

La batalla por un impuesto turístico:  
el derecho de no inmigrante\*

*Irma S. Figueroa Romero\*\**

La actividad turística en nuestro país reviste una importancia fundamental desde el punto de vista económico y social, en principio por su alta participación en el producto interno bruto, que alcanza alrededor de ocho por ciento, y por ser un sector de alta generación de empleos; por ello es fundamental evaluar las políticas de todos los ámbitos que repercuten en el desenvolvimiento de esta actividad, como son los derechos que causan los turistas que ingresan al país.

Para que un extranjero se pueda internar de forma legal en el país, existen dos calidades: la de no inmigrante y la de inmigrante. El derecho de no inmigrante (DNI) hace referencia a la calidad migratoria enunciada en primer lugar, lo cual queda establecido claramente en la Ley General de Población, específicamente en su artículo 42, el cual expresa que:

---

\* Artículo publicado en la revista *Caminos Mexicanos*, Foro de Análisis sobre Legislación Turística, Comisión de Turismo de la H. Cámara de Diputados, junio de 2004.

\*\*Diputada federal por el PRD. Integrante de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I. Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses.

II a XI ...

...

A la vez, en este artículo se desglosan otras calidades de no inmigrante, siendo éstas: transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal. Establece que:

Todo extranjero que se interne en el país como no inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al no inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.

Centraremos nuestra atención exclusivamente en el no inmigrante con fines de turismo. Los estudiosos del tema han definido el turismo como un fenómeno social consistente en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural. Tal definición incluye todas las relaciones que se derivan de este movimiento; los establecimientos de hospedaje y de alimentación, medios de transporte, guías, centros de recreación y espectáculos; y en general todos los atractivos, bienes y servicios que el turista requiere, muchos de los cuales, en determinados momentos, son utilizados y disfrutados por personas que viajan por motivos ajenos al del propio turismo.

El cobro por el derecho de no inmigrante se estipula en la Ley Federal de Derechos, en primer lugar en su artículo octavo y en

segundo lugar en el 18-A. Esta última referencia nos permite acercarnos al punto clave que deseo tratar, el cual hace alusión a que en la actualidad, de lo recabado por el impuesto que se les cobra a los extranjeros con calidad de turistas que se internan en nuestro país, se destina por ley 50 por ciento al Instituto Nacional de la Migración y el 50 por ciento restante al Consejo de Promoción Turística de México.

El mayor número de extranjeros que se internan de forma legal en México tienen como fin realizar actividades de recreo,<sup>1</sup> de ahí el título de este artículo. Nos cuestionamos por qué otorgar en partes iguales lo que se recauda, siendo que el mayor ingreso proviene del turismo. Pertinente es que se destinen mayores recursos para la promoción de esta actividad.

La Ley Federal de Turismo, en su título cuarto, se refiere a la promoción y fomento al turismo. Su artículo 19 plantea que:

...se entiende por promoción turística, la planeación y programación de la publicidad y difusión, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo (...)

En su artículo 20 establece que:

La Secretaría de Turismo, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística, nacional e internacional, será auxiliada por la empresa de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal denominada Consejo de Promoción Turística de México.

El Consejo de Promoción Turística de México fue creado en octubre de 1999, cuenta con representación del gobierno y de la iniciativa privada y es el encargado de planear y coordinar las políticas y estrategias de promoción en los mercados nacional e internacional. El objetivo general del Consejo de Promoción Turística es estimular la intención de viaje de los mexicanos y de los extranjeros hacia

---

<sup>1</sup> Leonel Pereznieta Castro, *Derecho Internacional Privado*, Col. Textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1989, p. 93.

México, propiciando la óptima utilización de la oferta turística mediante acciones dirigidas a los mercados, segmentos, nichos y canales de distribución más rentables y es el responsable de planear y coordinar las políticas y estrategias de promoción de los mercados nacional e internacional.

Se dice que, a diferencia de otros consejos de promoción turística en el mundo, este consejo se ocupa tanto de la promoción de turismo nacional, interna, como la promoción hacia fuera, de turistas del extranjero. En los otros casos sólo se ocupa de la promoción de turistas al extranjero, y los ministerios de cada uno de los lugares hacen la promoción interna, o la misma iniciativa privada.<sup>2</sup>

El tercer informe de labores de la Secretaría de Turismo establece como uno de sus ejes rectores: turistas totalmente satisfechos. Y se plantea fortalecer la promoción turística a través de una planeación estratégica de mercados nacional e internacional, e impulsar esquemas de inducción y coordinación que multipliquen los esfuerzos promocionales de los diferentes actores de la actividad turística, señalando que:

El proceso de globalización y el acelerado cambio tecnológico de la industria turística, han originado que la información sobre la diversidad turística mundial esté transformando los productos y servicios turísticos en bienes comunes que compiten en calidad y precio, motivando que la elección del turista se centre, fundamentalmente, en destinos donde se pueden realizar actividades y vivir experiencias únicas y diferenciadas. Además, la creciente oferta de productos y destinos turísticos en el mercado internacional, ha provocado que la inversión en el sector aumente con el fin de lograr un mayor posicionamiento sobre los mercados y así poder mejorar la participación en la captación de turistas y divisas.

El sector turismo a través del Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) desarrolla una política por medio de la cual, además

---

<sup>2</sup> Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Subcomisión de Promoción Turística, 24 de marzo de 2004.

de privilegiarse aquellos mercados turísticos de mayor rentabilidad, se busca que los turistas, tanto nacionales como internacionales, se interesen y compren los diferentes componentes de la oferta turística mexicana.<sup>3</sup>

En particular, considero que la promoción turística de un país es muy importante y que es uno de los principales factores para convertir la demanda potencial en efectiva. La corriente activa de viajeros se nutre del conjunto de personas cuyas posibilidades y ánimo de viajar han sido motivados por el deseo de visitar determinado lugar. La corriente turística potencial, por el contrario, es aquella que no se ha desplazado a determinada localidad, por no habersele proporcionado algún estímulo necesario aun cuando disponga de medios para hacerlo.

Por otra parte, la labor promocional se cumple también con objeto de conformar, en los habitantes del núcleo receptor, una estructura mental adecuada para acoger favorablemente al viajero, con lo cual se pretende cultivar un ambiente hospitalario. Sabemos que, para garantizar el éxito de todo programa de desarrollo turístico, una condición indispensable es que los habitantes de las localidades receptoras estén conscientes de todas las bondades que depara el turismo. Tener conciencia turística no es sólo captar la importancia de la actividad, sino saber qué actitud debe adoptarse ante sus diversas manifestaciones. Todo ciudadano debería ser un promotor que, al habituarse a recibir extraños, no permanezca indiferente, no tome tal actividad como un frío negocio; que siempre se advierta la emoción personal, la atención por y para seres humanos que, dentro del ambiente nuevo, necesitan comprensión y ayuda.

Uno de los objetivos principales de la promoción turística es crear conciencia turística, aspecto que incluye la atención y el cuidado que se requieren para proteger y conservar el patrimonio turístico de nuestro país.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Secretaría de Turismo, *Tercer informe de labores*, septiembre de 2003, p. 57.

<sup>4</sup> Óscar de la Torre Padilla, *El turismo / Fenómeno social*, Col. Sociología, Fondo de Cultura Económica, México, 1997<sup>2</sup>.

Creo que es necesario seguir luchando para lograr que el DNI, impuesto turístico, se otorgue en mayor cantidad al Consejo de Promoción Turística de México. Dicha batalla la daremos legislando, de ahí que el 22 de abril de 2004 haya presentado una iniciativa que pretende reformar el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, para que 75 por ciento de los ingresos que se obtengan por la recaudación de este derecho se destinen al Consejo de Promoción Turística de México y 25 por ciento al Instituto Nacional de Migración. En su exposición de motivos manifesté que:

En los últimos tres años, la Secretaría de Turismo (Sectur) ha visto reducido su presupuesto en 17 por ciento real, lo que le ha obligado a suspender programas y proyectos, incluso los prioritarios, así como a reducir, tanto el número de trabajadores de la Sectur, como la promoción turística de nuestro país como destino de viajeros en el nivel mundial, situación que, por cierto, no han padecido en el mismo porcentaje otras secretarías de Estado, tal y como es el caso de la Secretaría de Gobernación.

(...) el turismo ha sido determinado como una prioridad nacional, no sólo por su importante aporte al producto interno bruto (PIB), sino por ser una de las más importantes fuentes de divisas del país –el cual posiblemente sea el más notorio de los beneficios del sector–, y del que además se puede resaltar, entre otros efectos benéficos, la enorme creación de empleos, en todos los rincones de México, lo que explica la expansión de los efectos económicos nacionales (...), por lo anterior (...), la industria turística debe ocupar un lugar preponderante en las políticas nacionales.

(...) Lo que está en análisis, y por supuesto en discusión, es el hecho de que un recurso obtenido a través de la actividad turística, como es el pago de derechos de los paseantes extranjeros por concepto de su internamiento en nuestro país, se divida en forma exactamente igual, entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Turismo. Cuando lo que requerimos en México, sobre todo, como resultado de la crisis que provocó en todo el mundo el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, son medidas efectivas para el incentivo de las actividades de la industria turística.

(...) proponemos que, toda vez que la Secretaría de Gobernación no ha tenido las restricciones presupuestarias que se le han impuesto

a la de Turismo y que los recursos obtenidos por concepto del pago de derechos de extranjeros en su ingreso al país son por efecto de la actividad turística, se incremente la participación del DNI a 75 por ciento a la Secretaría de Turismo, para mejorar la promoción turística, en particular a los estados y municipios, en sus proyectos prioritarios.

La iniciativa mencionada es parte importante del trabajo legislativo que se realiza en la Comisión de Turismo, especialmente en la Subcomisión de Promoción Turística, responsable de actualizar el marco jurídico de la actividad turística y de identificar las iniciativas requeridas a fin de establecer los mecanismos financieros y publicitarios necesarios que permitan una mejor atracción y promoción turística considerando los factores sociales, políticos, económicos y culturales de los destinos turísticos nacionales.