordillo, “se trata del contenido u objeto del acto, según que se refiera a uno u otro asunto administrativo: son las tareas o actividades que el órgano puede legítimamente realizar”.<sup>19</sup>

La materia es el contenido propiamente dicho de la competencia, y está determinado por el conjunto de atribuciones que la ley establece a un órgano o dependencia del Estado. Por ejemplo, el artículo 42 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que

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 para el fomento a la

<sup>18</sup> Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, nota 6, p. 113.

<sup>19</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. I, p. 393.

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 concurra en proyectos de desarrollo turísticos 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 el 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. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Es decir, la competencia por materia deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración pública.<sup>20</sup>

Pero además, afirma Agustín Gordillo

El acto dictado puede estar viciado de incompetencia en razón de la materia en diversos casos:

Incompetencia respecto a materias legislativas, cuando los órganos administrativos dictan resoluciones sobre cuestiones que sólo pueden ser resueltas por el Congreso.

Incompetencia respecto a materias judiciales, cuando la administración adopta decisiones que sólo pueden ser tomadas por los órganos de la justicia.

Incompetencia respecto a materias administrativas de otros órganos, o sea, ejercicio por un órgano de atribuciones que corresponden a otros órganos de la administración pública.<sup>21</sup>

### B. *En razón del territorio*

Siempre, la materia sobre la cual se ejerce la competencia está circunscrita a un ámbito territorial determinado por la propia ley. En los poderes, órganos y dependencias de la administración pública federal, la competencia se ejerce en todo el territorio nacional.

Según Gabino Fraga, aquélla hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercerla.

<sup>20</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2005, p. 127.

<sup>21</sup> Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 19, p. 393.

En nuestro país, la competencia del Poder Ejecutivo Federal y las secretarías de Estado que conforman la administración pública federal centralizada se extiende a todo el territorio nacional.

En los ámbitos locales, la competencia del Poder Ejecutivo de un estado y las secretarías que conforman la administración pública local centralizada se extienden únicamente al territorio de la entidad federativa correspondiente.

### *C. En razón del grado*

Ésta se vincula con la ubicación que el órgano tenga en la jerarquía administrativa, y cabe distinguir según que la competencia haya sido atribuida a los órganos máximos o haya sido distribuida en distintos órganos, diferenciados de los órganos superiores.

Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye ciertas facultades a los secretarios de Estado, y los reglamentos interiores de cada secretaría atribuyen las competencias específicas a los diferentes órganos de esa secretaría de Estado.

### *D. En razón del tiempo*

Por regla general, la competencia es permanente, pero puede ser que la norma constitucional, legal o reglamentaria atribuya competencias temporales o accidentales.

Por ejemplo, cuando la ley prevé la constitución de ciertos cuerpos colegiados cuyos miembros actúan en calidad de tales solamente cuando el cuerpo se reúne.

## III. ORIGEN DE LA COMPETENCIA

En primer lugar, debemos mencionar que el origen de la competencia de los poderes, dependencias y órganos del Estado puede derivar tanto de la Constitución, de una ley o de un reglamento.

### *1. Constitucional*

Según el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

de 1917 deriva la competencia que se otorga a los diversos poderes, y dentro de ellos a los distintos órganos que los integran.<sup>22</sup>

En este sentido, la Constitución mexicana establece en el artículo 40 la forma republicana, representativa, democrática y federal para su gobierno; compuesta de “Estados libres y soberanos”, lo cual exige que al examinarse el alcance y límites de las competencias de los poderes establecidos por la Constitución se interpreten en armonía con todo el ordenamiento constitucional, de modo tal que ninguno de aquéllos resulte anulado por los otros.

También se establece en el artículo 49 de la Constitución, que “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

De lo anterior, afirman Ramírez Gutiérrez y Villarreal Corrales, “surge el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de actuación”.<sup>23</sup>

Así, diferentes artículos de la Constitución federal establecen y dan forma a las competencias otorgadas a los órganos del Estado.

De los artículos 40 y 49 antes mencionados surge el principio de la división de poderes, o también, como lo llaman algunos doctrinarios, “división de competencias”, que podríamos clasificarlo de tres modos diversos. En primer lugar, la división federal, que reconoce, en principio, tres órbitas territoriales de poder: el federal, el local y el municipal. En segundo lugar la clásica división tripartita entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por último, la Constitución federal establece la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

## 2. *Legal*

De la competencia otorgada por el artículo 73, fracción XXIX-K, al Poder Legislativo Federal, éste expidió la Ley Federal de Turismo, que tiene por objeto, entre otros, “Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios” en materia de turismo; asimismo, y en concordancia con las disposiciones de la ley antes mencionada, también se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En ambas leyes se

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. 97-102, sexta parte, p. 63.

<sup>23</sup> Ramírez Gutiérrez, José Othón y Villarreal Corrales, Lucinda, “Atribución de facultades”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 316.

establece la competencia de la Secretaría de Turismo como autoridad para la aplicación de la Ley Federal de Turismo.

También, en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, en algunos de sus artículos, la delimitación de la competencia que les corresponde ejercer a las diferentes entidades u órganos que conforman la administración pública federal; en específico, en esta ley se establece la competencia de la Secretaría de Turismo.<sup>24</sup>

Es lo normal y lo correcto que la ley que regula un aspecto de la organización de la administración pública establezca qué órganos o dependencias son los competentes en cada caso para tomar decisiones, dictar resoluciones, etcétera.

Lo anterior implica que la existencia de las autoridades, así como las facultades que les son atribuidas, necesariamente se encuentren consagradas en algún ordenamiento de carácter formal y materialmente legislativo.

### 3. *Reglamentario*

Por regla general, la competencia tiene que ser de origen constitucional o legal; sin embargo, algunos reglamentos también otorgan competencias a determinados órganos.

En este sentido, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

<sup>24</sup> Por ejemplo, los artículos 11 y 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponen:

“Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República”.

“Artículo 24. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”.

Y así lo ha establecido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al decir que “La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto...”<sup>25</sup>

Además, ha dicho este tribunal que “la competencia debe emanar de una ley o de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo Federal y no de un acuerdo... que no puede ser fuente de creación de autoridades y de atribuciones”<sup>26</sup>

Es el caso del Centro de Estudios Superiores en Turismo, órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, aunque en muchas ocasiones hemos visto que la creación de competencias viene dada por una norma de menor jerarquía, como puede ser un decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal

Consideramos que no se pueden crear competencias por parte del Ejecutivo Federal por medio de un decreto o de un acuerdo, pues resulta contrario al artículo 126 constitucional, ya que este precepto prohíbe hacer pago alguno con cargo al erario federal que no esté comprendido en el presupuesto o contemplado en ley posterior, por lo que en rigor sólo mediante ley puede crearse un órgano, y por lo tanto asignarle competencia.

Tampoco se pueden otorgar competencias a un órgano por medio de un manual de organización, pues han dicho los tribunales del Poder Judicial que “el papel de los manuales es sólo contar con información actualizada de tipo meramente administrativo, pues ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé su existencia, ni ninguna otra ley o dispositivo reglamentario le dan carácter normativo alguno”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. 163-168, sexta parte, p. 49.

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I. lo.A.59 A, t. XIV, agosto de 2001, p. 1171.

<sup>27</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, tomo X, octubre de 1992, p. 373.

#### IV. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE TURISMO

##### 1. *De la Constitución federal*

En materia de turismo, la Constitución general, en su artículo 73, fracción XXIX-K, establece la competencia para el Congreso de la Unión. Dicha fracción establece que “El Congreso tiene facultad: Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado”.

Es decir, en materia de turismo existe una competencia concurrente entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal.

Y la competencia concurrente, conocida también por la doctrina como “competencia coincidente”, quiere decir que las leyes estatales ajustan sus disposiciones con las disposiciones que establece la ley de bases generales.

Y en dicha ley general, que es expedida por el Congreso de la Unión, se establecen las bases de coordinación de las facultades concurrentes.

##### 2. *De las Constituciones estatales*

Por lo que respecta a las entidades federativas, en principio, podemos decir que en ninguna de las Constituciones de los estados se menciona en su texto al turismo; sin embargo, las legislaturas de los estados han expedido leyes de turismo, pues ha dicho el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que

En ningún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la materia de turismo esté reservada a las autoridades federales y, por ende, siendo facultades concurrentes, las leyes que en esta materia expidan los Congresos Locales no invaden la esfera competencial de la Federación.<sup>28</sup>

Asimismo, tanto en el artículo 122, base primera, fracción V, de la Constitución federal, como en el artículo 42, fracción XV, inciso k) del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, se establece que es facultad

<sup>28</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, pleno, VI, julio de 1997, tesis P. CXXI/97, p. 18.



de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal “Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo”, etcétera.

Pero la legislación expedida por los congresos de las entidades federativas y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal copia muchos de los aspectos contenidos en la Ley Federal de Turismo.

En ese sentido, las facultades llamadas concurrentes son aquellas en las que tanto la Federación como las entidades federativas tienen capacidad para legislar en ciertas materias; sin embargo, esa capacidad puede ser amplia o restrictiva. Es amplia cuando se faculta tanto a la Federación como a los estados para legislar sobre ciertas materias. Es restrictiva cuando se faculta también a ambas, pero se concede a una de ellas la atribución de fijar las bases y los criterios de la división de esa facultad, como es el caso del turismo.

Consideramos que sería mejor expedir una nueva ley donde se establezcan las bases generales de esta materia.

Por ello, pensamos que el legislador federal y el local deben revisar tanto la Ley Federal de Turismo como las diferentes leyes estatales en esa materia a fin de evitar duplicidad en los preceptos de las leyes, y que realmente la nueva ley establezca las bases generales del turismo en México.

## V. COMPETENCIA DERIVADA DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

### 1. *Para expedir normas oficiales mexicanas*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 32 bis, fracción IV; 33, fracciones IX y X; 34, fracción XII; 35, fracción IV; 36, fracción XII; 39, fracción VII, faculta a diversas secretarías de Estado para expedir normas oficiales mexicanas, entre ellas la de Economía; la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la de Comunicaciones y Transportes; la de Energía; la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la de Salud.

También la Secretaría de Turismo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pueden expedir normas oficiales mexicanas.

La Secretaría de Turismo expide normas oficiales mexicanas con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Turismo, que a la letra dice:

Corresponde a la Secretaría expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la administración pública federal.

La finalidad de esta norma es la protección al turista y la calidad de los servicios que se le presten.<sup>29</sup>

Según Casarín León,<sup>30</sup> las normas oficiales mexicanas

son regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento o aplicación.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la norma oficial mexicana “es una disposición expedida por la autoridad en el ámbito de su competencia, relativa a las características que debe reunir un producto en relación a su fabricación y distribución”.<sup>31</sup>

Asimismo, en el artículo 3, fracción XI, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se establece que son normas oficiales mexicanas

las regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el

<sup>29</sup> Artículo 34 de la Ley Federal de Turismo. “... Dichas normas tendrán por finalidad establecer:

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

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

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

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

<sup>30</sup> Casarín León, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2003, p. 104.

<sup>31</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis I.7o.A.124 A, tomo XIII, abril de 2001, p. 1091.

artículo 40 (de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización), que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento o aplicación.

El procedimiento para su expedición es el siguiente:

1. Corresponde a la Secretaría de Turismo, elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas.
2. Son sometidas a los Comités Consultivos nacionales de Normalización, que a la vez elaborarán los proyectos de normas oficiales mexicanas, y revisan si existen otras relacionadas y tomando en consideración a las normas mexicanas.
3. Se publica el proyecto en el *Diario Oficial de la Federación* como un Aviso de Consulta Pública, donde personas interesadas pueden presentar propuestas o comentarios al Comité.
4. Después el Comité estudia los comentarios recibidos y en su caso modifica el proyecto.
5. Contando con la aprobación del Comité, las normas oficiales mexicanas son expedidas por la Secretaría de Turismo y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las Normas Oficiales Mexicanas que ha expedido la Secretaría de Turismo son las siguientes:

1. Norma Oficial Mexicana NOM-01-TUR-2002, Formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedaje, agencias de viajes, de alimentos y bebidas y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos, que cancela las normas oficiales mexicanas NOM-01-TUR-1999, NOM-02-TUR-1999, NOM-03-TUR-1999 y NOM-04-TUR-1999.<sup>32</sup>

2. Norma Oficial Mexicana NOM-05-TUR-2003, Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2003.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 18 de febrero de 2004.

3. Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-2000, requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes (cancela la Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-1995).<sup>34</sup>

4. Norma Oficial Mexicana NOM-07-TUR-2002, de los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios.<sup>35</sup>

5. Norma Oficial Mexicana NOM-08-TUR-2002, que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural.<sup>36</sup>

6. Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-2002, que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas (cancela a la Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-1997).<sup>37</sup>

7. Norma Oficial Mexicana NOM-010-TUR-2001, de los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas (cancela la Norma Oficial Mexicana NOM-010-TUR-1999).

8. Norma Oficial Mexicana NOM-011-TUR-2001, Requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura.<sup>38</sup>

En la práctica esta clase de normas constituyen auténticas disposiciones de carácter reglamentario, que en algunos casos representan afectación a los particulares, sobre todo cuando son utilizadas por la autoridad administrativa para fundamentar un determinado acto administrativo.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> *Ibidem*, 8 de marzo de 2001.

<sup>35</sup> *Ibidem*, 26 de febrero de 2003.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 5 de marzo de 2003.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 26 de septiembre de 2003.

<sup>38</sup> *Ibidem*, 22 de julio de 2002.

<sup>39</sup> Véase nuestro *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, p. 292.

El problema que se presenta en esta materia es que las normas oficiales mexicanas son disposiciones que derivan de una ley expedida por el Congreso federal en virtud de la cual el legislador federal delega en la autoridad administrativa la facultad para expedir este tipo de normas, que en algunas ocasiones van más allá de lo normado por la ley.

Por lo tanto, se debe establecer de manera conjunta con los estados, la coordinación, la asistencia técnica y la asesoría, así como la aplicación de sanciones sólo derivadas de verificaciones a cargo de la instancia federal por incumplimiento a estas normas. También se deben delimitar en el ordenamiento local las sanciones sobre verificaciones practicadas por la autoridad local.

## 2. *Para expedir reglamentos*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le atribuye diversas facultades al presidente de la República. Una de ellas es la de expedir normas jurídicas con jerarquía menor a la ley; es decir, le confiere la facultad de expedir reglamentos.<sup>40</sup>

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades y obligaciones del presidente de la República. En su primera fracción establece que es facultad y obligación del presidente “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

En realidad, la Constitución no otorga expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos. Lo que hace la Constitución por medio de la fracción I del artículo 89 es proveer “en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo que la jurisprudencia y la doctrina<sup>41</sup> han interpretado como la facultad reglamentaria.

<sup>40</sup> Sobre la facultad reglamentaria se pueden consultar nuestros trabajos: López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007; “La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo en México. Un estudio histórico”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, 2006, t. I, pp. 343-364; “La nueva facultad reglamentaria en México. Evaluación y perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Valadés, Diego y Carbonell Miguel (coords), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, pp. 595-623.

<sup>41</sup> Véanse, entre otros, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 734; Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1983, p. 46; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 64.

Así, el artículo 89, fracción I —ha interpretado la Suprema Corte— confiere al presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes, y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria.<sup>42</sup>

También surge tanto de la Ley Federal de Turismo como de las leyes de turismo locales, la competencia para que el Poder Ejecutivo, tanto federal como los locales, expidan reglamentos que pormenoricen y detallen las diferentes leyes de la materia.

Así, tanto el Poder Ejecutivo federal como los ejecutivos locales expiden normas que reglamentan las leyes tanto federales como locales en materia de turismo.

Por ejemplo, en la Ley Federal de Turismo se menciona en varios artículos la existencia del Reglamento de la Ley. En el artículo 33 se establece que “Los requisitos para ser prestador de servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo 4o. de la presente Ley, se fijarán en el reglamento respectivo...”.

En el artículo 41 se dispone que “Es facultad de la Secretaría realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en esta Ley, en su reglamento...”.

En el artículo 47 se establece: “Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos...”.

En el artículo 49 se habla “de las infracciones a lo dispuesto en los reglamentos que regulan los servicios turísticos...”.

Y en el artículo 55 se dispone que “El Reglamento de la presente Ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso”.

A la fecha, el Poder Ejecutivo federal ha expedido el Reglamento de la Ley Federal de Turismo y el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

### *3. Para expedir el programa sectorial turístico*

Según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Federal de Turismo, la Secretaría de Turismo tiene la obligación de elaborar un programa en ma-

<sup>42</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, tesis XL/89, tomo III primera parte, p. 325.

teria de turismo, que se debe ajustar a lo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo. Dicho programa deberá especificar los objetivos, prioridades y políticas en materia de turismo.

El Plan Nacional de Desarrollo se fundamenta en el apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa norma jurídica se faculta al Ejecutivo Federal para expedir, conducir y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo.

Además de lo anterior, en el apartado A, párrafo cuarto, del artículo 26 de la Constitución federal, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley de Planeación se indica su forma de elaboración, sus fines y principios, su coordinación intersecretarial, las formas de participación ciudadana y las responsabilidades por su incumplimiento.

Según Emilio Chuayffet Chemor, los planes de desarrollo son

(independientemente de la forma de su presentación y del lenguaje técnico empleado en su redacción) instrumentos jurídicos dictados con apoyo en leyes, aprobados por decreto del Ejecutivo Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación para su conocimiento general e integrados por lineamientos que son obligatorios para la administración pública federal; ésta no puede actuar en contra de las prescripciones de un plan, y más aún, la programación del gasto público federal, según (la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), ha de ajustarse a las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal.<sup>43</sup>

El fundamento legal se encuentra en el artículo 3 de la Ley de Planeación, que establece

Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

<sup>43</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, *op. cit.* (nota 41), p. 58.

El diseño de estos planes obedece a un patrón similar: se presentan los objetivos por alcanzar, un diagnóstico de las condiciones actuales que deben considerarse para el logro de esos objetivos, un propósito de las circunstancias futuras estimadas, proyectando las tendencias reales, y finalmente, la estrategia y elementos disponibles para la ejecución del plan.

El plan deberá elaborarse dentro de los seis primeros meses a partir de la toma de posesión del presidente de la República, y su lapso de duración es de seis años; en él deben opinar y participar todos los sectores sociales, las dependencias y departamentos de la administración pública y el Congreso de la Unión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación hacen obligatorio para la administración pública federal el cumplimiento de los fines y objetivos del plan.

Asimismo, en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala la sujeción y obligatoriedad para las entidades centralizadas y paraestatales.

Para los particulares, el Plan de Desarrollo es de carácter meramente “indicativo”.

El Ejecutivo Federal está obligado a rendir en el mes de marzo de cada año, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Todos los planes expedidos hasta ahora insisten en su carácter obligatorio para la administración pública, y meramente “indicativo” para los particulares.

Dichos planes —ha sostenido la Corte— “implican el ejercicio por parte del Presidente de la República de su facultad reglamentaria al proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y aplicación de la Ley de Planeación, dentro de los límites que las leyes establecen”.<sup>44</sup>

En esta materia, la Secretaría de Turismo expidió el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, que contiene los siguientes objetivos.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, tesis XVII/89, tomo III, primera parte, enero a junio de 1989, p. 334.

<sup>45</sup> Véase [http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect\\_programa\\_sectorial\\_de\\_turismo\\_20072012](http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_programa_sectorial_de_turismo_20072012)



En lo general:

- Seguridad jurídica para las personas y sus bienes y certidumbre legal para transacciones e inversiones.
- En lo particular:
- Organización, eficiencia y efectiva concurrencia de las políticas públicas que inciden en el sector, consolidando y mejorando los procesos del Consejo Consultivo de Turismo, la Comisión Ejecutiva de Turismo y toda instancia federal, regional, estatal y municipal de coordinación y concertación.
- Consistencia entre programas y acciones de la Secretaría de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Consejo de Promoción Turística de México, fortalecimiento de su liderazgo y la estabilidad en sus políticas.
- Regionalización en la aplicación de los instrumentos de la política turística: inversión pública en infraestructura, fomento a la inversión privada y social, promoción, coordinación, información, y capacitación mediante planes maestros de desarrollo turístico regionales y de destino, de largo plazo y con carácter de obligatoriedad.
- Creación de productos y servicios turísticos para segmentos y nichos, acompañada de las inversiones en infraestructuras, equipamientos y tecnologías, así como de sistemas eficientes de financiamiento, asistencia técnica y comercialización orientados a resultados concretos y capaces de ser medidos.
- Creación de un marco legal que dé cabida efectiva a la concurrencia entre dependencias del gobierno federal y entre órdenes de gobierno y sectores, que dé certidumbre jurídica a través de una mejora regulatoria moderna, ordenada y competitiva.
- Innovación en sistemas de planificación, asistencia técnica, financiamiento, comercialización, tecnologías, sistemas de información estratégica e investigación para el desarrollo de una oferta competitiva, la diversificación de mercados y el desarrollo de las comunidades receptoras.
- Formación de cuadros técnicos y profesionales para el sector mediante una mejor coordinación con autoridades educativas, instituciones académicas y empleadores.

Los planteamientos anteriores implican que, para que el turismo incida favorablemente en el desarrollo nacional, es prioritario cambiar de una visión sólo económica y de corto plazo a una integral, sustentable y de largo plazo, con lineamientos adaptables a cada región, destino y empresa.

#### *4. Para crear el Registro Nacional de Turismo y los registros estatales turísticos*

Según lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Federal de Turismo, “Corresponde a la Secretaría (de Turismo) la operación del Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos”.

Sin embargo, los empresarios consideran que el registro de prestadores de servicios turísticos sea obligatorio, operado de manera descentralizada por los estados, en una base de datos nacional y coordinada a nivel central, para darle mayor seguridad jurídica a su actividad, pues actualmente existe un Registro Nacional de Turismo y registros estatales de turismo cuya incorporación es voluntaria para los prestadores de servicios turísticos.

#### *5. Creación de los consejos consultivos estatales*

El artículo 17, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Turismo, establece que “La Secretaría y el gobierno de cada entidad federativa promoverán conjuntamente la creación de un consejo consultivo turístico, con la participación de los sectores social y privado de la localidad, involucrados en la actividad turística”.

Es indispensable que estos órganos de participación ciudadana cumplan con su finalidad de ser los medios por los cuales la población, los empresarios y el gobierno puedan expresar sus ideas, manifestar sus problemas y proponer soluciones en materia de turismo.

La participación e interacción de la población con el Estado es una de las nuevas tendencias en el mundo. El régimen democrático que rige el sistema de gobierno en nuestro país se debería caracterizar, precisamente, por la participación de los ciudadanos.

Afirma Alejandro Nieto que la participación social en las estructuras públicas puede propiciar el salto cualitativo de regenerar estructuras y

funcionalizar órganos que la circulación periférica de la burocracia nunca podría vitalizar.<sup>46</sup>

Por ello, consideramos que la participación ciudadana es el elemento insustituible de transformación, mediante el cual se cubriría el vacío de legitimidad que se patentiza en la actividad administrativa, por medio de la introducción de una fuente legitimadora democrática en el interior del propio aparato de la administración, que garantice que en la adopción de las decisiones a su cargo participen todos los sujetos interesados o, al menos, sea valorado el conjunto de los intereses implicados.

Pero aún más, sostiene Agustín Gordillo, se va advirtiendo que la administración no puede ni debe administrar sola: los ciudadanos deben participar en la decisión administrativa. El control social permanente, su organización y difusión a nuevos ámbitos podrán asegurar una mayor democratización y una más efectiva satisfacción de las aspiraciones sociales. Si la administración pública es un instrumento para tales objetivos, debe constituir una de las primeras áreas de acción donde la participación se institucionalice.<sup>47</sup>

Aunque hay que destacar que los consejos consultivos estatales hasta la fecha prácticamente no han operado, por lo que, consideramos, deben ser eliminados, o bien, que se sustituyan por un órgano operativo, y que sea en el Reglamento de la Ley donde se detalle su mecánica operativa.

## VI. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, el turismo es una materia que requiere de ser analizada para que sea adecuada a la realidad que vive nuestro país; por ello, consideramos que se requiere revisar la Ley Federal de Turismo, en la cual se reconozcan las distintas competencias en cada nivel de gobierno: federal, estatal y municipal.

Para esto debe precisarse si tales competencias serán sólo en los ámbitos de planeación, promoción, publicidad, fomento y desarrollo turísticos, o si también comprenderán el registro, regulación, control, verificación y

<sup>46</sup> *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 79.

<sup>47</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, t. 1, pp. II-15.

la sanción a los prestadores de servicios turísticos; es decir, el ejercicio de actos de autoridad y de poder público.

También se debe mejorar el presupuesto y los apoyos federales, para que las entidades mejoren en este sector tan importante para nuestro país.

Es necesario adecuar las leyes y reglamentos de sectores afines y complementarios al turismo, como el de las comunicaciones, el transporte, de ordenamiento territorial, la preservación del medio ambiente, desarrollo rural sustentable y los servicios financieros, entre mucho otros.

También es necesaria la adecuación de las leyes estatales secundarias, así como los reglamentos municipales que directa o indirectamente inciden en el desarrollo de la actividad turística.