

LA NUEVA LEY FEDERAL DE TURISMO

Pablo MUÑOZ ROJAS

SUMARIO: *Introducción. I. La desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios. II. La coordinación del sector con las dependencias afines de la administración pública federal y la simplificación administrativa. III. La descentralización de funciones a los gobiernos de los estados. IV: El fortalecimiento de la promoción turística. V. La consolidación del turismo social.*

INTRODUCCIÓN

En la nueva Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 31 de diciembre de 1992, se recogen diversos aspectos de la Ley vigente (6 de febrero de 1984) y se realizan muy importantes adecuaciones para intensificar la actividad turística, dar a conocer nuestras bellezas naturales y variadas expresiones de cultura, tanto a nacionales como a extranjeros, así como el ingreso de divisas y la apertura de fuentes de trabajo a nuestro país.

Uno de los objetos primordiales de la nueva Ley, es el de la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turísticos, con el fin de promover y facilitar la inversión nacional y extranjera en instalaciones turísticas que coadyuven al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, lo que permitirá, en el mediano plazo, la generación de nuevos empleos y un mayor ingreso de divisas.

Es importante destacar que los ejes rectores de la nueva ley se concentran las ideas de:

1. La desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios.
2. La coordinación del sector con las dependencias afines de la administración pública federal y la simplificación administrativa.
3. La descentralización de funciones a los gobiernos de los estados.

4. El fortalecimiento de la promoción turística (tanto nacional como extranjera), y
5. La consolidación del turismo social.

I. LA DESREGULACIÓN DEL MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS

Uno de los aspectos más novedosos y significativos de la nueva Ley es sin duda el de la desregulación del marco normativo aplicable a los prestadores de servicios. Sobre todo si partimos del principio de que la Ley vigente, así como las anteriores, se enfocaban principalmente a regular estas actividades de una forma rigurosa, traducándose lo anterior en las reservas de algunos particulares a invertir en este sector de la economía.

La nueva Ley desregula la actividad de los prestadores de servicios partiendo, en primer lugar, de la eliminación de algunos de los servicios considerados anteriormente como turísticos. En forma concreta elimina de su listado a las arrendadoras de automóviles, a las habitaciones con sistema de tiempo compartido; a las embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinados al turismo, y a los transportes terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo para el servicio exclusivo de turistas. Esta eliminación responde a que las actividades enumeradas anteriormente se encuentran reguladas por otros ordenamientos legales y supervisadas asimismo por otras autoridades, además de que estos servicios son utilizados por un gran número de usuarios que no son considerados como turistas.

El artículo 32 de la nueva Ley consigna que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose la Ley de Turismo y la Ley Federal de Protección al Consumidor. De esta forma, se fortalece el principio de la libertad contractual, así como a la ley de la oferta y la demanda, ya que las relaciones de los turistas y los prestadores de servicios serán como las de cualquier otro proveedor y consumidor.

En consonancia con lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se prevé expresamente la facultad de la Secretaría de Turismo para expedir normas oficiales mexicanas que fijarán las características y requisitos que deberán cumplir los prestadores de servicios turísticos; limitándose estas normas oficiales mexicanas a proteger la seguridad física de los turistas, a establecer los requisitos que deben cumplir los contratos y convenios que se celebren y a determinar las

características de la información que los prestadores del servicio deberán proporcionar a los turistas, especialmente por lo que se refiere a promociones y ofertas, así como las garantías que deberán otorgar los prestadores de servicios.

El artículo 35 establece las obligaciones a las que deberán sujetarse los prestadores de servicios, precisándose a cumplir con lo pactado en los contratos y anunciar en los lugares de acceso de establecimientos los precios y tarifas de los servicios.

Vale la pena destacar en este momento, que en la nueva Ley se elimina la obligación de presentar para autorización y registro los precios y tarifas de los servicios turísticos, ya que con el nuevo marco normativo estos se fijarán en forma libre por parte de los prestadores de servicios. Asimismo, se elimina la obligación de contar con una cédula turística como requisito para poder operar un establecimiento, teniendo como consecuencia la desaparición de éstas.

Por lo que hace a la calidad y clasificación de los servicios turísticos, la nueva Ley establece en su artículo 34 que éstas serán materia exclusiva de las normas mexicanas, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Cabe mencionar que estas normas son de carácter voluntario y son emitidas por los organismos nacionales de normalización, mismos que se encuentran integrados por los propios particulares.

Otro aspecto novedoso y de gran importancia es que la inscripción en el Registro Nacional de Turismo deja de ser obligatoria y se convierte en voluntaria con el único efecto de que aquellos prestadores inscritos en este registro sean incluidos en el Catálogo Nacional Turístico, con fines de promoción nacional e internacional, como se explicará más adelante.

Para obtener la inscripción en el Registro Nacional Turístico bastará dar un aviso por escrito a la Secretaría que contenga (artículo 36 NLFT):

1. Nombre y domicilio de la persona física o moral que presta el servicio;
2. Lugar y domicilio en que se prestan los servicios;
3. La fecha de apertura del establecimiento;
4. La clase de servicios que se prestan y su categoría conforme a la norma mexicana o internacional, y
5. La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.

II. LA COORDINACIÓN DEL SECTOR CON LAS DEPENDENCIAS AFINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Como parte fundamental de la adecuación de la normatividad y regulación turística, la nueva Ley Federal de Turismo establece una serie de mecanismos tendientes a evitar la duplicidad en los trámites, así como la participación de dos o más instancias gubernamentales para un mismo asunto.

En virtud de lo anterior, el título quinto de la Ley, en sus capítulos II, III y V, referentes a la protección del turista, la verificación y a las sanciones, establece una coordinación con otras dependencias de la administración pública federal, principalmente con la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

El rubro de la protección al turista tradicionalmente se encontraba sobre regulado, ya que tanto la Secretaría de Turismo como la Procuraduría Federal del Consumidor, en el ámbito de sus respectivas competencias, se encontraban facultadas para conocer y sancionar, respecto de las quejas presentadas por los turistas, lo que ocasionaba confusión en los trámites, ya que no se podían imponer dos sanciones por la misma violación. Es por ello que la nueva Ley, recogiendo estas experiencias, reserva para la Secretaría de Turismo el auxilio a los turistas, salvo el del conocimiento y desahogo de las quejas, delegando esta función hacia la Procuraduría Federal del Consumidor, en armonía con lo establecido por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El propio artículo 40 de la nueva Ley Federal de Turismo establece que cuando el prestador haya incumplido con alguno de los servicios pactados, el turista podrá presentar su denuncia en la oficina más cercana a su domicilio, de la Procuraduría Federal del Consumidor; asimismo, establece mecanismos por correo para el caso de las quejas prestadas por los turistas extranjeros.

Por lo que hace a la facultad de verificación por parte de la Secretaría, ésta la conserva a efecto de comprobar el debido cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores, establecidas en la Ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma (artículo 41 NLFT).

El artículo 42 de la nueva Ley Federal de Turismo establece que la Secretaría y la Procuraduría Federal del Consumidor evitarán duplicaciones en sus programas de verificación.

Por lo que se refiere al resto del articulado de este capítulo, la innovación es que las sanciones se encuentran tabuladas de forma precisa en los artículos 48, 49 y 50 de la propia Ley, según la infracción cometida.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

En consonancia con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), en la nueva Ley se prevén apoyos para la descentralización de la toma de decisiones a fin de que se involucre a los gobiernos estatales en la determinación de las acciones del sector.

La nueva Ley contiene un título especial (el tercero) para la regulación de la descentralización de funciones por parte de la Secretaría.

El artículo 17 de la Ley enumera las funciones operativas que se deberán contener en los acuerdos o convenios de coordinación que se celebren para tal efecto.

El mismo artículo 18 establece que en cada entidad federativa, en los términos de su legislación, se creará un órgano dentro de su estructura administrativa que se encargue del despacho de las funciones operativas delegadas en la forma y términos establecidos en la propia Ley y en los convenios de coordinación. Asimismo, se prevé la integración de un órgano municipal en el caso de los municipios turísticos.

Por último, se establece que la Secretaría, conjuntamente con el gobierno de cada entidad federativa, promoverá la creación de un "consejo consultivo turístico" para la participación de los sectores social y privado de la localidad, involucrados en la actividad turística.

IV. EL FORTALECIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA

La promoción turística ha sido siempre una de las funciones medulares a cargo de la Secretaría de Turismo, es por ello que en la nueva Ley se dedica un título completo (el cuarto) a la promoción y fomento al turismo, dividiéndose el título mencionado en tres capítulos que contienen a los programas de publicidad y promoción; la cooperación turística internacional, las oficinas de representación en el extranjero y al Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

El capítulo referente a los programas de publicidad y promoción abarca de los artículos 19 al 23, en los cuales se plasma de manera principal la forma en la que la Secretaría se coordinará con otras

dependencias de la administración pública federal, así como los gobiernos de los estados y los particulares para la difusión de los atractivos turísticos nacionales.

Cabe destacar en este capítulo a los artículos 20 y 23, donde se contienen las bases para la suscripción de convenios de cooperación en materia turística conocidos como "Fondos Mixtos", y al Catálogo Nacional Turístico, respectivamente.

Los convenios a que se refiere el artículo 20 de la nueva Ley Federal de Turismo, que se contienen por primera vez en ese ordenamiento legal, tienen por objeto la instrumentación de programas conjuntos de publicidad, con prestadores de servicios turísticos nacionales y extranjeros interesados en incrementar el flujo de turistas al país. Tradicionalmente se les han denominado en la práctica "Fondos Mixtos" a estos convenios, debido a la participación mixta en las aportaciones económicas, esto es, aportaciones por parte de la Secretaría y de los mismos particulares.

Por su parte, el artículo 23 establece que la Secretaría, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal, a los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y los sectores social y privado, elaborará el Catálogo Nacional Turístico, el cual contendrá una relación de los servicios y prestaciones de servicios turísticos registrados ante la Secretaría. Este catálogo puede ser de gran utilidad como medio de orientación para el turista nacional y extranjero.

Tocante a la cooperación turística internacional, el capítulo II que abarca los artículos 24 y 25, establece que las representaciones de la Secretaría en el extranjero se encargarán de fomentar la imagen de México como destino turístico; asimismo, distribuirán información y publicidad turística.

Por último, el capítulo III referente al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, que abarca de los artículos 26 al 29, se encarga de regular el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en términos similares a la Ley anterior.

V. LA CONSOLIDACIÓN DEL TURISMO SOCIAL

Uno de los objetivos más relevantes de la nueva Ley es el de fortalecer al turismo social, mediante la participación de las principales

organizaciones involucradas en el esparcimiento de los sectores populares como lo son la Secretaría de Desarrollo Social, el IMSS, el ISSSTE y la Comisión Nacional del Deporte, entre otros.

La nueva Ley dedica el capítulo II del título segundo al turismo social.

El artículo 9 define al turismo social (por primera vez en la Ley) en los siguientes términos: "El turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados viajen con fines recreativos, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad".

Por otra parte, el mismo artículo involucra tanto a otras entidades de la administración pública federal como a los gobiernos estatales y municipales, con objeto de hacer realidad al turismo social.

Cabe mencionar también, que el artículo 11 de la nueva Ley Federal de Turismo establece las bases para la suscripción de acuerdos con los prestadores de servicios, por medio de los cuales se determinan precios para los grupos de ingresos económicos limitados.

Finalmente, me permito comentarles algunos de los cambios en la nueva Ley Federal de Turismo que no se encuentran dentro de los cinco grandes rubros señalados. Son los siguientes:

1. La Comisión Ejecutiva de Turismo se convierte de intersecretarial a intersectorial, esto es, con la participación de los sectores social y privado (artículos 6 y 7).

2. La regulación del Programa Sectorial Turístico se deja a la Ley de Planeación (artículo 8).

3. La Ley entra en vigor a los treinta días de su publicación (31 enero 93) (artículo 1 transitorio).

4. Se abrogan la Ley de 6 de febrero de 1984 y todos sus reglamentos (artículo 3 transitorio).

5. Se aplicará durante quince meses la clasificación de los servicios turísticos, elaborada por la Secretaría, en tanto los organismos nacionales de normalización expiden las normas de calidad y clasificación (artículo 4 transitorio).

Como se puede apreciar a lo largo de esta exposición, la nueva Ley Federal de Turismo representa un claro esfuerzo del gobierno federal para acceder a la modernización del turismo en nuestro país.