

LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Víctor Rafael HERNÁNDEZ-MENDIBLE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El régimen jurídico del turismo*. III. *La naturaleza jurídica de la actividad turística*. IV. *El marco institucional de la actividad turística*. V. *El estatuto de los usuarios de los servicios turísticos*. VI. *Los operadores de la actividad turística*. VII. *La actividad turística sustentable*. VIII. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Es muy frecuente asociar la noción de turismo con los viajes, y se piensa que toda persona que viaja hace turismo, cuando lo cierto es que los viajes han existido desde épocas ancestrales por distintas razones, como las aventuras, las guerras de conquistas de otros pueblos, el comercio, la búsqueda de alimentos, e incluso por razones climáticas o de salud. En el mundo actual, algunas de estas motivaciones han desaparecido, y en la actualidad se suele viajar para realizar estudios, para trabajar o hacer

* Doctor en derecho; profesor de Derecho de la regulación económica en la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela); profesor invitado en la Universidad Externado de Colombia y en la Universidad de La Sabana (Colombia). Es miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, deoamericano de Derecho Administrativo, la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo; fundador de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y miembro de honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo. Premio Mención Especial en el I Concurso Iberoamericano “Ángel Ballesteros” de Estudios y Buenas Prácticas Locales, otorgado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Guayaquil, Ecuador, noviembre, 2006. www.hernandezmendible.com

negocios, por distracción o descanso; pero hacer turismo constituye una realidad moderna cualitativa y cuantitativamente diferente,¹ por sus implicaciones sociales, culturales, ecológicas, económicas y políticas.

El turismo ha sido definido como la actividad de una persona o conjunto de personas que realizan viajes por placer,² pero esta acepción no ha sido suficiente para que el derecho se interesase de manera particular por la regulación del turismo.³

La actividad turística se comenzó a realizar de manera organizada a comienzos de los años treinta del siglo XX, razón por la cual con anterioridad carecía de interés para el Estado intervenir en su regulación, debiendo entenderse en sus orígenes que desde el punto de vista jurídico podía ser considerada una actividad económica mercantil, en virtud de lo cual las personas en uso del libre desarrollo de su personalidad, de la autonomía de la voluntad y de la libertad de negociación y contratación, libremente transaban la prestación de algunos servicios turísticos, como el hospedaje o posada, la alimentación y el transporte (en un comienzo terrestre o marítimo y luego el aéreo), lo que suponía que no existía mayor regulación sobre la misma, que la general que regía a toda actividad comercial.

Ello permitía que producto de la libre iniciativa empresarial privada, aunque siempre con sometimiento a la legislación mercantil, el sector turístico encontrara como fuente de su regulación la libertad de empresa y el Código de Comercio.

Con el surgimiento del Estado social y democrático de derecho se produce una transformación en la intervención del Estado respecto a las actividades privadas, con independencia de su naturaleza civil o comercial, lo que sin llegar al extremo de una auténtica *publicatio* produjo una intensificación de la presencia del Estado, no sólo a través de una regulación especializada desde el punto de vista jurídico, económico y técnico, sino

¹ Delpiazzo, C. E., *Derecho administrativo especial*, Montevideo, AMF, 2007, vol. 2, p. 665.

² El vocablo “turismo” puede ser consultado en la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, 2001, t. II, p. 2246.

³ Se ha señalado “que el turismo es un sector al que el jurista y, más en concreto, el estudioso del Derecho público apenas ha prestado atención. La ordenación jurídica del turismo ha venido siendo una de las materias más olvidadas por parte de nuestra doctrina jurídico-administrativa”. Calonge Velázquez, Antonio, “Aproximación al estudio del sector público turístico”, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, t. III, p. 3071.

de su presencia empresarial como un operador económico más y de la creación de autoridades administrativas encargadas de velar por el efectivo cumplimiento del ordenamiento jurídico sectorial, lo que la doctrina científica ha denominado “el proceso de administrativización de la actividad turística”.⁴

Esto pone en evidencia la complejidad para determinar el régimen jurídico aplicable a los particulares y al propio Estado, según sea el rol que desempeñe en la actividad económica donde interviene. Así lo recuerda la doctrina científica al señalar que la intervención del Estado en las actividades económicas privadas debe abordarse desde una perspectiva de aproximación, lo que exige analizar cada sector de manera diferenciada de los otros sectores económicos privados, para entender la evolución de la iniciativa privada y de las técnicas de intervención que emplea la administración pública en cada caso.⁵

Ha sido la masificación de los desplazamientos turísticos y el consecuente incremento de la actividad turística lo que ha generado la expedición de una regulación sectorial nacional, a la que se suma —no debe olvidarse— toda la normativa internacional que se ha producido respecto a dicha actividad,⁶ así como el surgimiento de organizaciones supranacio-

⁴ Martín Mateo, R. *et al.*, “Aspectos jurídicos administrativos del turismo”, *Actas del Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, Ministerio de Información y Turismo, 1970.

⁵ Martín-Retortillo, S., *Derecho administrativo económico*, Madrid, La Ley, 1998, t. I, pp. 189 y 190.

⁶ El marco jurídico internacional de la actividad turística se encuentra conformado, entre otros instrumentos, por los siguientes: Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966; Convenio de Varsovia sobre el Transporte Aéreo, del 12 de octubre de 1929; Convenio Internacional de Chicago sobre la Aviación Civil, del 7 de diciembre de 1944, así como las convenciones de Tokio, La Haya y Montreal, adoptadas en relación con dicho convenio; Convención sobre las Facilidades Aduaneras para el Turismo, del 4 de julio de 1954, y Protocolo asociado; Convenio relativo a la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, del 23 de noviembre de 1972; Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, del 10 de octubre de 1980; Resolución de la Sexta Asamblea General de la OMT (Sofía) por la que se adoptaban la Carta del Turismo y el Código del Turista, del 26 de septiembre de 1985; Convención sobre los Derechos del Niño, del 26 de enero de 1990; Resolución de la Novena Asamblea General de la OMT (Buenos Aires) relativa a la facilitación de los viajes y la seguridad de los turistas, del 4 de octubre de 1991; Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del 13 de junio de 1992; Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, del 15 de abril de 1994; Convenio

nales gubernamentales o no, que se encuentran relacionadas con el funcionamiento del sector, y que sin ninguna duda han influido en el desarrollo de la que se ha convertido en la tercera actividad económica mundial, después de la automovilística y la petroquímica.⁷

Todo este entorno ha permitido la aparición de una rama especializada de la ciencia jurídica, que ha ido adquiriendo cada vez mayor autonomía, dando paso al derecho del turismo, que es de reciente data, y tiene como finalidad regular la actividad económica de oferta y prestación de servicios turísticos, buscando lograr el desarrollo y crecimiento del sector de manera sustentable, fomentar la promoción y el incremento de los ingresos económicos locales por la explotación de la actividad, así como regular la actuación de las autoridades administrativas que intervienen en el sector y de las personas que desarrollan la actividad como operadores y como turistas.

Dado lo extenso que resultaría abordar a plenitud todos los ámbitos del derecho del turismo, y para no exceder los límites de esta exposición, el presente análisis se circunscribirá a abordar los aspectos jurídicos de la regulación de la actividad turística contemplados en el ordenamiento jurídico venezolano.

En aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, se dividirá el presente trabajo en los siguientes aspectos, a saber: “El régimen jurídico del turismo” (II); “La naturaleza de la actividad turística” (III); “El marco institucional de la actividad turística” (IV); “El estatuto de los usuarios de los servicios turísticos” (V); “Los operadores de la actividad turística”

sobre la Diversidad Biológica (Berlín), del 6 de enero de 1995; Carta de Turismo Sostenible (Lanzarote) abril de 1995; Resolución de la Undécima Asamblea General de la OMT (El Cairo) sobre la prevención del turismo sexual organizado, del 22 de octubre de 1995; Declaración de Estocolmo contra la explotación sexual comercial de los niños, del 28 de agosto de 1996; Agenda 21 para la industria de los viajes y el turismo, de 1996; Declaración de Manila sobre los Efectos Sociales del Turismo, del 22 de mayo de 1997; Código de Ética Mundial para el Turismo, del 1 de octubre de 1999; Conferencia preparatoria del año Internacional del Ecoturismo (Cuiabá, Brasil), del 24 de agosto de 2001, sobre Desarrollo y gestión sostenibles del ecoturismo en las Américas; Declaración de Québec sobre ecoturismo, de 2002; Declaración de Galápagos, del 31 de mayo de 2002; Declaración de Djerba (Turquía), sobre turismo y cambio climático, del 11 de abril de 2003; Declaración de patrimonio cultural inmaterial, de 2003; Declaración de Davos sobre cambio climático y turismo, del 2 de octubre de 2007.

⁷ Domínguez-Berrueta de Juan, M. y Melgosa Arcos, F. J., “La ordenación del turismo en Castilla y León”, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, t. III, p. 3037.

(VI); “La actividad turística sustentable” (VII), y las “Consideraciones finales” (VIII).

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL TURISMO

En el marco de la Constitución de 1961 se establecía que correspondía al Poder Federal la competencia legislativa sobre el turismo,⁸ dando fundamento así a la regulación sectorial de la actividad turística, que comenzó a tener rango legal independiente con la Ley de Turismo de 1938, la cual ha sido objeto de distintas reformas hasta llegar al momento actual.⁹

No obstante, debe mencionarse que la propia Constitución enunciaba dentro de las competencias municipales vinculadas a la vida local el turismo,¹⁰ lo que encontraba su complemento legislativo en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La entrada en vigencia de la Constitución de 1999 introdujo una modificación importante, porque se amplió desde la norma suprema el marco competencial del Poder Federal, al atribuirle tanto la legislación como las políticas públicas nacionales en el sector del turismo,¹¹ en tanto que le otorga competencia al poder municipal en la actividad turística local.¹²

Por otra parte, al regular los principios del modelo socioeconómico que deben desarrollarse en la República, la Constitución vigente establece que el turismo constituye una actividad económica de interés nacional, de carácter prioritario para el país en su estrategia de diversificación de la producción de la riqueza y desarrollo sustentable. En razón de lo cual el Estado debe dictar las medidas que garanticen su desarrollo y velar por la creación y el fortalecimiento del sector turístico nacional.¹³

⁸ Artículo 136.24 de la Constitución de 1961.

⁹ La primera Ley de Turismo fue del 28 de agosto de 1938, luego seguirían la Ley del 22 de junio de 1973, luego fue sustituida por la Ley de Turismo, publicada en la *Gaceta Oficial* del 21 de diciembre de 1992, reformada por la Ley Orgánica de Turismo, publicada en la *Gaceta Oficial* del 24 de septiembre de 1998, modificada por el decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de Turismo, publicado en la *Gaceta Oficial* del 26 de noviembre de 2001, que fue derogado por la vigente Ley Orgánica de Turismo, publicada en la *Gaceta Oficial* del 23 de junio de 2005.

¹⁰ Artículo 30 de la Constitución de 1961.

¹¹ Artículo 156.23 de la Constitución de 1999.

¹² Artículo 178.1 de la Constitución de 1999.

¹³ Artículo 308 de la Constitución de 1999.

Estos postulados son los que inspiran la Ley Orgánica de Turismo vigente, que tiene por objeto “promover y regular la actividad turística como factor de desarrollo sustentable del país, mediante el establecimiento de normas que garanticen la orientación, la facilitación, el fomento, la coordinación y el control de la actividad turística, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en esta actividad”¹⁴.

El Estado asume así tanto la regulación de la organización y funcionamiento del sistema turístico nacional como la protección de los capitales nacionales y extranjeros que se inviertan en el sector del turismo.¹⁵

Estas disposiciones legales se encuentran complementadas con las normas reglamentarias dictadas por el Ejecutivo Federal, en uso de sus atribuciones constitucionales.¹⁶

Como resulta evidente, el ordenamiento jurídico del sector turístico no se encuentra limitado por la regulación sectorial, sino que además lo integran las disposiciones jurídicas contenidas en el Código de Comercio, el Código Civil, la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario,¹⁷ que pretende proteger los derechos constitucionales de los usuarios a contar con servicios de calidad, a obtener una información adecuada y no engañosa, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno,¹⁸ regulando las relaciones entre los proveedores de los servicios turísticos y los turistas.

Además, debe considerarse la Ley para la Promoción y la Protección de la Libre Competencia,¹⁹ que con la finalidad de garantizar la libertad

¹⁴ Artículo 1 de la Ley Orgánica de Turismo.

¹⁵ El artículo 301 de la Constitución establece que “El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas o privadas. No se podrá otorgar a personas, empresas u organismos extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera está sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional”.

¹⁶ Deben considerarse todavía vigentes, el Reglamento parcial de la Ley Orgánica de Turismo sobre establecimiento de alojamientos turísticos, publicado en la *Gaceta Oficial*, del 21 de diciembre de 1998, y el Reglamento parcial de la Ley Orgánica de Turismo sobre incentivos aplicables a las empresas prestadoras de servicios turísticos, publicado en la *Gaceta Oficial*, del 18 de enero de 1999.

¹⁷ *Gaceta Oficial* 4 de mayo de 2004.

¹⁸ Artículo 117 de la Constitución de 1999.

¹⁹ Ley para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, publicada en la *Gaceta Oficial* del 13 de enero de 1992.

de empresa,²⁰ la libre competencia y controlar tanto la tendencia a los monopolios u oligopolios como el abuso de posición de dominio,²¹ regula de manera general las conductas exigibles de los operadores económicos turísticos privados e incluso públicos.

III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Como todas las instituciones del derecho en general, siempre es necesaria la determinación de la naturaleza jurídica para precisar la correcta interpretación de las disposiciones del ordenamiento jurídico, aplicables a una actividad o sector económico.

Se debe comenzar señalando que la Constitución de 1961 no contenía una referencia expresa que permitiera precisar la naturaleza jurídica del turismo, y las leyes de turismo se limitaban a declarar de utilidad pública y de interés general a la actividad turística, sin considerar expresamente que esta actividad económica constituía un servicio público.²²

No obstante, fue la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa la que reconoció que en virtud del concepto general de servicio público resultaba posible que un ente estatal asumiera eventualmente algún aspecto de la actividad turística, en la cual se encuentra presente un interés general, para gestionarla o prestarla, bien solicitando la colaboración de un particular, mediante la celebración de un contrato administrativo o directamente, por sí mismo.²³

²⁰ Artículo 112 de la Constitución de 1999.

²¹ Artículo 113 *ibidem*.

²² La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 30 de julio de 1963, había establecido que constituía un servicio público “aquella actividad administrativa destinada a dar satisfacción a las necesidades de interés general [*elemento material*], dentro de un régimen especial que atañe en forma propia al Derecho Público [*elemento formal*], y los empleados del órgano administrativo que lo prestan son funcionarios públicos [*elemento orgánico*]”. Los corchetes y cursivas son míos.

²³ La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 1o. de abril de 1986, señaló que “... el contrato trasluce asimismo, *prima facie*, que su objeto responde a la necesidad del desarrollo de actividades turísticas, las cuales caben dentro de la amplia noción de servicio público aceptada por nuestra doctrina y jurisprudencia como objeto posible de contratación administrativa, actividades turísticas de interés general entre nosotros conforme al artículo 2 de la Ley de Turismo: ‘Se declaran de utilidad pública y de interés general, las actividades dirigidas al desarrollo del turismo...’”.

La interpretación de la Corte Suprema de Justicia dirigida a justificar su competencia para conocer de las pretensiones formuladas frente a las relaciones jurídicas bilaterales que se establecieran entre los particulares y la administración pública con competencia sobre la actividad turística, en los casos de celebración de un contrato administrativo, que únicamente podía estar sometido a la competencia del orden jurisdiccional administrativo, la lleva a efectuar una apreciación sofisticada, porque partiendo de la premisa de que las actividades turísticas han sido calificadas legalmente como actividades de utilidad pública y de interés general, concluye que por ello deben considerarse que constituyen un servicio público de titularidad estatal, atribuible al Poder Federal. Esta interpretación por demás errónea fue reiterada por la propia Corte Suprema de Justicia,²⁴ que incluso ratifica que la naturaleza de servicio público de la actividad turística constituye el objeto del contrato administrativo que permite su prestación por los particulares.²⁵

Se mencionó que la interpretación no es jurídicamente correcta, porque la satisfacción del interés general no constituye un monopolio del Estado, pues los particulares pueden contribuir a su satisfacción en ejercicio de sus libertades públicas, sin que exista una actividad que haya sido declarada servicio público ni que se haya establecido una titularidad estatal.²⁶

²⁴ Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 19 de diciembre de 1987.

²⁵ La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 30 de mayo de 1991, estableció que "... teniendo por objeto —se insiste— el contrato de arrendamiento celebrado, un bien afectado a un servicio público en sentido amplio (la actividad turística: sentencia S.P.A. de 01.04.86), antes citada, y estando facultada la administración pública para rescindir la convención en virtud de una cláusula exorbitante del derecho común (la transcrita cláusula décimotercera del contrato), por el principio de autotutela, aplicable por estar Juan Riverola Acabán en situación de sujeción especial (prestando un servicio público en un bien de una administración pública), tenía competencia la administración para ejecutar directamente, sin necesidad de acudir a la autoridad judicial, el acto de rescisión del contrato".

²⁶ Considera Jean Rivero "... que el *servicio público no necesariamente requiere, para su gestión, el derecho administrativo*. Él utiliza, según su naturaleza y según el objeto que él persigue, ya sea procedimientos de la gestión privada, es decir, del derecho civil y comercial, ya sea aquellos de la gestión pública, es decir, los del derecho administrativo. Y éstos extienden su dominio más allá del campo de los servicios públicos. En estas condiciones ya no es posible encontrar en la noción de servicio público, ni el campo de aplicación del derecho administrativo ni su principio de explicación, ya que las necesidades del servicio público pueden, según el caso, recibir satisfacción tanto por el derecho privado como por el derecho público. Parece ser que los recientes esfuerzos por tratar de restaurar la noción en su rol anterior tropieza con una evolución que sobrepasa, en mucho, los problemas pu-

Esto se ve corroborado al entrar en vigencia la Constitución de 1999, en la cual se estableció que el turismo constituye una actividad económica de interés nacional, de carácter prioritario para el país en su estrategia de diversificación de la producción de la riqueza y desarrollo sustentable. Por su parte, la Ley Orgánica de Turismo mantiene la declaración de utilidad pública y de interés general sobre la actividad turística.²⁷

No obstante, debe tenerse presente que tal como se ha mencionado en otras ocasiones,²⁸ la calificación de una actividad económica como servicio público debía estar contenida en la norma de rango constitucional o legal,²⁹ lo que no ha ocurrido nunca con la actividad económica turística, y, en todo caso, aun cuando se hubiera producido dicha declaración formalmente en la Constitución o en la ley reguladora del sector turístico —únicas legítimamente llamadas a efectuar dicha calificación, en caso de considerarlo conveniente el constituyente o legislador—,³⁰ ello en ningún caso habría supuesto ni la exclusión de la libertad de empresa ni de la libre competencia entre operadores turísticos³¹ ni restricción al derecho

ramente jurídicos”. *Derecho administrativo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1983, p. 35.

²⁷ Artículo 1 de la Ley Orgánica de Turismo, publicada en la *Gaceta Oficial* del 23 de junio de 2005.

²⁸ Anteriormente se sostuvo que “... la única declaración válida de una actividad como servicio público, es aquella que se encuentra establecida en la Constitución o en una ley, siempre que ésta tenga por objeto la regulación de ese sector o actividad económica y como consecuencia, será ésta a la que legítimamente corresponda declarar si la actividad constituye o no un servicio público, pero en ningún caso resulta admisible que el operador jurídico utilice cualquier declaración, contenida en otro texto jurídico y por ende técnicamente impropia, para considerar una actividad determinada como servicio público”. Hernández-Mendible, Víctor Rafael, “La actividad de servicio público y la regulación bancaria”, *Las formas de la actividad administrativa. II Jornadas de Derecho Administrativo*, Caracas, FUNEDA, 2005, p. 100.

²⁹ La doctrina científica ha señalado que “... no toda actividad prestacional de interés público, que realicen los entes públicos puede considerarse como un servicio público, sino sólo aquellas que éstos asumen en cumplimiento de una obligación constitucional o legal”, Brewer-Carías, Allan R., “El régimen constitucional de los servicios públicos”, *El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general*, Caracas, FUNEDA, 2002, p. 23.

³⁰ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia del 6 de mayo de 2004.

³¹ El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia del 8 de diciembre de 2000, ha expresado que “... la vigente Constitución ha considerado en el capítulo de los derechos económicos, como contrario a los principios fundamentales de la Constitución, el abuso de la posición de dominio que un o una particular, un conjunto de ellos o de

de elección de servicios por los turistas, según lo ha reconocido la jurisprudencia.

Lo anterior permite apreciar que en Venezuela la actividad turística ha pasado de una regulación general a una regulación sectorial, sin dejar de constituir una actividad económica privada, de naturaleza mercantil o comercial, que los operadores tienen derecho a realizar en ejercicio de la libertad de empresa y en régimen de competencia, pero como toda actividad en la cual se encuentra involucrada o presente una utilidad pública o un interés general, resulta justificada la intervención de la administración pública, que está llamada a realizar el control, planificación, supervisión y regulación sobre la misma, conforme a lo dispuesto en la ley y al modelo de economía social de mercado que surge de la Constitución.³²

ellas, o una empresa o conjunto de empresas adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concretada (artículo 113 de la Constitución de 1999). Si bien es cierto que en dicho artículo 113, lo relativo al abuso de la posición de dominio está referido a los particulares y no al Estado, al expresar la norma mencionada a las empresas, no distingue si ellas son públicas o privadas; mientras que el artículo 4 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia somete a dicha ley a las personas jurídicas públicas, que actúan con o sin fines de lucro, señalando dicha ley entre las actividades reguladas, a la posición de dominio (artículo 113)”, y continúa señalando más adelante que “A juicio de esta Sala, tal deber del Estado se traduce en que el o los concesionarios, al invocar el interés general o público para rescindir contratos, como el que trata esta causa, amparado en las cláusulas exorbitantes que permiten tales rescisiones unilaterales del contrato administrativo, no pueden hacerlo con el fin de crear situaciones monopólicas o eliminar del mercado arbitrariamente a quienes realizan actividades económicas como desarrollo del derecho de libertad económica que contempla el artículo 112 de la vigente Constitución y que era reconocido en la Constitución de 1961 (artículo 96)”. Escasos días después, el mismo Tribunal en sentencia del 13 de diciembre de 2000, complementa el criterio anterior agregando que “La Constitución de 1999, entre los derechos económicos, ha prohibido a los particulares los monopolios y ha limitado de manera general (para el Estado y los particulares) la posición de dominio (artículo 113), por lo que mal puede entenderse que los municipios en general, y el distrito Metropolitano en particular, tengan como meta el monopolizar la producción de agua potable, energía eléctrica o gas, o la distribución y venta de dichos rubros, o del transporte urbano. De allí que los Municipios pueden construir o adquirir acueductos, redes de distribución de electricidad o gas en sus territorios, establecer servicios de transporte y claro ésta, el Distrito Metropolitano puede hacerlo, pero permitiendo la libre competencia, principio económico contenido en los artículos 112 y 113 de la Carta Magna”.

³² Sobre la economía social de mercado, puede consultarse Hernández-Mendible, Víctor Rafael, “La regulación económica”, *Estudios de derecho público. Homenaje a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello en su 50 Aniversario*, Caracas, UCAB, 2004, pp. 691-746, y “Los servicios públicos competitivos y la libertad de em-

En tales términos, debe entenderse que en el estado actual del derecho del turismo, la actividad turística únicamente puede ser considerada una actividad económica privada, de interés general, sujeta a una intensa regulación del Estado, que utiliza esta técnica de intervención para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los turistas, sin necesidad de involucrarse directamente en la gestión de la actividad, pero sí, con objeto de garantizar su desarrollo sustentable, tal como lo exige la propia Constitución y el orden jurídico internacional.

IV. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

La legislación ha establecido un complejo régimen institucional en el cual intervienen el Ministerio de Turismo, los órganos de promoción y capacitación turística a nivel nacional, estatal y municipal; las organizaciones y cámaras de empresarios turísticos; la autoridad reguladora en materia de casinos, bingos y máquinas traganíqueles; las entidades turísticas estatales y municipales, y finalmente, las administraciones públicas tutoras del libre mercado y de los usuarios. Seguidamente se hará una sucinta referencia a cada uno de ellos:

1. *El Ministerio de Turismo*

El Ministerio de Turismo³³ es el órgano rector y máxima autoridad administrativa, a quien corresponde con carácter general la formulación, regulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como la planificación y fiscalización de las actividades en materia turística, la coordinación con las autoridades turísticas estatales y municipales, la dirección de la política general de la industria turística, y se le atribuyen las competencias para la preparación y elaboración del Plan Nacional Estratégico de Turismo.³⁴

presa", *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 313-346.

³³ En su origen el Ministerio se denominaba de Información y Turismo, creado en la Ley Orgánica de la Administración Central, del 28 de diciembre de 1976.

³⁴ Artículos 7o. y 8o. de la Ley Orgánica de Turismo.

Es así como debe señalarse que la regulación administrativa de primer grado la debe realizar el Ministerio de Turismo, conforme a las competencias que de manera irrenunciable, indelegable e improrrogable le otorgan tanto la Ley Orgánica de Turismo, los reglamentos de dicha Ley y el Decreto sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.

2. *El Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística*

El Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística, que es una autoridad administrativa creada por ley, que tiene patrimonio propio e independiente del fisco nacional, además de autonomía técnica, funcional, administrativa, organizativa y financiera, posee personalidad jurídica propia y distinta de la República.³⁵

En razón de ello, conforme a lo establecido en la Constitución³⁶ y desarrollado en la Ley Orgánica de Administración Pública,³⁷ el legislador ha calificado al Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística como un instituto autónomo, lo que lleva a ubicarla dentro de la administración pública nacional descentralizada funcionalmente, que se encuentra adscrito al Ministerio de Turismo.³⁸

El Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística tiene como objeto administrar los recursos que se deben destinar a la promoción nacional e internacional de Venezuela como destino turístico y a la capacitación del capital humano para la prestación de servicios turísticos.³⁹

Se trata de una autoridad administrativa cuya dirección es de integración colegiada, sus decisiones agotan la vía administrativa y pueden ser recurridas directamente ante los órganos jurisdiccionales.⁴⁰

3. *Los fondos mixtos de promoción y capacitación turística*

La creación de los fondos mixtos de promoción y capacitación turística son propiciados por el Ministerio de Turismo,⁴¹ y su gestión le correspon-

³⁵ *Ibidem*, artículo 10.

³⁶ Artículo 142 de la Constitución.

³⁷ Artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

³⁸ Artículo 10 de la Ley Orgánica de Turismo.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Ibidem*, artículos 16, 18 y 19.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 34.

de a los estados, los municipios y a las dependencias federales.⁴² Estos fondos tienen como competencia:

- a) Formular y ejecutar la política general del Fondo mixto de promoción y capacitación turística correspondiente, así como los planes y programas que deba desarrollar en concordancia con el Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística.⁴³
- b) Promocionar los atractivos y destinos turísticos en el ámbito de su competencia, lo que debe llevar a cabo dentro y fuera del espacio geográfico nacional, en coordinación con el Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística.⁴⁴
- c) Participar en la definición y orientación de las políticas de mercadeo y comercialización de los destinos turísticos, tanto a nivel nacional como internacional, coordinadamente con el Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística.⁴⁵
- d) Contribuir, en coordinación con el Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística, a la capacitación teórica y práctica del personal del sistema turístico, de acuerdo con las necesidades de la evolución y del desarrollo del sector.⁴⁶
- e) Destinar hasta un diez por ciento de los recursos que reciban para sus gastos de administración de personal y funcionamiento. El noventa por ciento restante se distribuirá de la forma siguiente: el cuarenta por ciento para los programas regionales de capacitación de capital humano, y sesenta por ciento para los programas de promoción turística.⁴⁷
- f) Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos, inversiones y gastos con sujeción a lo contemplado en la ley.⁴⁸
- g) Recibir, supervisar, controlar y administrar los ingresos ordinarios del fondo mixto de promoción y capacitación turística correspondiente.⁴⁹

⁴² *Ibidem*, artículo 35.

⁴³ *Ibidem*, artículo 35.1.

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 35.2.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 35.3.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 35.4.

⁴⁷ *Ibidem*, artículo 35.5.

⁴⁸ *Ibidem*, artículo 35.6.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 35.7.

- h) Proporcionar información a los diferentes organismos públicos, privados y a las personas naturales o jurídicas interesadas, en las actividades realizadas por el fondo mixto de promoción y capacitación turística.⁵⁰
- i) Autorizar la celebración de convenios y contratos con los integrantes del sistema turístico nacional, así como con organismos del sector público o personas privadas, a fin de obtener los aportes en dinero o en especie para los planes de promoción turística y capacitación de capital humano.⁵¹
- j) Presentar los ingresos y egresos, así como la contabilidad anual tanto al Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística como a los organismos de control pertinentes.⁵²
- k) Las demás funciones señaladas por la Ley y su reglamento interno.⁵³

4. *El Consejo Nacional de Turismo*

La legislación reconoce al Consejo Nacional de Turismo, que debe constituirse como una asociación civil sin fines de lucro, debiendo establecer sus estatutos la forma de organización y garantizar la representación proporcional de los sectores y miembros que lo integran, así como su administración, elección de administradores y demás normas necesarias para su funcionamiento, que aseguren la participación de todos los prestadores de servicios turísticos del sector privado.

El Consejo Nacional de Turismo estará integrado por representantes de las distintas cámaras de turismo de las regiones del país, así como las asociaciones de prestadores de servicios turísticos de los diferentes ámbitos territoriales, que se encuentren inscritas en el registro turístico nacional.⁵⁴

Este Consejo actúa como un ente externo de supervisión, contraloría y fiscalización de la gestión y calidad de los servicios turísticos.⁵⁵ Además, debe colaborar con las autoridades administrativas en lo relacionado con

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 35.9.

⁵¹ *Ibidem*, artículo 35.10.

⁵² *Ibidem*, artículo 35.11.

⁵³ *Ibidem*, artículos 35.8 y 35.12.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 31.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 32.

los datos estadísticos de la actividad, vigilancia de la calidad y mantenimiento de los servicios.⁵⁶

5. *La Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles*

Una de las autoridades administrativas relacionados con el sector turístico es la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, que consiste en un órgano desconcentrado del Ministerio de Turismo,⁵⁷ con autonomía funcional, y que tiene atribuida la rectoría de las actividades de bingos, casinos y máquinas traganíqueles.⁵⁸

Esta Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles tiene a su cargo el otorgamiento de la habilitación administrativa de autorización y el control de las actividades reguladas en la Ley. Sus decisiones agotan la vía administrativa y son recurribles ante el orden jurisdiccional administrativo.⁵⁹

Dado que las instalaciones donde funcionen casinos, salas de bingo y máquinas traganíqueles requieren de la habilitación administrativa de autorización, ésta no podrá otorgarse hasta tanto el Consejo Nacional Electoral no realice el referendo consultivo en la parroquia respectiva, en el cual sus habitantes deben pronunciarse acerca de si están o no de acuerdo con la ubicación de tales instalaciones en su ámbito territorial. El resultado de este referendo será vinculante cuando sea negativo.⁶⁰

Es importante tener presente que los casinos, bingos y máquinas traganíqueles deberán estar ubicados en zonas geográficas previamente declaradas turísticas⁶¹ y aptas para el funcionamiento de estos establecimientos, las

⁵⁶ *Ibidem*, artículo 33.

⁵⁷ Artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

⁵⁸ Artículo 30. de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, publicada en la *Gaceta Oficial* del 23 de julio de 1997.

⁵⁹ *Ibidem*, artículo 60. de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles.

⁶⁰ *Ibidem*, artículo 25.

⁶¹ El artículo 45 de la Ley Orgánica de Turismo establece que “Las zonas que sean declaradas de interés turístico, se establecerán de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. A los efectos de su delimitación, se entenderá por zonas de interés turístico, aquellas áreas que por las características naturales, demográficas, urbanísticas, culturales y de valor turístico, sean capaces de generar corrientes

cuales deben ser aprobadas por el presidente de la República en consejo de ministros, a solicitud del Ministerio del Turismo.⁶²

La Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles cuenta con una Inspectoría Nacional, que consiste en el órgano técnico de vigilancia, supervisión y control de actividades relacionadas con el funcionamiento de casinos, salas de bingo y máquinas traganíqueles.⁶³

6. *Las autoridades estatales y municipales*

La Constitución no le otorga competencia a los estados sobre la actividad turística; no obstante, en lo que se refiere al marco institucional, debe mencionarse que desde la Ley sí se atribuye a éstos, competencias de fomento y planificación en el ámbito el sector turístico, debiendo para ello crear la Corporación de Turismo Estatal para la ejecución de los planes, programas y proyectos que se elaboren de conformidad con la ley.⁶⁴

En lo que corresponde a los municipios, la Constitución les otorga competencia en la dotación y prestación de los servicios de turismo local,⁶⁵ mientras que la ley señala que les corresponde fomentar e integrar la actividad turística dentro de los planes de desarrollo local y ejercer las competencias dentro del sector, en el ámbito geográfico que constituye el territorio del municipio.⁶⁶ Por su parte, la ley que regula la administración local dispone que los municipios que tienen vocación turística dictarán los planes locales de turismo con la finalidad de promover y desarrollar la actividad turística.

El municipio, a través de tales planes, debe promover conjuntamente con los sectores público y privado, el desarrollo de la actividad turística en sitios de interés histórico, de bellezas naturales, recreativos y de producción de artesanía, así como cualquier otra manifestación de interés turístico.⁶⁷

turísticas nacionales e internacionales y cuya dinámica económica se basa principalmente en el desarrollo de la actividad turística”.

⁶² Artículo 25 de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles.

⁶³ *Ibidem*, artículo 8.

⁶⁴ Artículos 26 y 27.1 de la Ley Orgánica de Turismo.

⁶⁵ Artículos 178.1 de la Constitución y 156.2.a) de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

⁶⁶ Artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica de Turismo.

⁶⁷ Artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Los municipios coordinarán sus competencias sobre las actividades turísticas, con aquellas que tienen atribuidas el poder federal y los estados.

7. Otras autoridades administrativas

Existen otras autoridades administrativas creadas por leyes nacionales que tienen atribuidas competencias para intervenir en las actividades turísticas, en la generalidad de los casos para proteger el mercado turístico o a los usuarios de los servicios turísticos.

En lo concerniente al primer supuesto, se debe considerar que la ley⁶⁸ le atribuyó competencias a la Superintendencia para la Promoción y la Protección de la Libre Competencia para intervenir en todos aquellos casos en los cuales los operadores económicos públicos o privados que realizan actividades en el sector turístico puedan afectar las reglas de la libre competencia, en contravención de lo dispuesto en la Constitución y la misma ley.⁶⁹

En lo relacionado con la protección de los usuarios de los servicios turísticos, debe señalarse que además de las competencias otorgadas a las autoridades propias del sector, la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario⁷⁰ crea una autoridad administrativa nacional, que tiene legalmente atribuida la protección de los usuarios de los servicios turísticos, que es el Instituto Autónomo para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario.

También se ha establecido una autoridad administrativa nacional encargada de velar que los prestadores de servicios turísticos cumplan con el sistema legal de normas técnicas y control de calidad, los reglamentos técnicos, así como las demás relacionadas con la calidad de los servicios turísticos conforme a lo dispuesto por las organizaciones internacionales, así como de imponer las sanciones que establezca la ley, cuando las conductas realizadas por algunos operadores constituyan infracciones del ordenamiento jurídico. Esta autoridad administrativa es actualmente el Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y

⁶⁸ Ley para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, *Gaceta Oficial* del 13 de enero de 1992.

⁶⁹ Artículo 113 y disposición transitoria décima octava de la Constitución.

⁷⁰ *Gaceta Oficial* del 4 de mayo de 2004.

Reglamentos Técnicos (SENCAMER),⁷¹ y debe prestar asesoría al Ministerio de Turismo en esta materia.⁷²

Las tres autoridades administrativas mencionadas, que tienen competencias concretas y naturaleza jurídica distinta, tienen en común que se encuentran adscritas al Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio.

Este complejo marco institucional regulatorio, de fomento y garantista, tiene competencias y funciones concretas, dirigidas a cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico del sector turístico.

V. EL ESTATUTO DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS

El estatuto de los usuarios de los servicios turísticos se encuentra conformado tanto por las disposiciones internacionales como por las disposiciones nacionales que integran el ordenamiento jurídico.

Los usuarios, que también son denominados turistas, son aquellas personas o grupos de personas que viajan fuera de su lugar habitual de residencia por placer, con fines de esparcimiento, recreación, cultura, calidad de vida, ocio o distracción, y disfrutan o se benefician de los servicios turísticos como destinatarios finales.⁷³

Los turistas, como todos los usuarios de servicios, tienen derecho a disfrutar de bienes y servicios de calidad, a que le suministren una información adecuada y no engañosa, a elegir los bienes que quieren adquirir o los servicios que desean contratar y a un trato equitativo y justo por parte de los prestadores de los servicios turísticos.⁷⁴

1. *Los derechos de los turistas*

El legislador estableció como derechos de los turistas, los siguientes:

⁷¹ Ley de Metrología, *Gaceta Oficial* del 2 de febrero de 2006.

⁷² Artículo 97 de la Ley Orgánica de Turismo.

⁷³ El artículo 83 de la Ley Orgánica de Turismo "...considera turista o usuario turístico a toda persona natural que viaje fuera del lugar de su residencia, que recorra el país o visite un lugar por interés cultural, natural, en forma temporal con fines de esparcimiento y recreación o que utilice alguno de los servicios prestados por los integrantes del Sistema Turístico Nacional".

⁷⁴ Artículo 117 de la Constitución.

- a) Obtener información objetiva, exacta y completa sobre todas y cada una de las condiciones, precios y facilidades que le ofrecen los prestadores de los servicios turísticos.⁷⁵
- b) Recibir los servicios turísticos en las condiciones y precios contratados.⁷⁶
- c) Obtener los documentos que acrediten los términos de su contratación y las facturas correspondientes a los servicios turísticos.⁷⁷
- d) Gozar de tranquilidad, intimidad, seguridad personal y de sus bienes.⁷⁸
- e) Formular quejas y reclamos inherentes a la prestación del servicio turístico conforme a la ley y obtener respuestas oportunas y adecuadas.⁷⁹
- f) Gozar de servicios turísticos en las condiciones óptimas de seguridad e higiene.⁸⁰
- g) Obtener información veraz y equilibrada para la prevención de accidentes y enfermedades contagiosas, así como sobre cualquier acontecimiento y situaciones que puedan influir en la frecuencia turística.⁸¹
- i) Recurrir al Ministerio de Turismo o al Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario, en las oficinas que tengan dispuestas para tales fines, a objeto de formular sus quejas y reclamos inherentes a la prestación de los servicios turísticos.⁸²
- j) Denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho irregular cuya responsabilidad se atribuya a alguno de los prestadores de servicios turísticos u otra persona, que de cualquier manera lesionen sus derechos.⁸³
- k) Los demás derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del consumidor y del usuario.⁸⁴

⁷⁵ Artículo 84.1 de la Ley Orgánica de Turismo.

⁷⁶ *Ibidem*, artículo 84.2.

⁷⁷ *Ibidem*, artículo 84.3.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 84.4.

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 84.5.

⁸⁰ *Ibidem*, artículo 84.6.

⁸¹ *Ibidem*, artículos 78 y 84.7.

⁸² *Ibidem*, artículo 84.8.

⁸³ *Ibidem*, artículo 85.

⁸⁴ *Ibidem*, artículo 84.9.

2. *Los deberes de los turistas*

La Ley establece como deberes de los turistas, los siguientes:

- a) Cumplir la ley y sus reglamentos.⁸⁵
- b) Respetar el patrimonio natural, cultural e histórico de las comunidades, así como las costumbres, creencias y comportamientos.⁸⁶
- c) Conservar el medio ambiente y cumplir la normativa referente a su protección.⁸⁷
- d) Proteger y respetar las manifestaciones culturales, populares, tradicionales y la forma de vida de la población.⁸⁸
- e) Preservar y en caso de daño, reparar los bienes públicos y privados que guarden relación con la actividad turística.⁸⁹

3. *Los medios de protección de los derechos*

El ordenamiento jurídico vigente establece distintas modalidades de protección de los derechos de los usuarios de los servicios turísticos. Ello conduce a analizar cuáles son esas modalidades:

- a) En primer lugar, debe tenerse presente que la obligación de respetar los derechos de los turistas y de responder tanto por los daños y perjuicios que se le causen, como por el incumplimiento de los servicios ofrecidos y no prestados o prestados de manera irregular o deficiente es de los propios operadores turísticos.
- b) En caso de que los operadores turísticos no satisfagan los reclamos de los turistas, ellos pueden acudir a las autoridades administrativas con competencia nacional, que además del Ministerio de Turismo es el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario, así como a las autoridades turísticas estatales que tengan atribuidas las competencias de protección de los turistas y las autoridades municipales, en los casos establecidos en la ley.

⁸⁵ *Ibidem*, artículos 74.4 y 86.1.

⁸⁶ *Ibidem*, artículo 86.2.

⁸⁷ *Ibidem*, artículo 76.1.

⁸⁸ *Ibidem*, artículo 76.2.

⁸⁹ *Ibidem*, artículo 76.3.

- c) Finalmente, debe señalarse que las pretensiones en contra de la mala prestación de servicios turísticos, por prestación deficiente, por aquella que causa daños y perjuicios a los turistas, por engaño en la oferta de servicios, o incluso por la comisión de alguna actuación de los operadores turísticos que pueda considerarse constitutiva de delito, debe ser resuelta por los órganos jurisdiccionales civiles, mercantiles o comerciales y penales competentes, según la materia, la cuantía y el territorio.

VI. LOS OPERADORES DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Los operadores de servicios turísticos son quienes realizan de manera profesional y previa habilitación administrativa de autorización, la actividad de prestación de servicios turísticos, a cambio de una contraprestación económica que pagan los turistas.

El legislador considera como operadores o prestadores de la actividad turística a las siguientes categorías:⁹⁰

- a) Las personas que realizan actividades como guía, transporte, alojamiento, recreación, casinos, bingos, máquinas tragapalomas,⁹¹ alimentación, suministro de bebidas, alquiler de buques, aeronaves, vehículos de transporte terrestre y cualesquiera otros servicios destinados a los turistas.
- b) Las personas que se dediquen a prestar servicios de información, promoción, publicidad, propaganda, administración, protección, auxilio, higiene y seguridad de turistas, sin perjuicio de lo establecido en las leyes sectoriales.
- c) Las personas que presten servicios gastronómicos y similares que por sus características de calidad y servicio formen parte de la oferta turística local, regional o nacional.
- d) Los profesionales del turismo y aquellas personas jurídicas que se dediquen a la prestación de servicios turísticos, determinando las normas y requisitos bajo los cuales realizarán sus actividades.

⁹⁰ *Ibidem*, artículo 74.

⁹¹ Los operadores de casinos, bingos y máquinas tragapalomas se encuentran regulados en la Ley para el Control de Casinos, Salas de Dings y Máquinas Tragapalomas, publicada en la *Gaceta Oficial* del 23 de julio de 1997.

1. *Las obligaciones de los operadores*

El legislador estableció como obligaciones de los operadores de la actividad turística, los siguientes:

- a) Cumplir la ley y sus reglamentos.⁹²
- b) Cumplir con las normas técnicas y de control de calidad aplicables.⁹³
- c) Conservar el medio ambiente y cumplir la normativa referente a su protección.⁹⁴
- d) Preservar y en caso de daño reparar los bienes públicos y privados que guarden relación con la actividad turística.⁹⁵
- e) Proteger y respetar las manifestaciones culturales, populares, tradicionales y la forma de vida de la población.⁹⁶
- f) Promover, a través de la publicidad turística, la identidad y los valores nacionales, sin alterar o falsear el idioma, las manifestaciones histórico-culturales y folklóricas del país.⁹⁷
- g) Cumplir con lo ofrecido en la publicidad o promoción de los servicios turísticos.⁹⁸
- h) Promover institucionalmente el turismo de conformidad con la ley.⁹⁹
- i) Prestar el servicio conforme a las condiciones ofrecidas, de calidad, eficiencia e higiene.¹⁰⁰
- j) Dar preferencia en la contratación de personal, a los profesionales y técnicos venezolanos egresados de institutos y centros de enseñanza especializados en el área de turismo.¹⁰¹
- k) Tener a disposición del turista un libro de sugerencias y reclamos.¹⁰²

⁹² *Ibidem*, artículo 76.4.

⁹³ *Ibidem*, artículo 79.8.

⁹⁴ *Ibidem*, artículo 76.1.

⁹⁵ *Ibidem*, artículo 76.3.

⁹⁶ *Ibidem*, artículo 76.2.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 79.4.

⁹⁸ *Ibidem*, artículo 79.5.

⁹⁹ *Ibidem*, artículo 79.2.

¹⁰⁰ *Ibidem*, artículo 79.3.

¹⁰¹ *Ibidem*, artículo 79.6.

¹⁰² *Ibidem*, artículo 79.7.

- l) Prestar a solicitud del Ministerio de Turismo, toda la colaboración que coadyuve en el fomento, calidad y control de la actividad turística.¹⁰³
- m) Suministrar a los órganos competentes del turismo a nivel nacional, regional o local, la información que le sea requerida sobre la actividad turística que desarrollen.¹⁰⁴
- n) Inscribirse en el registro turístico nacional y obtener la habilitación administrativa correspondiente.¹⁰⁵
- ñ) Pagar la contribución especial a objeto de participar y beneficiarse de los planes de promoción turística y de capacitación, formación y desarrollo del capital humano.¹⁰⁶

2. Los derechos de los operadores

El legislador estableció como derechos de los operadores de los servicios turísticos, los siguientes:

- a) Solicitar y obtener concesiones y autorizaciones para la explotación de los recursos turísticos comprendidos en el catálogo turístico nacional, de conformidad con lo establecido en las leyes.¹⁰⁷
- b) Incorporarse a los planes de promoción turística, del Instituto Nacional de Promoción y Capacitación Turística.¹⁰⁸
- c) Beneficiarse del régimen que establezca el Ejecutivo Nacional, para la tramitación y otorgamiento de créditos destinados a la ejecución de proyectos turísticos.¹⁰⁹
- d) Disfrutar de los beneficios e incentivos de promoción de la actividad turística, que sean acordados de conformidad con lo establecido en la Ley.¹¹⁰

¹⁰³ *Ibidem*, artículo 79.9.

¹⁰⁴ *Ibidem*, artículo 79.10.

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículo 79.1.

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 81.

¹⁰⁷ *Ibidem*, artículo 82.1.

¹⁰⁸ *Ibidem*, artículo 82.2.

¹⁰⁹ *Ibidem*, artículo 82.3.

¹¹⁰ *Ibidem*, artículo 82.4.

- e) Los demás derechos que le establezcan la Constitución, las leyes y los reglamentos.¹¹¹

VII. LA ACTIVIDAD TURÍSTICA SUSTENTABLE

Al menos desde el punto de vista de los principios, ha cambiado el turismo en su concepción meramente mercantilista dirigida a captar la atención de los turistas, promover el consumo de éstos en los lugares que visitan y de producir dividendos a quienes explotan la actividad, sean éstos operadores públicos o privados, así como a generar divisas a los países, sin importar las consecuencias negativas que se producían en la cultura, la arquitectura, la naturaleza o el medio ambiente.

En efecto, la actividad turística ha dejado de ser de aquellas en las que únicamente importan las cantidades de turistas recibidos, de servicios que se prestan, de bienes que se consumen, de ingresos que aportan al producto territorial bruto del país; es decir, se ha transitado del denominado turismo de masas,¹¹² que alcanzará su máximo esplendor en los años cincuenta del siglo XX, al denominado a finales del mismo siglo y comienzos del siglo XXI, “turismo de calidad”, que implica el desarrollo de la actividad turística de manera sustentable.

Conforme a los postulados constitucionales,¹¹³ el legislador propone el desarrollo del turismo sustentable en los siguientes términos:

El desarrollo de la actividad turística debe realizarse en resguardo del medio ambiente. Las autoridades públicas nacionales, de los estados y de los municipios favorecerán e incentivarán el desarrollo turístico de bajo impacto sobre el medio ambiente, con la finalidad de preservar los recursos hidráulicos, energéticos, forestales, las zonas protegidas, la flora y la fauna silvestre. Estos desarrollos deberán garantizar el manejo adecuado de los residuos sólidos y líquidos.

Para lograrlo, la sustentabilidad se debe proyectar en diferentes ámbitos: en el *social*, para producir empleo no sólo en la actualidad, de manera

¹¹¹ *Ibidem*, artículo 82.5.

¹¹² Sobre este tema véase con provecho, Fernández Fuster, Luis, *Historia general del turismo de masas*, Madrid, Alianza, 1991.

¹¹³ Artículo 308 de la Constitución.

estacional —durante las denominadas temporadas altas—, sino para garantizar que estos empleos se creen de manera permanente y con propensión a su incremento en el futuro, generando así fuentes de empleos estables, tanto actuales como potenciales; el *económico*, para garantizar que la actividad como fuente de ingresos a la economía nacional no sea momentánea, sino que se prolongue en el tiempo, constituyéndose en una auténtica fuente de recursos económicos, alternos a los tradicionales para el país; el *cultural*, que permita proyectar y dar a conocer los estilos de vida, idiomas, costumbres, valores y riqueza histórica, artística, arquitectónica, e interactuar con personas provenientes de otros lugares, sin que ello afecte lo autóctono, lo local, lo propio; el *ecológico*, que garantice el acceso y uso responsable del medio ambiente, la flora, la fauna, los ríos, los paisajes naturales, conservándolos de cualquier actividad que pueda degradarlos y hacerlos inutilizables por las futuras generaciones; es decir, la explotación de la actividad turística debe realizarse sin contaminar, dañar o destruir el ecosistema; el *político*, que exige la formulación de unas políticas públicas dirigidas a ordenar, planificar, promover, controlar y sancionar la sujeción de la actividad turística, en una visión multidisciplinaria e integral que conforme una estrategia de desarrollo competitivo y progresivo del sector; el *ético*, que involucre una decisión libre y responsable, que conduzca a realizar las actividades turísticas tanto a los operadores como a los turistas, de manera comprometida con las futuras generaciones, no limitándose a no contaminar, ensuciar o destruir, sino además reciclando los desechos que se generen del desarrollo de la actividad.

En fin, la tradicional idea de que el turismo genera desarrollo pero destruye el ambiente es superada por la propuesta del turismo sustentable, que debe perseguir tanto la competitividad en el sector como el equilibrio en el crecimiento económico, de manera continua y equitativa, que se satisfagan las necesidades de los turistas a través del acceso a bienes y la prestación de servicios de calidad, así como que garantice el uso responsable del medio ambiente natural y cultural, para que no se comprometa el desarrollo y la calidad de vida de las generaciones futuras.¹¹⁴

¹¹⁴ Estas ideas coinciden con algunas de las promovidas por el “Plan marco de competitividad del turismo, español FUTURES 1996-1999”, comentado por Blanquer, David, “La ordenación jurídica de la calidad del turismo”, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, t. III, p. 3124.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad no basta que la regulación de esta actividad económica privada se limite a ordenar unos servicios turísticos de calidad, asequibles y seguros, sino que las políticas públicas en el sector turístico deben orientarse dentro de una visión estratégica, integral y de sustentabilidad.

Es por ello que se requiere la formulación de una política pública completa y armónica con la regulación, que comprenda tanto las infraestructuras (aeropuertos, puertos y carreteras) como los medios que permitan prestar los servicios de transporte conexos (aviones, barcos, autobuses y vehículos), así como el uso racional de los recursos naturales (bosques, campos, montañas, playas y ríos). En el desarrollo de las políticas públicas del sector turístico no pueden dejar de contemplarse los servicios de restauración (alimentación) y de hotelería (alojamiento), pues junto a los anteriormente mencionados resultan igualmente importantes para la satisfacción de las necesidades de los turistas.

La intervención del Estado no se limita a lo relacionado con las infraestructuras y los servicios que sirven de soporte a la actividad turística, sino que también debe garantizar que la información que se va a suministrar a los turistas sea accesible, oportuna y veraz, para que éstos puedan ejercer su derecho a elegir y contratar efectivamente los servicios que desean.

Igualmente, se debe considerar que los turistas no sólo son usuarios de las infraestructuras y de los servicios turísticos, sino que también son consumidores de bienes que deben tener unas características de peso, volumen y calidad necesarias para ser efectivamente requeridos por ellos. Estos bienes que representan lo autóctono, lo típico o lo local de cada pueblo, ciudad o país, que en muchos casos alcanzan a ostentar la denominación de origen del lugar donde se producen, por lo general son productos manufacturados, artesanales o artísticos, que son comercializados como recuerdos, *souvenirs*, obsequios, y que deben gozar de las mismas garantías que el ordenamiento jurídico otorga al resto de los bienes de producción industrial.

La actividad turística ha evolucionado impulsada en un primer momento por el progreso logrado como consecuencia de la Revolución Industrial, y en la actualidad por el desarrollo que se ha alcanzado a partir del último tercio del siglo XX, gracias a la revolución tecnológica, lo que ha permitido que la realización de actividades que en alguna época pudieron ser con-

sideradas de ciencia ficción, hoy constituyan auténticas actividades turísticas, aunque limitadas en algunos aspectos, debido al estado de desarrollo tecnológico actual y a los costos de acceso. El ejemplo más evidente de lo señalado lo constituye el turismo espacial, pues en principio cualquier persona que tenga el dinero para pagarse el pasaje puede darse el lujo de visitar temporalmente el espacio ultraterrestre y darle la vuelta al planeta.

No obstante, debe tenerse presente que junto al progreso que han generado el desarrollo científico y tecnológico, también han surgido aspectos negativos que hacen temer por el porvenir de las futuras generaciones, razón por la cual se han producido reacciones dirigidas a promover el desarrollo de un turismo sustentable, que impida el turismo depredador, que ha contribuido a generar los fenómenos naturales acaecidos por el cambio climático, y que científicamente son la consecuencia de un desarrollo que se ha logrado pagando un alto precio, pues se ha alcanzado sin considerar su impacto en el medio ambiente e ignorando a la responsabilidad y solidaridad intergeneracional.

En este momento existe una real preocupación por esta situación, de allí que se hayan adoptado un conjunto importante de declaraciones a nivel internacional y de medidas a nivel de los distintos países, dirigidas a fomentar un turismo compatible con el medio ambiente y que permitan salvaguardar los bienes naturales y culturales, materiales e inmateriales, para que las futuras generaciones también puedan disfrutar de ellos.

Es allí donde adquiere particular importancia lo concerniente a la regulación, estudio, fomento y promoción de un turismo que les garantice actualmente a las personas, el disfrute de viajar de manera responsable, preservando el medio ambiente para el futuro, permitiendo así seguir disfrutando del placer de viajar en condiciones de calidad, tanto a las generaciones actuales como a las futuras, tal como parece haberse entendido a través del desarrollo de la modalidad del turismo ecológico o ecoturismo.