

# Constitución y turismo en México

Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaría<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Uno de los sectores prioritarios de la economía de nuestro país es el turismo, el cual está vinculado al desarrollo social, regional y medioambiental. Su desarrollo y capacidad para contribuir al bienestar de sus actores, se encuentra profundamente interrelacionado con la estructura de nuestra sociedad contemporánea. Junto con la multiplicidad de implicaciones en los rubros antes mencionados, impacta también en cuestiones clave como la seguridad nacional, la salud, inmigración o el placer beneficio relacionado con los viajes de placer.

La creciente globalización de la actividad turística ha contribuido a subrayar su papel protagonista en el desarrollo de países y regiones aunque la ha hecho más dependiente de las expectativas y percepciones de sus clientes, de eventos y decisiones a nivel mundial. En este contexto, el turismo requiere de ciertas reglas para su desarrollo al interior de los Estados, lo que obliga a que dicha actividad cuente con referentes en sus máximos ordenamientos jurídicos que permitan su pleno desarrollo con visión económica pero también en pleno equilibrio con el medio ambiente (Ascaino, 2007).

La intervención del Estado en tan importante actividad debe tener, en consecuencia, fundamento en las facultades que la Constitución otorga a cada uno de los poderes constituidos, así como el conjunto de derechos que los sujetos de esta actividad tienen en esta máxima sede.

Después de los beneficios del petróleo y el lamentable caso del envío de remesas de connacionales que viven

en el extranjero, el desarrollo económico de nuestro país depende en gran medida de la actividad turística. Los recursos naturales, la cultura, los vestigios arqueológicos y arquitectónicos, así como la calidez de nuestro pueblo son atractivos no solo para nacionales, sino también para extranjeros; por tanto, la actividad turística también encuentra referentes en el texto constitucional que le permiten regularla y desarrollarla con éxito.

Las expresiones constitucionales del turismo se encuentran tanto en el plano subjetivo en los derechos y obligaciones de las personas que desarrollan esta actividad: turistas y prestadores de servicios; como en el plano objetivo en las políticas públicas que el Estado debe desplegar según los principios rectores de la políticas sociales y económicas, así como en el conjunto de facultades atribuidas a los poderes constituidos para esta actividad.

Dichas expresiones constitucionales no son novedosas, ya en diversos documentos constitucionales dados desde las gestas independientes hacían referencia a ellas, por ejemplo, el Artículo 17 del Decreto Constitucional para Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan, el 23 de octubre de 1814, ya establecía que los transeúntes eran protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes, sus personas y propiedades; ellos gozaban de la misma seguridad que los demás ciudadanos con tal de que reconocieran la soberanía e independencia de la Nación y respetaran la religión católica, apostólica y romana (Cámara de Diputados: 673).

Posteriormente, continuarían estas expresiones que podemos llamar «turísticas» en los Tratados de Córdoba de 1821, pasando por la Constituciones de 1824, 1857, 1917 y sus múltiples reformas; así como en los textos constitucionales de las entidades federativas.

La importancia que el turismo tiene en el máximo orden normativo de nuestro país, sus antecedentes históricos, su relación con los derechos fundamentales y las facultades de los poderes públicos y órdenes de gobierno en esta importante actividad, que se ven reguladas en la Ley General de Turismo, se exponen en el presente trabajo.

### **TURISMO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL**

Abordar las expresiones del turismo en el marco de la Constitución federal nos obliga a determinar primero que nada, que es lo que por esta actividad se entiende; los sujetos que en ella intervienen, el conjunto de derechos fundamentales que tienen garantizados, y las facultades concurrentes que competen a los órdenes de gobierno.

### **MARCO CONCEPTUAL**

Del latín «*tornare*» ir y venir; del vocablo inglés «*tour*» que significa viaje, y de la palabra francesa «*tour*» dar la vuelta o viaje o excursión circular, la palabra «*turismo*» se significa aquella actividad que se refiere a los viajes de placer; o bien, el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto llevar a cabo este tipo de viajes, incluida la industria que participa en la satisfacción de las necesidades del turista.

Se hace referencia al hecho de viajar con finalidad de esparcimiento o recreación, se trata de todo desplazamiento voluntario y temporal determinado por causas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre estos y los viajeros tienen lugar (De Arrillaga, 1926:19).

Los sujetos que desarrollan esta actividad toman el nombre de «turistas», esto es, aquellas personas físicas que viajan

con la finalidad de esparcimiento o recreación. El prestador de servicios turísticos es aquella persona física o moral que proporcione o contrate la prestación de servicios turísticos, tales como hoteles, moteles, albergues, agencias, sub agencias, operadores de viajes, transportes terrestres, marítimos, fluviales, aéreos, guías de turistas, choferes, restaurantes, cafeterías y demás establecimientos que la secretaría de turismo establezca.

El marco jurídico tanto federal como estatal nos dicen que es lo que debemos entender por Turismo y Turista.

Así, la Ley General de Turismo únicamente hace referencia en su artículo 3 fracción xx, lo que por «turistas» debe entenderse, señalando que se trata de:

Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población...

El Artículo 2, fracción xvii del Reglamento de la Ley General de Turismo, define turismo como:

la actividad económica dirigida a generar recursos para el fortalecimiento de la economía nacional, y producir beneficios directos a la población de las Regiones y Destinos Turísticos, mediante la prestación de servicios destinados a satisfacer las necesidades de los Turistas.

Por su parte, las diversas leyes de turismo de las 27 entidades federativas, que en la actualidad cuentan con ella, también hacen referencia a lo que se entiende por esta actividad, por ejemplo, la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo en su artículo 4 fracción xx define a los turistas de la misma

forma que lo hace la ley general de turismo. En tanto que a las actividades turísticas las define como «las que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al del entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos».

## **EL NACIMIENTO DEL TURISMO EN TÉRMINOS JURÍDICOS MODERNOS**

El turismo tal y como lo conocemos hoy tiene su nacimiento a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, como producto de la revolución industrial, que permitió, por un lado, el surgimiento de las grandes fortunas y una nueva capa social, la burguesía; y por otro, el surgimiento de grandes avances en el transporte que se nota sobre todo en trenes y barcos, que mejoran su velocidad y comodidad.

Sin embargo, no fue sino hacia mediados del siglo XIX cuando a partir de las acciones de Thomas Cook se realizaron los primeros viajes organizados en Inglaterra, dando paso a lo que hoy conocemos como el turismo de masas y la creación de las agencias de viajes. Las exposiciones universales de Londres 1848 y París 1889 provocaron gran curiosidad entre la sociedad, que además coincidieron con la inauguración de las líneas de ferrocarril.

Es en este contexto que se iniciaron los primeros viajes organizados por Thomas Cook, posteriormente, los destinos de cruceros permitieron una gran afluencia del turismo vía marítima y, ya en los años 50 y 60, al darse los primeros vuelos comerciales permitieron un mayor número en la afluencia de los turistas por medio de la aviación (Jiménez, 1984).

## **MÉXICO INDEPENDIENTE**

En nuestro país podemos señalar como datos históricos aquellas disposiciones que se establecieron a partir de la independencia, ejemplo de ello es el Decreto Constitucional

para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 23 de octubre de 1814, que en su artículo 17 estableció que «los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes, sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la Nación y respeten la religión católica, apostólica y romana».

Este texto sirvió de base para que diversos documentos constitucionales establecieran, desde 1821 hasta 1856, el derecho de todo hombre sin distinción de nacionalidad, raza o sexo, a entrar y salir del país sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte u otro requisito parecido, siguiendo la tendencia liberal individualista del ilustrísimo francés.

La Constitución de 1857 y la de 1917 tomaron en cuenta la condición de los extranjeros que gozan de todos los derechos que el máximo orden normativo otorga a los mexicanos, como son entre otros la libertad de tránsito, de oficio, etc., con la única condición de no inmiscuirse en los asuntos políticos del país y, por supuesto, con las limitantes que la propia constitución y las leyes establezcan para el ejercicio de estos derechos.

En el plano de las facultades de la federación sobre esta actividad ha evolucionado, pues, el Artículo 72 fracción x de la Constitución de 1857, no permitía que el Código de Comercio se aplicara a nivel federal, por lo que se promovieron reformas para que el Congreso de la Unión dictará un Código de Comercio con aplicación en toda la República, mismo que fue aprobado en 1884 y que sirvió de base para regular diversas actividades concernientes al turismo; mismo que aún nos rige.

Así, la Constitución de 1917 ha evolucionado desde su promulgación en cuanto al turismo se refiere, pues establece diversas facultades al Congreso de la Unión como a

los Estados para legislar en materia de turismo, así como los principios rectores de la política social y económica previstos en los artículos 25, 26, 27, 73, 115, 116 y 122.

## **EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL TURISMO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

La ordenación legal del turismo supone la disposición de las diferentes normas jurídicas que afectan al mismo, como un todo, como un conjunto bien configurado que permita la regulación de las distintas actividades que de acuerdo con él se desarrollan. Es preciso resaltar la abundancia de normas jurídicas que afectan al turismo como uno de los principales sectores productivos y de mayor trascendencia, por no decir el de mayor importancia, de nuestro país. La ordenación turística se caracteriza por su complejidad y heterogeneidad.

Con la Constitución de 1917, se propició una proliferación de leyes reglamentarias que vinieron a regular aquellos aspectos anteriormente tratados por el derecho tradicional contenidos en los Códigos, principalmente en el Código de Comercio de 1884.<sup>2</sup> A partir de entonces, la actividad turística tuvo diversas etapas, comenzando por su simple vigilancia o cuidado, pasando por las actividades de fomento y promoción por parte de los poderes públicos y, finalmente, por la intervención del Estado en el desarrollo de políticas públicas tendientes a desarrollarlo.

Las referencias a las facultades para legislar la actividad turística se mantuvieron sin expresión hasta el presente siglo, ya que al considerarse al turismo meramente como actividad comercial, con base en las facultades que las fracciones x y xxix—E del Artículo 73 de la Constitución General otorgaba al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y en materia económica, respectivamente.

Sin embargo, al adoptar nuestro país un régimen federal, según el Artículo 40, las facultades que no se reserven

expresamente a la federación ni a los municipios se entienden otorgadas a los estados de conformidad con lo establecido por los Artículos 115, 116 y 124 de la Constitución Federal. Esta ambigüedad originó diversos conflictos en el reparto competencial, ya que diversas entidades federativas emitieron a su vez sendas leyes de turismo, sin aclararse a quién correspondía la facultad para regular esta materia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos amparos donde se impugnaba el ámbito competencias de la federación o los estados para legislar sobre el turismo, resolvió que la facultad era concurrente ya que en ningún caso se invadían competencias. Afortunadamente, en el año 2003, dentro de las 56 reformas al Artículo 73, en la fracción XIX-K se estableció que la facultad para legislar en materia de turismo es concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios, lo que vino a clarificar el ámbito competencial y darle un nuevo sentido al turismo.

Con ello se fueron sentando las bases para un nuevo marco regulatorio a fin de que se emitiera una Ley General de Turismo que superara a la Ley federal de Turismo de 1992, lo cual ocurrió el 17 de junio de 2009 y, recientemente, con la publicación el 6 de julio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento de la Ley General de Turismo.

En cuanto a la evolución que la regulación de la actividad turística ha tenido, podemos mencionar que tuvo sus primeras expresiones a inicios del siglo pasado. En una primera etapa, el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación que creó, el 11 de julio de 1929, la Comisión Pro-Turismo, la cual fue «la primera organización oficial turística del país» (Ramírez, 1997:14).

Esta decisión produjo una gran cantidad de legislación turística, como la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo el 7 de febrero de 1930, misma que era presidida por la Secretaría de Gobernación; en 1932, el Congreso de la

Unión, por decreto del 15 de diciembre de aquel año, confirió al Secretario de Economía esta encomienda, al considerar que dicha actividad incidía principalmente en el desarrollo económico de la nación; un año más tarde en 1933, por acuerdo del Poder ejecutivo federal se creó el 27 de marzo de aquel año la Comisión, el Comité Oficial y el Patronato de Turismo. El 29 de agosto de 1936, la Ley General de Población, delegó las funciones del turismo a cargo de la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación.

El Reglamento de la Ley General de Población de 1936, que se expidió en 1937, se puede considerar como el primer antecedente legislativo de la primera Ley de Turismo, ya que por vez primera en nuestro país se reguló de manera completa al turismo, dividiendo esta reglamentación en: 1) Las atribuciones del Departamento de Turismo como dependencia de la Secretaría de Gobernación; las oficinas de Turismo; los Comités Pro-Turismo; agencias de turismo; agentes honorarios de turismo; 2) La distribución del territorio nacional en 15 zonas para la propaganda turística; 3) Otorgamiento de facultades de vigilancia al Departamento de Turismo para supervisar los centros de diversión; 4) Regulación de la actividad de los guías de turistas; y 5) Establecimiento de sanciones a las agencias de viajes que clasifica como oficiales, honorarias y privadas.

Posteriormente, en 1939 se creó el Consejo Nacional de Turismo y la Asociación Mexicana del Turismo. En 1947, se expidió un nuevo reglamento de la Ley General de Población que creó la Comisión Nacional de Turismo.

La primera Ley Federal de Turismo, expedida en 1949, vino a dar toda una estructura a las políticas públicas del Estado en este rubro, ya que estableció como facultad de la Secretaría de Gobernación para el estudio y solución de los problemas turísticos, suprimiendo la Comisión Nacional de Turismo de 1947 y delegándolas a la Dirección General de Turismo. Asimismo,

dicha Ley creó el Consejo Nacional de Turismo que fue integrado como órgano consultor del Poder Ejecutivo, integrado por los titulares de diversas secretarías y de representantes de instituciones públicas y privadas. Estableció oficinas de turismo en el país y en el extranjero; reguló las actividades de los prestadores de servicios turísticos y estableció sanciones a los infractores de dicha ley.

En 1959 se creó el Departamento de Turismo que reemplazó y modificó la estructura administrativa anterior, ya que este órgano dependía directamente del Ejecutivo. «Años más tarde, el 3 de enero de 1961, se promulgó la segunda Ley Federal de Turismo, la cual vino a dar una nueva estructura y transformación a las políticas públicas del turismo en nuestro país» (Olivera, 1977: 81).

Al irse transformando y tomando mayor importancia las políticas públicas en materia de turismo, el 30 de diciembre de 1974, se reformó la Ley de Secretarías de Estado, transformando al Departamento de Turismo en una Secretaría de Estado.

Tras dicha reforma se expidió una tercera Ley, denominada de Fomento al Turismo, el 30 de diciembre de 1974, en ella se introducen conceptos novedosos como el turismo social y las empresas turísticas ejidales y comunales.

en 1980 se promulgó la cuarta Ley Federal de Turismo que abrogó a la de 1974. El 6 de febrero de 1984 se expediría la quinta Ley Federal de Turismo; y el 31 de diciembre de 1992, se promulgó la Ley Federal de Turismo que abrogó a la de 1984 (Moreno, 2009:409).

Finalmente, derivado de la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXIX–K de la Constitución General, en la que se establecen las facultades concurrentes para legislar en materia de turismo y tras muchos años de pugnar por la existencia de una Ley General que viniera a regular de manera coherente en

el país al turismo, el 17 de junio de 2009, se expidió la vigente Ley General de Turismo, la cual tiene por objeto principal establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

Asimismo, pretende establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los tres órdenes de gobierno a corto, mediano y largo plazo, entre otros.<sup>3</sup> Recientemente se aprobó y publicó el Reglamento de la Ley General de Turismo el 6 de julio de 2015.

## **TURISMO Y DERECHOS HUMANOS**

Los derechos humanos constituyen el núcleo esencial de cualquier Constitución, estos condicionan al resto del ordenamiento jurídico y a los poderes constituidos a su respeto, garantía y desarrollo. De la amplitud y respeto a los mismos, en un estado determinado, depende que exista un ambiente de tranquilidad, paz y desarrollo económico.

En el campo del turismo, difícilmente esta actividad se desarrollaría si no existiera un respeto a los derechos fundamentales que permita a los turistas visitar el país sin ningún riesgo, o bien, atraer inversiones tanto nacionales como extranjeras en este sector sin el peligro de perder su patrimonio. De ahí que los derechos fundamentales adquieran gran relevancia para el desarrollo del turismo en un determinado país.

Esta actividad incide no solo en la posibilidad de entrar y salir de un país, de transitar libremente, de salvaguardar su integridad física o patrimonial, sino incluso en el respeto del medio ambiente —por parte de los desarrolladores turísticos y del Estado—, que permita un desarrollo económico respetuoso del ambiente.

Los derechos humanos se encuentran contemplados en la Constitución de 1917 y son denominados «Derechos Humanos y sus Garantías»; sin embargo, este catálogo no se restringe únicamente al texto supremo, sino que además se amplía con el que cada entidad federativa otorgue a sus gobernados al interior de su propio régimen, complementando al texto federal; incluso esta amplitud llega al conjunto de derechos que a pesar de no encontrarse expresamente en los textos constitucionales federal o local, se encuentren en los tratados internacionales de los que México sea parte.

De ahí que el titular de los derechos no solo le amparen los derechos de la Constitución General de la República, sino también el conjunto de derechos que le otorgue la entidad federativa en que se encuentre, y aquellos Tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 1 y 133 de la Constitución General de la República.

La Constitución mexicana otorga a todo individuo los derechos que consagra, los cuales no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, según dispone su artículo 1. Las normas relativas a los derechos humanos se deberán interpretar de conformidad con la Constitución y los Tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Así, las personas físicas o morales que desarrollan la actividad del turismo, ya como turistas o prestadores de servicios, gozan de todos los derechos previstos en la constitución, los cuales encuentran límites y condiciones para su ejercicio en diversas leyes reglamentarias. De igual forma, los turistas tienen derecho a no ser discriminados por razón de sexo, raza, religión, condición social.

Los grupos étnicos o comunidades indígenas tienen la facultad de organizar y administrar sus recursos naturales de

tal manera que las propias comunidades indígenas puedan organizarse como prestadores de servicios turísticos, propiciando su desarrollo económico y cultural según lo dispone el Artículo 2 de la Constitución.

La educación y la capacitación turística comprenden uno de los aspectos más importantes para su tecnificación y especialización, la cual se debe regir con base a los principios rectores previstos en el artículo 3 de la constitución.

Por su parte, el Artículo 4 constitucional establece una serie de derechos cuyos titulares son también los turistas; por ejemplo, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres lo cual resulta de suma relevancia, pues en nuestro país aunque poco a poco, se ha avanzado en este tema; en cuanto al derecho a la salud, cualquier persona que sufra un accidente o resienta su salud en medio de su viaje o estancia turística cuanta con la protección a la salud, la cual deberá de ser prestada sin distinción ni restricción alguna en casos urgentes por los hospitales o clínicas públicas.

Uno de los derechos que prevé este numeral guarda una enorme relación tanto en el plano subjetivo como en el plano objetivo, esto es, por un lado en cuanto al derecho público subjetivo de sus titulares y, por otro el desarrollo de políticas públicas que el Estado debe observar en torno a un adecuado equilibrio entre el turismo y el medio ambiente.

Este derecho—obligación, el de disfrutar de un medio ambiente en condiciones adecuadas, obliga a desarrollar la actividad turística de manera respetuosa y responsable con el medio ambiente, a fin de que los turistas puedan realizar sus actividades en un ambiente adecuado para la salud y el disfrute de las bellezas naturales, arquitectónicas o paisajísticas de los lugares que visite, con lo que se asegura un progreso económico para la actividad turística, sin deteriorar los recursos naturales (Pastor, 2003). Esta tensión que produce la actividad turística entre desarrollo económico y

la conservación del medio ambiente, es uno de los principales problemas que enfrenta el turismo en la actualidad, ya que los intereses económicos ponen en riesgo el medio ambiente, lo que finalmente termina por menoscabar no solo la naturaleza, sino el progreso económico, al dejar de visitar los turistas aquellos sitios que han perdido su belleza natural o paisajística. Ejemplo de ello es la tensión que guarda en estos momentos la Legislación que protege los manglares y la inversión económica para el desarrollo de complejos turísticos que los destruyen, en Quintana Roo.

La actividad turística en nuestro país es de gran importancia para el desarrollo económico; sin embargo, el modelo turístico tradicional ha sido tremendamente agresor del medio ambiente, lo que ha generado una imagen muy negativa del turismo como actividad perjudicial, considerándose aún hoy en muchos foros como una actividad incompatible con el medio ambiente.

Los nuevos planteamientos del turismo sostenible y la paulatina superación del paradigma de desarrollo turístico tradicional, junto con la creciente sensibilidad de la demanda y el hecho innegable de que el medio ambiente es un factor indispensable en la función de producción turística, hacen que el turismo haya pasado a convertirse en el principal defensor y aliado de este.

Así, un destino turístico con un medio ambiente degradado y carente de productos de fuerte contenido ambiental es cada vez menos competitivo y, en consecuencia, carece de futuro, por lo que desaparece su atractivo para los potenciales inversores públicos y privados y, por supuesto, para los potenciales turistas (Pulido, 2003:18).

No quiere decir que no vayan a existir actuaciones que generen impactos negativos sobre el medio ambiente, ni que los

agentes del sistema turístico vayan a tener un alto grado de concienciación ambiental, por lo que siempre tendrán que existir mecanismos de control y políticas de sensibilización.

Lo que sí parece evidente es que el turismo tiene inevitablemente que ir de la mano del medio ambiente y que este debe encontrar en él su principal valor y, para que esto ocurra, se hace imprescindible transformar los actuales esquemas de las políticas turística y medioambiental, así como los de la ordenación del territorio, consiguiendo un desarrollo conjunto de las mismas, con una visión global, multidisciplinar e interdependiente.

El planteamiento pasa por que, al menos, las políticas de infraestructuras y equipamientos, generales y turísticos, las políticas medioambientales y las de flujos turísticos sean coherentes entre sí para alcanzar conjuntamente los objetivos de desarrollo turístico y sostenibilidad.

Por otro lado, la libertad de realizar cualquier oficio, profesión o actividad lícita en nuestro país prevista en el artículo 5 de la constitución, garantiza a los prestadores de servicios turísticos empleados y turistas desarrollar sus actividades en un marco de libertad, condicionados únicamente al cumplimiento de la legislación ordinaria correspondiente.

En cuanto a los turistas extranjeros, al ser estos aquellas personas que viajan de manera temporal fuera de su lugar de residencia habitual, tienen la limitante de que al entrar a nuestro país no pueden realizar actividades remuneradas o lucrativas, pues de querer realizarlo su condición de turista deberá de cambiar por la de residente ante la autoridad administrativa correspondiente.

La libertad de expresión e imprenta, establecida en los artículos 6 y 7, permite la promoción e información de los distintos destinos turísticos, así como la libertad de los turistas para expresarse libremente, salvo la excepción prevista en el artículo 33 constitucional que les impide hacerlo

respecto de los asuntos de la política interna del país, bajo sanción de ser expulsados del país sin necesidad de juicio previo, en cualquier momento.

El derecho de petición garantiza que cualquier persona física<sup>4</sup> o prestador de servicios<sup>5</sup> puedan realizar cualquier petición a las autoridades del Estado las cuales están obligadas a responder en breve término atendiendo a la legislación de que se trate o a la jurisprudencia en su defecto. Cualquier queja o solicitud debe ser respondida en breve término. La libertad de asociación establecida en el Artículo 9, permite a los turistas visitar en grupos los distintos lugares de nuestro país, así como a los prestadores de servicios turísticos a asociarse para formar personas morales para realizar sus actividades.

Uno de los derechos que gozan los turistas es la libertad de tránsito prevista en el Artículo 11 que establece que toda persona puede entrar, salir del país y transitar dentro de él sin necesidad de salvoconducto o pasaporte o la de mudar o cambiar de domicilio sin requisito o limitante alguno, únicamente con las condiciones y límites que establezcan las leyes. Una de las condicionantes de este derecho es que el visitante extranjero entre y salga del país en cumplimiento de las leyes de inmigración, cuenten con pasaporte respectivo y se hayan internado al país de manera legal.

Otra limitante, puede devenir de una autoridad judicial que limite su libertad de tránsito, por ejemplo, en la investigación de un delito a través de la figura del arraigo, un auto de vinculación al proceso o bien como condena que le imponga como sanción la privación de la libertad; o también esta limitante puede devenir de autoridad administrativa por conducto de la Secretaría de Gobernación en el caso de expulsión de extranjeros perniciosos o de aquellos en los que el Instituto Nacional de Migración imponga como sanción de no poder visitar el país en un determinado tiempo.

El tránsito interno cumplidos los requisitos legales que acrediten su regular estancia en el país no tiene más limitante, pues los estados no pueden solicitar pasaporte o salvoconducto para entrar o salir de sus respectivos territorios.

El tránsito externo, requiere que se cumplan con las condiciones de contar con pasaporte vigente o salvoconducto, visas o permisos de estancias que les permita entrar o salir de nuestro país.

Los títulos nobiliarios que ostenten los turistas extranjeros serán respetados y reconocidos de conformidad con las Relaciones diplomáticas, pero no tendrán efecto alguno al interior en nuestro país, según el Artículo 12, ya que existe el derecho a la igualdad previsto en los Artículos 1, 2 y 4 del texto fundamental mexicano.

Por lo que se refiere a los derechos de seguridad jurídica, sus titulares, turistas y prestadores de servicios, tienen el derecho a que se les aplique el marco jurídico general en igualdad de condiciones que a los habitantes del país, quedando prohibida la aplicación de leyes privativas o especiales a persona o corporación alguna, según el Artículo 13.

Asimismo, no se les puede aplicar leyes de manera retroactiva en su perjuicio, y no pueden ser molestados o privados de sus posesiones, papeles o derechos sin que estos se encuentren debidamente ordenados por una autoridad competente que funde y motive sus decisiones, les permita defenderse y observar las formalidades esenciales del procedimiento.<sup>6</sup>

Existe la prohibición de extraditar a persona alguna si se trata de reos políticos, delincuentes del orden común si en el país donde cometieron el delito tuvieron la condición de esclavos; tampoco se autoriza la celebración de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con el Artículo 15.

El Artículo 17 otorga el acceso a la justicia, de tal forma que un turista extranjero o corporación puedan acudir a los tribunales del país a que se les haga justicia, la cual será impartida por tribunales previamente establecidos de forma gratuita, pronta y expedita. Por ejemplo, la comisión de un delito en contra del algún turista o el no cumplimiento de un contrato con algún prestador de servicios turísticos.

El Artículo 18 prevé los distintos sistemas de justicia penal y la distribución de competencias, principios rectores y condiciones en las que cualquier persona deberá de ser tratada al interior de los centros de reclusión, por lo que un extranjero puede solicitar, de conformidad con los tratados internacionales signados por México y la legislación respectiva, cumplir sus sanciones en centros de reclusión de su país.

Los Artículos 19 y 20 establecen los derechos que setienen en caso de ser sujeto de una investigación o proceso criminal; tratándose de un turista extranjero deberá contar con traductor en las actuaciones a fin de estar en condiciones para defenderse.

Las sanciones administrativas por faltas a los reglamentos gubernativos o a los bandos de policía y buen gobierno pueden consistir en multa o arresto administrativo hasta por 36 horas, según el Artículo 21 constitucional. De tal manera que si un turista extranjero viola alguna disposición administrativa puede ser sancionado por una multa que deberá de ser asequible a sus posibilidades económicas o por un arresto que no podrá exceder 36 horas. Las sanciones prohibidas en nuestro país, conocidas como penas inusitadas o trascendentales, se encuentran contempladas en el Artículo 22.

La libertad de culto se encuentra garantizada por el Artículo 24 constitucional que permite la creencia en cualquier religión o culto, así como a practicar las ceremonias, devociones o actos del culto, siempre que estos no constituyan un delito o faltas penados por la ley. Ello permite, en la

actualidad, la práctica del turismo religioso en nuestro país en total respeto y tolerancia a cualquier religión, contrario a lo que sucedía al inicio de nuestra vida independiente, donde la Constitución de 1824 reconocía únicamente a la religión católica, apostólica y romana, declarándola religión oficial.

El Artículo 27 constitucional, uno de los que reflejan las luchas del pueblo mexicano, prevé que las tierras, aguas y recursos naturales son propiedad originaria de la Nación, la cual puede concesionarlas a los particulares para su explotación y disfrute. Los inversionistas extranjeros o nacionales que deseen explotar o administrar las aguas o las costas, deberán solicitar la autorización pertinente al Estado que les otorgará la concesión por un tiempo determinado, con las condiciones respectivas. De ahí que la inversión extranjera en materia de turismo tenga su referente constitucional en este artículo que condiciona la adquisición, administración y explotación de tierras a los extranjeros, bajo la condición de no poder llamar a sus respectivas potencias en la defensa de sus propiedades en la Nación.

Al ser la Constitución mexicana la primera en positivizar los derechos sociales, da un nuevo sentido a la propiedad privada con una visión social, al establecer la figura del ejido y comunidades ejidales, las cuales permiten a aquellas personas que forman parte de las mismas explotar las tierras y recursos naturales en su beneficio. Este sentido social de la propiedad permite a los ejidatarios y comuneros administrar sus tierras, de manera que ellos a su vez pueden administrar los servicios turísticos a través de organizaciones que permitan su desarrollo económico, pero con pleno respeto a la explotación de los recursos naturales. Esto ha permitido la aparición de figuras como turismo social que reconoce la Ley General de Turismo, el Ecoturismo, turismo de bajo impacto, entre otras figuras.

Según el Artículo 28 constitucional, los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, la exención de

impuestos en nuestro país se encuentran prohibidos, por lo que ningún prestador de servicios puede crear o generar monopolios que impidan la libre competencia o concurrencia que obliguen a los consumidores a pagar precios exagerados en perjuicio de la sociedad y en beneficio de unos cuantos. Finalmente, el Artículo 29 establece los casos de extrema necesidad en que los derechos fundamentales pueden ser suspendidos en nuestro país en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en peligro a la población.

### **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS Y TURISTAS**

La Ley General de Turismo establece una serie de derechos y obligaciones para los prestadores de servicios turísticos y los Turistas. Los Prestadores de Servicios Turísticos tienen los siguientes derechos previstos en el Artículo 57: participar en los Consejos Consultivos de Turismo de conformidad con las reglas de organización de los mismos; aparecer en el Registro Nacional de Turismo; participar en los programas de profesionalización del sector turismo, que promueva o lleve a cabo la Secretaría; obtener la clasificación que se otorgue en los términos de esta Ley; solicitar al personal encargado de las visitas de inspección y demás procedimientos de verificación, se identifiquen y presenten la documentación que autoriza su actuación; y recibir los beneficios que se les otorgue, por inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

En obligaciones que el Artículo 58 le fija a los prestadores de servicios turísticos: anunciar visiblemente en los lugares de acceso al establecimiento la dirección, teléfono o correo electrónico, tanto del responsable del establecimiento, como de la autoridad competente, ante la que puede presentar sus quejas; informar al turista los precios, tarifas, condiciones, características y costo total, de los servicios y productos que

este requiera; implementar los procedimientos alternativos que determine la Secretaría, para la atención de quejas; participar en el manejo responsable de los recursos naturales, arqueológicos, históricos y culturales; en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y actualizar los datos oportunamente; cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados; expedir, aún sin solicitud del turista, factura detallada, nota de consumo o documento fiscal que ampare los cobros realizados por la prestación del servicio turístico proporcionado; profesionalizar a sus trabajadores y empleados, en los términos de las leyes respectivas, en coordinación con la Secretaría; disponer de lo necesario para que los inmuebles, edificaciones y servicios turísticos incluyan las especificaciones que permitan la accesibilidad a toda persona de cualquier condición; cumplir con las características y requisitos exigidos, de acuerdo a su clasificación en los términos de la presente Ley; y prestar sus servicios en español como primera lengua, lo que no impide que se puedan prestar los servicios en otros idiomas o lenguas.

En caso de que el prestador del servicio turístico incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, tendrá la obligación de conformidad con el Artículo 60 de la Ley General de Turismo de rembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente por el pago del servicio incumplido, o bien, prestar otro servicio de las mismas características o equivalencia al que hubiere incumplido, a elección del turista.

En lo que respecta a los Turistas, la Ley General de Turismo en su artículo 61 que establece los siguientes derechos a su favor: recibir información útil, precisa, veraz y detallada, con carácter previo, sobre todas y cada una de las condiciones de prestación de los servicios turísticos; obtener los

bienes y servicios turísticos en las condiciones contratadas; obtener los documentos que acrediten los términos de su contratación, y en cualquier caso, las correspondientes facturas o comprobantes fiscales legalmente emitidas; recibir del prestador de servicios turísticos, los bienes y servicios de calidad, acordes con la naturaleza y cantidad de la categoría que ostente el establecimiento elegido; recibir los servicios sin ser discriminados en los términos del artículo 59 de esta Ley; disfrutar el libre acceso y goce de todo el patrimonio turístico, así como su permanencia en las instalaciones de dichos servicios, sin más limitaciones que las derivadas de los reglamentos específicos de cada actividad, y contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.

En cuanto a las Obligaciones de los Turistas, el Artículo 62 establece las siguientes: observar las normas usuales de convivencia en los establecimientos turísticos; respetar el entorno natural y patrimonio cultural de los sitios en los que realice una actividad turística; acatar las prescripciones particulares de establecimientos mercantiles y empresas cuyos servicios turísticos disfruten o contraten y, particularmente, las normas y reglamentos mercantiles de uso o de régimen interior, y pagar el precio de los servicios utilizados en el momento de la presentación de la factura o del documento que ampare el pago en el plazo pactado.

### **FACULTADES DE LOS PODERES PÚBLICOS EN TURISMO**

La intervención del Estado de manera directa en la actividad del turismo se ha dado de forma paulatina a lo largo de nuestra historia independiente, como ya se ha manifestado anteriormente comenzando por dejar libremente a sus actores según el principio de dejar hacer dejar pasar, actuando únicamente como vigilante de la actividad turística hasta la

total intervención al considerar esta actividad como prioritaria en el desarrollo de las políticas públicas.

Esta intervención por parte del Estado encuentra sustento constitucional en los Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución federal. El Estado, en tanto garante de la marcha de la economía, cuenta con un título competencial que le permite una presencia o influencia en la marcha de competencias referidas a materias formalmente distintas, como por ejemplo el turismo.

Pues, al ser una actividad que incide de manera directa e importante al progreso económico de nuestro país, el Estado interviene de manera directa en esta actividad al establecer su participación en el capítulo económico previsto de los Artículos 25 a 28 constitucionales. Así, al corresponderle al Estado de manera exclusiva la rectoría del desarrollo económico de la nación, esta obligado a establecer políticas públicas para que este se dé de manera integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía nacional y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y clases sociales; donde el Estado tiene la obligación de planear, coordinar, conducir y orientar la actividad económica nacional, regulando y fomentando las actividades que demande el interés general en un marco de libertades, obliga al Estado a intervenir en el desarrollo y fomento del turismo que debe en todo caso no solo atender al desarrollo económico sino al respeto del medio ambiente.

Además, la actividad turística en términos económicos debe apoyar al progreso del país y de diversas regiones a través de la generación de fuentes de empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza (Panizo, 2003:297–321).

Al generarse mayores inversiones nacionales y extranjeras en la actividad turística, sin duda se han generado

importantes fuentes de ingresos y riqueza al país como a los lugares donde se desenvuelve con éxito; de igual forma, ha propiciado la generación de fuentes de empleo e ingresos para las personas.

Sin embargo, al establecerse políticas públicas en las que por un lado se fomenta esta actividad atrayendo mayores inversiones; por otro, se debilitan las políticas públicas en materia laboral, donde la fijación por parte del Estado de un salario mínimo base resulta insuficiente para cumplir con los objetivos que el mismo debe satisfacer; y por otro lado, la permisibilidad para llevar a cabo contratos donde los más perjudicados son los empleados, los cuales en muchos casos no cuentan con protección de la seguridad social o estabilidad en su empleo.

Sin duda, el sector turístico ha sido un generador de divisas y de empleo para la economía nacional. Una de las grandes ventajas que el turismo debería generar es el desarrollo regional, a través de la redistribución del ingreso, no solo a través de la promoción única de la actividad turística, sino del estímulo a otras actividades económicas complementarias que puedan garantizar un verdadero desarrollo regional.

En cambio, la realidad de las poblaciones de los centros turísticos nos muestran, día a día, que esto no se ha logrado del todo, y peor aún, alrededor del turismo se han construido dos estilos de vida y de ciudades en una misma región «polarizados tanto en infraestructura como en recursos económicos y públicos; en los centros turísticos coexisten dos áreas urbanas totalmente disímiles» (Aguilar, 1997:257).

El mismo camino sigue el medio ambiente, donde al privilegiarse las inversiones y el desarrollo económico que genera el turismo se deja de lado la protección del medio ambiente al explotar sin control los recursos naturales, «basta con visitar alguno de los polos turísticos más importantes de nuestro país para constatar la contaminación de las aguas, la devastación

de manglares y producción de basura a gran escala, producto del turismo de alto impacto» (Bull, 1994:186).

En cuanto a las facultades que a cada nivel de gobierno corresponden en materia de turismo, debemos de atender al régimen federal adoptado por nuestro país desde 1824 y ratificado en 1857 y 1917 según el artículo 40, de tal manera que lo que no se encuentra reservado a la federación ni a los municipios expresamente le corresponde a los Estados a la luz de lo que disponen los Artículos 73, 124, 115, 116 y 122 constitucionales. Por lo que existen facultades exclusivas expresamente reservadas para la federación, los Estados, los municipios y el Distrito Federal. Sin embargo, puede que estas facultades se puedan ejercer de manera conjunta por los tres niveles de gobierno, esto es, lo que comúnmente se les ha dado en llamar las facultades concurrentes que de manera coordinada se pueden ejercer conjuntamente. En materia de turismo, poco a poco se ha avanzado en cuanto al ámbito competencial que le corresponde a cada uno de los niveles de gobierno. Comenzando por la intervención de manera exclusiva de la federación hasta la concurrencia de facultades en materia de turismo de los tres órdenes de gobierno.

Así, a partir del año 2003, el Artículo 73 del texto constitucional federal establece de manera específica en su fracción XXIX–K la facultad de la federación para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado (Carbonell, 2004).

Esta reforma atendió principalmente a que el Congreso de la Unión había expedido leyes en materia de turismo con base en las fracciones X y XXIX–E del Artículo 73 de la Constitución General donde otorgaba al Congreso de la Unión facultad para legislar en materia de comercio y en

materia económica, respectivamente, pues el turismo era considerado como un acto de comercio con base en la fracción VIII del artículo 75 del Código de Comercio; así como de las diversas tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que han reiterado dicha facultad al Congreso de la Unión en las que establecían la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo con base en la fracción XXIX-E que prevé la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materias de orden económico; de la falta de facultades expresas para que los Estados legislaran en la materia.

El fraccionamiento de competencias duales —federación. Estados, municipios—, sin coordinación en los distintos órdenes de gobierno provocó en diversas ocasiones, normativas singulares y heterogéneas sobre materias que son base del turismo. La falta de coordinación en el ejercicio de la política turística está provocando riesgos concretos tales como: a) Fragmentación del mercado con una incidencia negativa en la calidad de la oferta. b) Distorsión de la oferta turística en sus magnitudes, provocando en unos casos exceso de oferta y en otras ofertas insuficientes. c) Información inconcreta, irregular, insuficiente y poco clara. d) Efectos desiguales en la aplicación concreta de la política turística de las diversas entidades federativas. Además, unos Estados dan importancia básica al turismo, como Quintana Roo, Baja California sur, Oaxaca y Guerrero, mientras que otros lo han olvidado rigiéndose supletoriamente por la normativa Federal. Por ello, la coordinación de la actividad turística tenía que configurarse a partir de una reforma al Artículo 73 constitucional.

De tal manera que el federalismo cooperativo en materia turística, establecido expresamente a partir de 2003 en el texto constitucional,<sup>7</sup> vino a superar el federalismo dual y a resolver la falta de manifestación expresa del turismo en el marco constitucional; con base en la concurrencia de

atribuciones de los tres órdenes de gobierno en el que se distribuyen funciones, se descentralizan programas, se comparten responsabilidades y se da una enorme oportunidad para que las legislaturas locales ahonden en la promoción de estrategias que articulen el papel que deben jugar los municipios como célula básica del desarrollo nacional.

La participación conjunta de los distintos órdenes de gobierno permitirá a los estados, municipios y Distrito Federal de acuerdo a su ámbito competencial previsto en los Artículos 115, 116, 117 y 122, intervenir de manera activa en la elaboración de políticas públicas tendientes a potenciar el turismo en cada localidad, lo que permitirá un mayor desarrollo económico para su población.

La coordinación parte de una situación de concurrencia de intereses públicos, confiados a Entidades Administrativas diferentes, pudiendo evitarse la contraposición entre ellos y accediéndose a su satisfacción en actuaciones paralelas o complementarias. La concurrencia de intereses no impide que en cada una de las Entidades concurrentes actúe su propia competencia. La federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración.

En suma, la coordinación no es solo un imperativo de productividad en el contexto de las acciones plurales; es también una exigencia que se hace presente con carácter previo, pues se han de coordinar, antes de emprender cualesquiera acciones, las distintas aspiraciones e intereses de los sujetos o grupos que habrán de llevarlas a cabo. El Poder Ejecutivo Federal cuenta con las facultades que le confieren los artículos 89 y 90 para promulgar y ejecutar las leyes del congreso de la unión lo que le obliga ejecutar las disposiciones de la Ley General de Turismo, la Ley General de Población, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la demás normatividad que incida sobre la actividad turística.

Asimismo, tiene la facultad de nombrar a los titulares de las Secretarías de Estado, en el caso concreto, nombra al Secretario de Turismo y demás servidores públicos encargados de dirigir las políticas públicas en materia de turismo; establecer aduanas marítimas y fronteras estableciendo su ubicación; y la celebración de Tratados Internacionales que tengan incidencia en la actividad turística.

Por otra parte, según el Artículo 90 constitucional, el ejecutivo es el titular de la Administración Pública Federal la cual será centralizada y paraestatal, estará regulada por la Ley que expida el Congreso de la Unión, que en el caso concreto es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley de Entidades Paraestatales, entre otras.

De ahí que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaria de Turismo, cuente con facultades concurrentes para establecer políticas públicas, de promoción y desarrollo turístico en nuestro país, así como ejecutar las leyes que al respecto de dicha materia se expidan.

## **REPARTO COMPETENCIAL EN LA LEY GENERAL DE TURISMO**

Para dar cumplimiento a las diferentes facultades que en materia turística tiene cada uno de los distintos órdenes de gobierno, así como sus diversas dependencias, la Ley General de Turismo y su Reglamento, establecen atribuciones tanto a la Federación, Estados y Municipios a efecto de regular las facultades concurrentes y de coordinación de autoridades, señalando que corresponde al Ejecutivo federal formular, conducir la política turística nacional, promover a través del Consejo de Promoción, la actividad turística nacional e internacional; coordinar las acciones que lleven a cabo los distintos ordenes de gobierno, para el desarrollo turístico del país; regular las acciones para la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística

del país, establecer, regular, administrar y vigilar las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable (Nava, 2013).

En tanto que a los Estados y al Distrito Federal les corresponde formular, conducir y evaluar la política turística local; formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo; establecer el Consejo Consultivo Local de Turismo; formular y ejecutar programas locales de ordenamiento turístico del territorio, con la participación de los municipios y conducir la política local de información y difusión en materia turística.

La Ley general de Turismo crea la Comisión Ejecutiva de Turismo de carácter intersecretarial que tiene por objeto conocer y atender los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaria de Turismo considere poner a su consideración.

Se crea además el Consejo Consultivo de Turismo como órgano de consulta de la Secretaria de Turismo, el cual tiene por objeto fijar las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística nacional, utilizando foros de consulta, memorias publicadas, entre otros.

Por otra parte, como parte de la política y planeación de la actividad turística, se crea la figura del Atlas Turístico que es una herramienta para la promoción de la actividad turística y se elabora por parte de la Secretaria de Turismo en coordinación con otras dependencias e instituciones, y en forma concurrente con las entidades federativas y municipios.

Se establecen dos sectores del turismo, el social y el accesible, con el objeto de impulsar y promover el turismo con equidad para que las personas, incluyendo aquellos con

alguna discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos, educativos y culturales, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad. Se contempla además una Cultura Turística, la cual se deberá de promover entre la población para concientizarla de los beneficios de la actividad turística.

Se establece un Ordenamiento Turístico del Territorio nacional, para establecer la naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional, así como los riesgos de desastres. Se fijan las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable. Se establece la Promoción y Fomento al Turismo por parte de los tres órdenes de gobierno y el Registro Nacional de Turismo, el cual permitirá contar con información sobre los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional, con el objeto de conocer mejor el mercado turístico.

## **REFLEXIONES FINALES**

El turismo es una de las actividades humanas más importantes que se desarrollan en la actualidad. En un mundo globalizado, el turismo cobra mayor relevancia pues las distancias se acortan cada vez más debido a los avances tecnológicos en transporte, y el desarrollo de los productos turísticos que se ofrecen en el mundo entero, lo que genera grandes fuentes de ingresos y crecimiento económico en los distintos países.

Nuestro país según la Organización Mundial de Turismo (OMT), se encuentra entre los diez países más visitados del mundo, lo que hace que esta actividad sea sumamente importante en términos económicos; ello ha producido que esta encuentre expresiones en el texto constitucional mexicano, tanto en el plano subjetivo como en el objetivo, esto es, tanto en los derechos fundamentales que gozan los sujetos que llevan a cabo esta actividad, como las obligaciones

prestacionales y el desarrollo de políticas públicas por parte del Estado.

Sin embargo, no podemos ver al turismo solo en términos económicos, pues, debido a su crecimiento, ha tenido efectos devastadores en el medio ambiente, con lo que ha disminuido la afluencia a diversos polos turísticos, debido a la fuerte contaminación que existe en ellos, provocado por el turismo de alto impacto.

Por otro lado, si bien el turismo produce un crecimiento económico en los países y regiones donde se lleva a cabo con éxito, ha concentrado la riqueza en las grandes cadenas multinacionales dedicadas a la prestación de los servicios, lo que provoca una limitante en la derrama económica en los pobladores de estos sitios o bien el pago de salarios ínfimos a quienes laboran para dichas empresas.

Ante este panorama el turismo debe llevarse a cabo con pleno respeto al medio ambiente, y las políticas públicas deben incidir para un reparto equitativo de las riquezas que genera la actividad turística.

El ámbito competencial concurrente establecido en la Constitución Federal y en la Ley General de Turismo entre los distintos órdenes de gobierno, debe permitir el establecimiento de políticas públicas coordinadas que permitan el crecimiento económico tanto del país como de las entidades federativas y los municipios.

## **NOTAS**

1. Profesor investigador de carrera de la Universidad de Quintana Roo. lsamaniego@uqroo.edu.mx
2. Ya que inicialmente se consideró a la actividad turística como una actividad meramente comercial, pasando por considerarla como una actividad de incidencia económica, hasta llegar como lo veremos a considerarla multidisciplinaria
3. Respecto de los objetivos de la Ley General de Turismo ver el artículo 2 de la citada Ley.

4. Turista.
5. Persona moral.
6. Artículos 14 y 16 constitucionales.
7. Que aunque ya existía y funcionaba de esta manera a través de consejos consultivos, convenios de coordinación y demás instancias previstas en las leyes y programas sectoriales, no había referencia expresa de estas facultades concurrentes en el texto fundamental.

## REFERENCIAS

- AGUILAR, Guillermo Adrián (1997). *Política pública y base económica en seis ciudades medías de México*, México, El Colegio de México.
- ASCAÍNO, Alfredo (2007). «La globalización del turismo y la concentración de su riqueza en el año de 1990», en *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. v, Núm. 3, Alicante, pp. 277–285.
- BULL, Adrián (1994). *La economía del sector turístico*, Madrid, Alianza Economía.
- CARBONELL, Miguel (2004). «La reforma constitucional al artículo 73 en materia de Turismo», en *Cuestiones Constitucionales*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Núm. 11, julio–diciembre, pp. 245–252.
- DE ARRILLAGA, José Ignacio (1926). *Ensayo sobre turismo*, Barcelona, Editur.
- MORENO Cruz, Maricela (2009). «Marco jurídico del turismo», en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, *Régimen jurídico de turismo y de la zona marítimo terrestre*, en Memorias del Congreso Internacional de derecho Turístico, México, IJ–UNAM.
- NAVA Escudero, César (2013). «El turismo sustentable en la Constitución», en *Revista de la facultad de Derecho de México*, Núm. 260, julio–diciembre, pp. 345–376.
- OLIVERA Toro, Jorge (1977). *Legislación y organización turística mexicana*, México, Porrúa.
- PANIZO Arcos, Fernando (2003). «Turismo y Constitución: Veinticinco años de estabilidad política, crecimiento económico y desarrollo turístico», en *Revista de Economía*, Núm. 811, diciembre, Madrid, ICE, pp. 297–321.
- PASTOR Alfonso, María José (2003). «Turismo, cultura y medio ambiente», en *Pasos*, revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Núm. 2, Madrid, pp. 145–153.

- PÚLIDO Fernández, Juan Ignacio (2004). *Turismo y Medio Ambiente. Planteamientos para la orientación medioambiental de la política turística española*, Núm. 29, documentos de trabajo, departamento de Economía Aplicada, España, Universidad de Jaén.
- RAMÍREZ, Manuel (1997). *Teoría general de turismo*, México, Diana.
- JIMÉNEZ Martínez, Alfonso (1984). *Turismo, estructura y desarrollo*, México, Nueva Editorial Interamericana.
- VILLASEÑOR Dávalos, José Luis (1992). *Derecho turístico mexicano*, México, Harla.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Turismo y Reglamento de la Ley General de Turismo.

Esta obra fue editada en diciembre de 2015  
en la ciudad de Zacatecas  
por Texere Editores SA de CV  
Fernando Villalpando 603  
Centro Histórico, Zacatecas, Zacatecas  
[www.texere.com.mx](http://www.texere.com.mx).  
El tiraje consta de cien ejemplares.



*Estudios Multidisciplinarios sobre turismo. Problemáticas y Planteamientos* es resultado de un esfuerzo conjunto de investigaciones que presentan un trabajo dirigido a estudiantes, académicos y empresarios. El objetivo principal es compilar resultados y análisis de investigaciones recientes para promover el conocimiento de la disciplina turística no solo en Quintana Roo, sino en todo México, considerando para ello perspectivas científicas multidisciplinarias. El trabajo se desarrolla a partir de los temas siguientes: pertinencia en la educación, calidad en el servicio e imagen de marca, medio ambiente y ecoturismo, percepción de la inseguridad y su impacto en el turismo, perspectivas para la interpretación turística, estudios económicos y administrativos, capital y responsabilidad social empresarial, constitución y turismo.

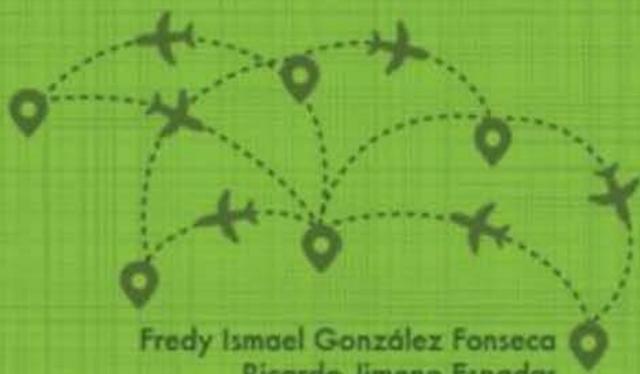
El libro incluye contribuciones con un enfoque de divulgación científica, además de propuestas de acción y estrategias de turismo en México; el lector podrá encontrar formatos de redacción que van desde el artículo científico y ensayo tradicional —donde se incluyen trabajos originales e inéditos derivados de investigaciones—, ensayos de reflexión analítica, interpretativa y crítica, así como artículos de revisión y de divulgación centrados en la dinámica social y productiva del sector turístico.



Estudios multidisciplinarios sobre turismo. Problemáticas y planteamientos

# Estudios multidisciplinarios sobre turismo

problemáticas y planteamientos



Fredy Ismael González Fonseca  
Ricardo Jimeno Espadas  
editores

**ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE TURISMO**  
**Problemáticas y planteamientos**

**ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE TURISMO**  
**Problemáticas y planteamientos**

Fredy Ismael González Fonseca  
Ricardo Jimeno Espadas  
Editores

Estudios multidisciplinarios sobre turismo.

Problemáticas y planteamientos.

Primera edición 2015

©Contenido

Fredy González Fonseca y Ricardo Jimeno Espadas

©Características gráficas

Texere Editores SA de CV

Universidad de Quintana Roo, México

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

Unidad Académica Chetumal

Cuerpo Académico en Estudios de Gestión e Interpretación del Turismo

Comité de arbitraje

Nadson Nei Souza, Ma. Magdalena Maldonado Ávalos, Erick Gómez Tagle,

Diana Luz García Montes, Onésimo Cuamea Velázquez, Oliver Cruz

Millán, Maximiliano Gracia Hernández, Jaime Ramírez Faundez, Carmen

García Gómez e Isidro de los Santos Olivo

Diseño editorial y de forros

Mónica Paulina Borrego Lomas

Comunicación

Martha Alejandra Ramírez Alva

Vinculación

Miguel Ángel Aguilar Dorado

Lectura de pruebas

Graciela Guadalupe Dávila Elías, Sandra Elizabeth Flores, Cecilia Guzmán

Aguilera, Karina Isabel Rodríguez Méndez, Pedro Velasco Nieves y José

Antonio Villegas Medina

ISBN: 978-607-8028-90-0

Este libro se financió con recursos del PROFOCIE 2014.

Los recursos del PROFOCIE son de carácter público y queda prohibido

su uso para fines partidistas o de promoción personal.

## Índice

<b>Prólogo</b>	9
<b>Pertinencia en Turismo. Criterio de valoración en Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas</b> Fredy Ismael González Fonseca	13
<b>La calidad en el servicio de los establecimientos de alimentos y bebidas en Mahahual, Quintana Roo</b> Jacqueline Ganzo Olivares, Sergio Monroy Aguilar, Manuela Laguna Coral, Nancy Angelina Quintal García	41
<b>La contribución de otras perspectivas para mejorar la interpretación turística</b> Ricardo Jimeno Espadas	73
<b>La percepción de la inseguridad y su impacto en el turismo. El caso de Quintana Roo</b> Carlos Enrique Hernández Tapia, Yolanda Martínez Martínez, Carlos Moisés Herrera Mejía	87
<b>El capital social de las cooperativas ecoturísticas en comunidades mayas de Quintana Roo</b> María Cristina Osorio Vázquez, Oscar Iván Reyes Maya	109
<b>Aplicación de las propuestas de Kotler en la creación de la imagen de marca en zonas turísticas municipales</b> Amado Torralba Flores, Emilio A. Calderón Mora, Alfredo Pérez Paredes, José Aurelio Cruz de los Ángeles, J. Ismael Morales Sánchez	135

<b>Responsabilidad social en las MiPyMEs. Una propuesta para elevar la competitividad del sector turístico mexicano</b>	
Julia Isabel Matus Martínez	157

<b>Constitución y turismo en México</b>	
Luis Gerardo Samaniego Santamaría	185

## Prólogo

El auge del turismo a nivel mundial ha traído consigo múltiples beneficios a las naciones que lo visualizan como un motor de desarrollo, capaz de generar riqueza a partir de la administración y uso responsable de los recursos naturales. Varios factores apuntan hacia la obligación y la urgencia de realizar estudios multidisciplinarios que aborden el turismo como una disciplina joven y dinámica con grandes retos por asumir y una responsabilidad innegable frente a la explotación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

De manera paralela, el turismo se ha estudiado tradicionalmente desde el paradigma económico, lo cual ha generado una serie de beneficios que se pueden ejemplificar, por un lado, con la acumulación de riquezas por parte de grandes cadenas hoteleras foráneas que generan subempleos de manera temporal y, por otro lado, con los ingresos generados por cuenta de los parques temáticos diseñados a partir de los recursos naturales que predominan en una región y que son de carácter “público” para usufructo directo de inversionistas extranjeros.

Actualmente, se requieren nuevas interpretaciones que analicen los diferentes impactos que se generan a partir de las corrientes turísticas; es prioritario concientizar a las nuevas generaciones acerca de este fenómeno a partir de otros paradigmas y sobre la responsabilidad de las Instituciones de Educación Superior respecto de la formación profesional en la disciplina turística con una visión multidisciplinaria.

*Estudios Multidisciplinarios sobre el Turismo: problemáticas y planteamientos* es resultado del esfuerzo conjunto de un grupo de investigadores con un interés común; la