

## **DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TURISMO; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.**

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TURISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, PRESENTADO POR EL SENADOR RAUL JOSE MEJIA GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTICULO 44° DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.**

### **HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones de Turismo y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores les fue turnada, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el artículo 44° de la Ley General de Turismo, que propone que el estado garantice el servicio de transporte público de manera gratuita a aquellos turistas que hagan uso del servicio de hotelería y hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.

En virtud del análisis y estudio de la iniciativa que se dictamina, esta Comisión Legislativa, con base en las facultades que le confieren los artículos 85, 86, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 117, 135 fracción I, 136, 182, 212 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la Republica, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente proyecto de dictamen, de acuerdo con los siguientes:

### **ANTECEDENTES**

PRIMERO. En sesión ordinaria de fecha 7 de septiembre de 2010, el Senador RAUL JOSE MEJIA GONZALEZ del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento ante el Pleno de esta Honorable Cámara de Senadores, una iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el artículo 44° de la Ley General de Turismo que propone que el estado garantice el servicio de transporte público de manera gratuita a aquellos turistas que hagan uso del servicio de hotelería y hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.

SEGUNDO. En la misma sesión, la Presidencia de la mesa directiva dispuso el turno para el estudio y dictamen de la proposición referida a las Comisiones de Turismo y de Estudios Legislativos, Primera.

### **“CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

“En repetidas ocasiones los miembros del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional hemos advertido que la estrategia para el combate al crimen organizado es errática de manera por demás absoluta, toda vez que los índices de inseguridad y delincuencia se incrementan día con día, hasta llegar a niveles insospechados. Así, en ese orden de consideraciones, a las miles de pérdidas humanas podemos abonar las

mermas económicas para el país ante el grave riesgo que representa para los inversores, tanto nacionales como extranjeros.

Sin embargo, Compañeras y Compañeros Legisladores, corolario de esta espiral de violencia y mala planeación por parte del Gobierno Federal es la alerta lanzada por parte de la comunidad internacional al turismo extranjero para evitar en la medida de lo posible la visita a nuestro país, principalmente por motivos de inseguridad.

De ahí que, concretamente, propongamos una reforma a la Ley General de Turismo a efecto de contribuir a la generación de una política de Estado verdaderamente comprometida con el sector turístico del país. Se propone, pues, que el Estado garantice el servicio de transporte público de manera gratuita a aquellos turistas que hagan uso del servicio de hotelería y hospedaje durante el primer día de su estancia en los mismos. De esta forma, el órgano legislativo estará fomentando el sector turístico al prever que, a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, se garantizará el otorgamiento del servicio de transporte público para todos los turistas, nacionales o extranjeros, durante el primer día de estancia en algún hotel del país, tal y como lo hacen otros países del resto del mundo.

No podemos soslayar que el turismo es uno de los sectores económicos más importantes y dinámicos en el mundo actual, tanto por su nivel de inversión, participación en el empleo, aportación de divisas, como por la contribución al desarrollo regional, toda vez que el mismo aporta alrededor del 11% de la producción mundial y genera uno de cada once empleos.

Y, en este sentido, cabe señalar que el turismo es el segundo motor positivo en la economía de México, pues representa ingresos importantes a través de los destinos divididos en centros de playa, turismo de aventura, pueblos mágicos, turismo social, de negocios, y otras áreas que pretenden presentar una oferta atractiva para el visitante nacional e internacional. De ahí que el turismo sea reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como una prioridad nacional, para lo cual se han puesto en marcha estrategias que buscan posicionar a México como un país líder con servicios turísticos de calidad internacional, a través del fomento a la competitividad de sus empresas y la diversificación de sus mercados, productos y destinos. En suma, la importancia del turismo es reconocida en todo el mundo, y concretamente en México, principalmente por su participación en el crecimiento económico, en la generación de empleos, en la preservación del medio ambiente y en su aportación al desarrollo regional.

Durante el pasado año 2009, los gobiernos de algunas ciudades de Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido pidan a sus ciudadanos no visitar México por inseguro. De manera que la violencia, la inseguridad y la corrupción policial, son hechos que han empañado la buena imagen de México, en consecuencia, han afectado uno de los principales motores de su economía: el turismo.

Es de suponerse, por lo tanto, que bien a consecuencia de la crisis económica mundial o bien producto de la inseguridad que impera actualmente en el país, los ingresos del sector turístico mexicano se verán altamente afectados durante este año 2010.

La industria turística produce del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Tan sólo en el año 2007, la actividad turística le reportó a México un poco más de 9 millones de euros en ingresos; sin embargo, las previsiones del sector turístico en nuestro país no son las mejores, pues en el panorama económico mundial no se vislumbra un restablecimiento económico a mediano plazo, ni tampoco el cese de la violencia que prácticamente está generalizada en todo el país.

Por lo tanto, Señoras y Señores Legisladores, es urgente y necesario que el Poder Legislativo dedique toda su energía en la búsqueda de los instrumentos legales que le allanen el camino al Gobierno Federal en el fortalecimiento de la industria turística mexicana a fin de evitar su desplome. Se requiere, pues, revitalizar el sector turístico mexicano a través de una difusión que le muestre al mundo entero las bondades de nuestros destinos turísticos, pero sobre todo de las facilidades que da el Estado mexicano para una feliz estancia en nuestro país, como lo puede ser el uso del servicio de transporte público gratuito. De consuno a ello, el Estado habrá de seguir luchando contra la delincuencia a fin de garantizar la seguridad e integridad de nuestros ciudadanos y visitantes.

Por ello, incluir el otorgamiento de este servicio en el esquema del Fondo Nacional de Fomento al Turismo es crucial, pues éste constituye la institución responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables de impacto nacional, el órgano de fomento a la inversión y la capacitación del sector así como la entidad nacionalizada que aporte su experiencia a regiones, estados y municipios, y a la pequeña y mediana empresa. De esta forma, el FONATUR se convierte en la palanca del desarrollo nacional sustentable, competitivo, adecuadamente financiado y proyectos acordes a las demandas dinámicas del mercado; que capta divisas y promueve la imagen de México en el exterior; pero fundamentalmente, con sentido social que propicia el desarrollo regional y genera empleos permanentes, además de bien remunerados.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente:

## **DECRETO**

ÚNICO.- Se reforma la fracción III del artículo 44 de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

“Artículo 44. El Fondo tendrá las siguientes funciones:

“I.- (...) II.- (...)

“III.- Coordinar con las autoridades Federales, de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos productivos y de inversión turística, la prestación de servicios turísticos, así como el acceso al servicio público de transporte de manera gratuita a todo turista que haga uso del servicio turístico ofertado en establecimientos hoteleros y de hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.”

“IV.- (...) XVI.- (...)”

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**A t e n t a m e n t e,**

SEN. RAÚL MEJÍA”

CONSIDERACIONES

En primer término, el Senador autor, establece una serie de justificaciones de su proyecto, en los que se relacionan una serie de factores que han afectado de manera directa la actividad turística en nuestro país, relacionándose estos, directa y absolutamente a la inseguridad, esto es, habla de que a su parecer se ha hecho un combate errático al crimen organizado por parte del gobierno federal, que la violencia e inseguridad traen consecuencias negativas y mermas económicas a inversores y empresarios, además de manifestar que miembros de la comunidad internacional han recomendado no viajar a nuestro país por la propia inseguridad que se vive.

Al respecto, debemos manifestar que en efecto, el tema de la inseguridad en nuestro país, afecta en este momento, prácticamente a toda la industria productiva, no solo al turismo, sin embargo, no es tarea de esta comisión analizar si la manera en que se ha afrontado la lucha en contra de la criminalidad en nuestro país, ha sido idónea o no, sino como un órgano especializado, debe ceñirse al impacto que la propia inseguridad y la lucha en contra de la misma causa al sector.

Es por supuesto, innegable que la inseguridad impacta de manera inmediata al turismo, menos personas quieren viajar al país, menos inversionistas demuestran interés en los destinos turísticos, menos pobladores del país buscan enrolarse en actividades productivas de turismo o de viajar a los diferentes centros vacacionales, por el propio riesgo que corren en los diferentes focos de inseguridad, en resumen, la inseguridad que se ha vivido en últimos tiempos impacta de manera directa el sano desarrollo del sector, haciendo este en ocasiones lento o nulo.

Concordamos con el punto de vista del Senador promovente, en el sentido de que el legislativo debe estar a la altura de las circunstancias que el país afronta, en la búsqueda de mecanismos que faciliten el fortalecimiento de la industria turística por parte del Gobierno Federal, sin embargo, por definición y si a inseguridad nos referimos, estos mecanismos deben de ser globales o completos, ya que como sabemos, la inseguridad se combate desde varios frentes, siendo estos los de seguridad pública, educación, comunicaciones y transportes, trabajo y gobernación y no con medidas aisladas, que solo afrontan problemas limitados y que aportan paliativos que no llegan a solucionar los problemas de fondo.

En la especie, la propuesta de proyecto de reforma que se estudia, busca como una medida que combata la inseguridad en los destinos turísticos y cambie la imagen de México país como punto turístico, “que el Estado garantice el servicio de transporte público de manera gratuita a aquellos turistas que hagan uso del servicio de hotelería y hospedaje durante el primer día de su estancia en los mismos”.

Además, la iniciativa en estudio, establece que este programa cuyo desarrollo se propone, deberá de realizarse por parte del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) o más bien, incluir el otorgamiento de este servicio en el esquema del propio fondo. Todo esto se realiza, en términos de una modificación o adición a la fracción III, del artículo 44 de la Ley General de Turismo, que se encuentra dentro de la estructura de la misma, en la parte que determina la funciones del propio FONATUR, para quedar en los siguientes términos:

“III.- Coordinar con las autoridades Federales, de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos productivos y de inversión turística, la prestación de servicios turísticos, así como el acceso al servicio público de transporte de manera gratuita a todo turista que haga uso del servicio turístico ofertado en establecimientos hoteleros y de hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.”

En virtud de la propuesta y la justificación de la misma, esta Comisión de Turismo, procede a realizar un análisis de ella, vertiendo las consideraciones pertinentes.

En primer lugar, debe decirse que la forma en que se plantea la reforma en estudio es técnicamente inadecuada. En efecto, como es sabido, las leyes tienen como una de sus características esenciales la abstracción, esto es, en la medida de lo posible, el texto de cualquier ley de aplicación general, deberá ser abstracta, alejándose de la regulación de casos específicos. La ley que es abstracta es aplicable a un sin número de casos, sin sujetarse a un caso específico, ya que de hacerlo se denomina casuismo. Las leyes pues, deben de alejarse de la aplicación y regulación de casos específicos y concentrarse en tener una estructura que en general pueda regular una multitud indeterminable de casos que se encuentren en la hipótesis normativa propuesta por la propia ley en estudio.

En la especie, se propone adicionar un texto a la fracción III., del artículo 44 de la Ley General de Turismo, el texto vigente al día de hoy establece lo siguiente:

“Artículo 44. El Fondo tendrá las siguientes funciones:

I...

II...

III. Coordinar con las autoridades Federales, de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos productivos y de inversión turística así como la prestación de servicios Turísticos;”

Analizando la fracción que antecede podemos observar la estructura general y abstracta a que se hace referencia, esto es, se da la facultad al FONATUR de coordinar con las diversas autoridades las gestiones necesarias para el desarrollo de proyectos productivos, de inversión turística y de prestación de servicios turísticos. Observemos la estructura; habla de autoridades de los distintos ordenes de gobierno, pero no se refiere a ninguna en especial, establece que podrá llevar a cabo todo tipo de gestiones, pero no especifica qué tipo o forma de gestión, todo lo anterior para el desarrollo de proyectos productivos, de inversión turística o para la prestación de servicios turísticos, sin embargo, no especifica el desarrollo de qué tipo de proyecto específico, ni que tipo o clase de inversión turística en especial o que prestación de servicio turístico en específico.

Si observamos la fracción en análisis, vemos las amplias facultades que la misma otorga al FONATUR, sin hacer una mención casuística de cada facultad, quedando al arbitrio de la propia SECTUR, la aplicación de la propia fracción al tenor de los diversos ordenamientos de carácter administrativo que existen, pero en esencia a través de su reglamento. Ahora bien observemos la fracción en los términos en que se propone la reforma:

“III.- Coordinar con las autoridades Federales, de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos productivos y de inversión turística, la prestación de servicios turísticos, así como el acceso al servicio público de transporte de manera gratuita a todo turista que haga uso del servicio turístico ofertado en establecimientos hoteleros y de hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.”

Analizando la fracción propuesta, nos damos cuenta que no se modifica de manera alguna el texto original de la parte conducente de la ley, mas bien, después de terminar el texto integro y original, se agrega el texto componente de la iniciativa y que se refiere a que, además de las facultades generales y abstractas que se otorga al FONATUR, por virtud de la fracción en cuestión, se debe agregar una específica que se refiere al acceso al

servicio público de transporte de manera gratuita a todo turista que haga uso del servicio turístico ofertado en establecimientos hoteleros y de hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.

Como es evidente, la adición a la fracción en cuestión, es un caso específico, ósea, el acceso al servicio público de transporte gratuito, a todo turista que haga uso del servicio turístico, ofertado en establecimientos hoteleros y de hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia.

Como se colige lógicamente, la adición que se propone cae en el casuismo, legislando cuestiones específicas, que más bien corresponden a una acción administrativa o ejecutiva.

En efecto, la facultad de la creación y ejecución del programa que el proponente expone, esto es, el acceso al transporte gratuito de los turistas en los términos estudiados, ya se encuentra otorgado por el poder legislativo en la propia fracción III, del artículo 44° de la Ley General de Turismo, ya que la propia disposición autoriza al FONATUR para coordinar con las diversas autoridades, para realizar las gestiones necesarias para el desarrollo de proyectos de índole turística, pero sobre todo para la prestación de servicios turísticos.

El proyecto que se propone incluir en la ley por medio de la iniciativa en estudio, es uno para la prestación de un servicio de transporte turístico, en ese sentido, la facultad ya está dada y por ende, el desarrollo de los proyectos específicos que el FONATUR o la SECTUR, consideren claves para el desarrollo del sector, deberán desarrollarse por estos entes y por supuesto no incluirse de manera casuística en la ley general que estructura el turismo nacional, sino promoviéndose su desarrollo o ejecución con las autoridades administrativas correspondientes.

Finalmente y adicional al argumento antes expuesto, debe establecerse de manera referencial por no ser la materia de esta comisión, que el proyecto de prestación del servicio de transporte turístico que se busca, está regulado en cuanto a su planeación, formulación, desarrollo, ejecución, autorización y otorgamiento de permisos y concesiones, por la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal en sus diversos artículos 5 fracción III, 8 fracción I, 33 fracción II, 48 y 49, otorgando esta facultad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En tal virtud, es innegable que no se le puede otorgar esta facultad de desarrollo y prestación de servicio al FONATUR, ya que de hacerse en el modo que se propone se estaría violando el articulado integro a que hicimos inmediata referencia, pero sobre todo, se estaría creando un problema de aplicación de diversas leyes a una hipótesis en especial, cuestión que no puede verificarse por propia técnica legislativa.

Como se ha dicho, el desarrollo del programa que se propone incluir en la ley, está autorizado de antemano por la propia Ley General de Turismo EN SU TEXTO ACTUAL, lo único que hace falta, es la concepción y aplicación del mismo por parte de la SECTUR y del FONATUR, cuestión ajena a la labor legislativa, por ende, se considera innecesaria la propuesta que se estudia, por estar su motivación ya establecida en la ley.

Por tal virtud, estas comisiones Unidas, teniendo como soporte las apreciaciones que anteceden, coinciden con lo inconducente de la propuesta que se analiza, por ser una reforma casuística, que no debe incluirse en la Ley General de Turismo en los términos que se propone por faltarle la abstracción debida, además de ser innecesaria por poderse aplicar el proyecto que se busca en los términos actuales del texto de la ley; y por otro lado, de aprobarse en los términos propuestos, crearía un conflicto aplicativo de leyes por estar otra ley otorgando las facultades que se buscan para el FONATUR a diversa secretaria de estado.

En consecuencia, estas Comisiones Unidas consideran que no es de aprobarse la Iniciativa materia del presente dictamen por las razones y consideraciones que se han precisado en el mismo.

## **RESOLUTIVO**

UNICO.- No es de aprobarse la Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el artículo 44° de la Ley General de Turismo que propone que el estado garantice el servicio de transporte público de manera gratuita a aquellos turistas que hagan uso del servicio de hotelería y hospedaje, durante las primeras veinticuatro horas de su estancia. Se da por concluido el trámite legislativo.

DADO EN EL SALÓN DE PLENOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, EN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 8 DE DICIEMBRE DEL 2010.

COMISIÓN DE TURISMO

COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA