

# **DICTAMEN DE PRIMERA LECTURA DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TURISMO; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.**

## **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TURISMO ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA Y CON OPINION DE LA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, PRESENTADA POR EL SENADOR JORGE LEGORRETA ORDORICA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO**

### **HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Turismo, Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores le fue turnado, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo.

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 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 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 10 de noviembre de 2009, el Senador Jorge Legorreta Ordorica del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron ante el Pleno de esta Cámara una iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo.

**SEGUNDO.** En la misma sesión, la Presidencia dispuso el turno para el estudio y dictamen de la proposición referida a la Comisión de Turismo.

### **CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN**

#### ***EXPOSICIÓN DE MOTIVOS***

*La iniciativa de Ley General de Turismo aprobada el día 23 de abril del año en curso por esta H. Cámara de Senadores, carece de medidas suficientes para garantizar la protección y conservación del patrimonio arqueológico, antropológico y del medio ambiente de nuestro país.*

*En efecto, dicha iniciativa, ahora ley vigente, establece disposiciones que provocan invasión de competencias de la Secretaría de Turismo con respecto a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se confieren atribuciones a la primera, que conforme a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponden a la segunda.*

*Asimismo, en la citada Ley General de Turismo recientemente aprobada, se contienen disposiciones inconstitucionales tales como el artículo 28 que establece que los ordenamientos turísticos locales serán expedidos por los Estados y no por los municipios lo cual se contrapone al artículo 115 fracción V de nuestra Carta Magna.*

*Es importante enfatizar que los recursos naturales son la base de la industria turística en nuestro país, por lo que la legislación de dicha actividad debe reflejar esta realidad y asegurar la integridad de los ecosistemas y por ende la sustentabilidad del turismo, ya que en aras de una comercialización abierta, sobre todo de promoción de los*

*flujos internacionales, no se advierten las graves consecuencias ecológicas, económicas, sociales y culturales de una desmedida e incontrolada recepción de visitantes.*

*En este sentido y con el objeto de que nuestro país no se quede al margen del turismo sustentable en el contexto mundial, es necesario darle un marco regulatorio y normativo que por un lado promueva los proyectos del turismo sustentable y que por el otro, de certeza a la defensa del medio ambiente y nuestra biodiversidad. Hoy las tendencias nos señalan que un país como el nuestro, con amplios bosques y litorales, tradición cultural, riqueza histórica, diversidad biológica vegetal y animal, pluralismo cultural y étnico y nuestra idiosincrasia, nos puede poner a la vanguardia en la selección mundial del turismo, con la condición de sustentable, lo que conlleva a adecuar la legislación vigente.*

*Por lo anterior, nuestro grupo parlamentario considera que es importante legislar en todo aquello que tenga que ver con la preservación de la riqueza ecológica, considerándola como Patrimonio de la Humanidad y de las generaciones futuras, como lo es, en este caso, la actividad turística.*

*Las propuestas que hacemos son muy simples y concretas, si se pretende crear el ordenamiento turístico del territorio, este debe sujetarse a los usos y reservas determinados por el ordenamiento ecológico del territorio, ya existente, y las declaratorias de áreas naturales protegidas, del mismo modo, esta Ley debe fijar los requerimientos mínimos que la Secretaría de Turismo deberá observar en la formulación de este instrumento y que evidentemente tendrán que incorporar estudios de carácter ambiental, como la determinación de la vocación natural del suelo y capacidad de carga de los ecosistemas. No venimos a proponerles nada nuevo, la política turística a nivel nacional se ha enfocado a buscar la sustentabilidad del sector países de Europa como España e incluso América Latina como Costa Rica, que ya consideran estudios de capacidad de carga de los ecosistemas en sus instrumentos de planeación turística.*

*En este sentido, debe quedar claro que en ningún caso el ordenamiento turístico del territorio podrá estar por encima de los ordenamientos ecológicos del territorio sean estos generales, regionales o locales, y mucho menos de las declaratorias de áreas naturales protegidas de cualquier carácter; siempre deberá sujetarse a los usos y reservas determinados por estos instrumentos.*

*Por lo anterior, en la presente iniciativa de reformas a la Ley General de Turismo hemos incluido criterios tales, como: A) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, respetando la capacidad de carga de los ecosistemas y la vocación natural del suelo, sin alterar los procesos biológicos y ecológicos, ayudando a preservar los elementos naturales y la diversidad biológica; b) Cumplir con todas y cada una de las disposiciones jurídicas en materia ambiental, los límites y parámetros determinados por las normas oficiales mexicanas. C) Cumplir los criterios ecológicos determinados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones en la materia. D) Asegurar que el desarrollo turístico se funde en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico y protección del ambiente; y F) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus atractivos culturales arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a las tolerancias interculturales, entre otros.*

*Proponemos que para el cumplimiento de la Ley General de Turismo, la Secretaría de Turismo deberá acordar y coordinar, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención y control de la contaminación, para la ordenación de las playas y la zona federal marítimo terrestre, para la promoción del turismo sustentable de bajo impacto, así como para el mejoramiento y cumplimiento de la normatividad ambiental de las obras o actividades turísticas.*

*De igual manera, proponemos que, en términos por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las autoridades locales harán compatibles sus ordenamientos turísticos, con los ordenamientos ecológicos del territorio y los planes o programas de desarrollo urbano.*

*Como resultado de la crisis mundial que la sociedad enfrenta ante los estragos y daños producidos al planeta, por contaminación del aire, la tierra, los ríos y los mares, la destrucción de hábitats, la deforestación, la desertificación, la pérdida de especies animales y vegetales, y muchos otros que diariamente son denunciados por organismos no gubernamentales y medios de comunicación, el hombre ha ido tomando conciencia de la necesidad de una educación ambiental y la generación de nuevas actitudes con respecto al medio ambiente, en su respeto y en su contacto. Este cambio por demás significativo, ha permitido que se modifiquen muchas actividades del hombre moderno, incluyendo la relativa a su forma de hacer turismo.*

*Por todo lo anterior, se concluye que es innegable la necesidad de encontrar mecanismos jurídicos que favorezcan la vinculación del turismo con la condición de desarrollo sostenible, que la propia sociedad exige para garantizar su evolución. Por ello, proponemos modificar la legislación de la materia para establecer sólidos cimientos que estimulen el turismo, considerando la importancia que en todo el mundo se le está confiriendo, manteniendo la integridad del medio ambiente y la biodiversidad.*

*Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la siguiente*

### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** *Se adiciona la fracción IV al artículo 2, se reforma la fracción X del artículo 3, se adiciona la fracción XIX al artículo 3, se adiciona la fracción VI al artículo 7, se adiciona una fracción al artículo 8, se reforma el artículo 23, se reforma el artículo 27, se reforma el artículo 28, se adiciona una fracción al artículo 37 de la Ley General de Turismo, para quedar como siguen:*

**Artículo 2.** *Esta Ley tiene por objeto:*

*I. a III. ...*

**IV. Garantizar que los instrumentos de planeación turística, incluyan los criterios ecológicos determinados por las leyes en la materia, preserven los elementos naturales, respetando la vocación natural del suelo y la capacidad de carga de los ecosistemas.**

*V. a XVI. ...*

**Artículo 3.** *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*I. a IX. ...*

**X. Ordenamiento Turístico del Territorio:** *Es un instrumento de política turística bajo el enfoque social, territorial y **ambiental**, con la finalidad de planificar las actividades turísticas en suelo, cuyo uso se encuentre destinado al Turismo, bajo criterios ecológicos y de conformidad con los usos y reservas determinados por el ordenamiento ecológico del territorio y demás disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos.*

*XI. a XVIII. ...*

**XIX. Turismo Sustentable:** *Aquel que cumple a corto, mediano y largo plazo con las siguientes directrices:*

*a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, respetando la capacidad de carga de los ecosistemas y la vocación natural del suelo, sin alterar los procesos biológicos y ecológicos, ayudando a preservar los elementos naturales y la diversidad biológica;*

**b) Cumplir con todas y cada una de las disposiciones jurídicas en materia ambiental, los límites y parámetros determinados por las normas oficiales mexicanas.**

**c) Cumplir los criterios ecológicos determinados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, normas oficiales mexicanas, Decretos de Áreas Naturales Protegidas, Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial y demás disposiciones en la materia.**

**d) Asegurar que el desarrollo turístico se funde en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico y protección del ambiente.**

**e) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus atractivos culturales arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a las tolerancias interculturales, y**

**f) Asegurar actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes, beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.**

XX. a XXI. ....

**Artículo 7.** Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I. a V. ...

**VI. Acordar y coordinar, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención y control de la contaminación, para la ordenación de las playas y la zona federal marítimo terrestre, para promover el turismo sustentable de bajo impacto, así como para el mejoramiento y cumplimiento de la normatividad ambiental de las obras o actividades turísticas.**

VII. a XIX. ...

**Artículo 8.** La Secretaría ejercerá las facultades y atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y será responsable de coordinarse con las demás dependencias y entidades que realicen actividades con impacto en la actividad turística.

Para el cumplimiento de la presente Ley, sin perjuicio de otras facultades que le confieran otras leyes, corresponde a la Secretaría:

I a V.....

**VI. Acordar y coordinar, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención y control de la contaminación, para la ordenación de las playas y la zona federal marítimo terrestre, para promover el turismo sustentable de bajo impacto, así como para el mejoramiento y cumplimiento de la normatividad ambiental de las obras o actividades turísticas;**

**Artículo 23.-** En la formulación del ordenamiento turístico del territorio se deberán considerar los siguientes criterios:

**I.** La naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional;

**II.** La vocación natural de cada zona o región, en función de su estado de conservación, considerando los recursos turísticos, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

**III. La capacidad de carga de los ecosistemas, así como sus ciclos biológicos y ecológicos;**

**IV. La naturaleza y características de la vida silvestre que habita la región;**

**V. El impacto que pudiera tener la actividad turística en los recursos naturales, los asentamientos humanos, las actividades económicas u otras actividades humanas;**

**VI. La combinación deseable que debe existir entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos;**

**VII. El impacto turístico que pudieran tener nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y demás actividades;**

**VIII. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso;**

**IX. Las medidas de protección y conservación establecidas en las Declaratorias Presidenciales de Zonas de Monumentos Arqueológicos e Históricos, así como las disposiciones legales aplicables en los sitios en que existan o se presuma la existencia de elementos arqueológicos propiedad de la Nación, y**

**X. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento territorial y de Ordenamiento Ecológico del Territorio tanto regionales como locales, así como en las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental.**

*El ordenamiento turístico del territorio nacional se llevará a cabo a través de programas de orden General, Regional y Local.*

**Artículo 28.** *Los programas de ordenamiento turístico local serán expedidos por las autoridades de los municipios, con la participación de los estados y del Distrito Federal y tendrán por objeto:*

*I. Determinar el área a ordenar, describiendo sus recursos turísticos; incluyendo un análisis de riesgos de las mismas;*

*II. Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y*

*III. Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.*

**Artículo 29.** *Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:*

*I. Serán concordantes con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio;*

*II. Las autoridades locales harán compatibles sus ordenamientos turísticos, con los criterios y usos de suelo establecidos en los ordenamientos ecológicos del territorio y los planes o programas de desarrollo urbano.*

*Asimismo, los programas de ordenamiento turístico local preverán las disposiciones necesarias para la coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;*

*III. Cuando un programa de ordenamiento turístico local incluya una Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y el gobierno de los Estados o el del Distrito Federal de que se trate;*

*IV. Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento turístico a que se refiere este precepto.*

*Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, participarán en la consulta a que se refiere la fracción anterior, y podrán emitir las recomendaciones que estimen convenientes.*

*Artículo 37.- Para cada Zona, la Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con el poder ejecutivo de las respectivas Entidades Federativas y Municipios, formularán los programas detallados que contendrán, al menos, lo siguiente:*

***I. Estudio técnico del medio ambiente: diagnóstico, caracterización y descripción detallada del ecosistema o ecosistemas de la zona y sus procesos biológicos, considerando el conjunto de los elementos que los conforman, señalando el estado de conservación que guardan, así como la problemática ambiental y, las tendencias de desarrollo y deterioro de la zona;***

## **TRANSITORIO**

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

*Por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México:*

*SEN. JORGE LEGORRETA ORDORICA      SEN. FRANCISCO AGUNDIS ARIAS*  
***COORDINADOR***

*SEN. ARTURO ESCOBAR Y VEGA      SEN. LUDIVINA MENCHACA CASTELLANOS*

*SEN. MANUEL VELÁSICO COELLO      SEN. JAVIER OROZCO GÓMEZ*

## **CONSIDERACIONES**

En efecto, tal y como lo establece en su exposición de motivos el Senador promovente, estas comisiones están de acuerdo en el sentido de considerar que es de vital importancia el hecho de que el respeto y medios de protección al medio ambiente se encuentren presentes, no solo en la legislación que se refiere a la actividad turística nacional, sino que es necesario que dichas disposiciones proteccionistas de nuestro ambiente, se encuentren en cada actividad humana y por consecuencia, en cada materia que se legisla desde el poder legislativo y que se desarrolla desde el poder ejecutivo.

Efectivamente, sería extremadamente perjudicial, tener una industria turística desarrollada, productiva y fuerte, si el costo que se tiene que pagar, es el deterioro de las aguas, los suelos y en general el medio ambiente de nuestro país, lo cual impactaría a largo plazo de manera negativa a los propios beneficiarios inmediatos de la actividad turística que se desarrollare.

Cabe hacer notar, que el desarrollo de legislación y reglamentación en materia ambiental, ha tenido un desenvolvimiento diferente, dependiendo de la materia de que se trate, sin embargo, debe destacarse que la materia turística, es una de las cuales ha tenido un mayor y mejor desarrollo en cuestiones de protección al ambiente, ya

que por las instituciones y el constante cambio de la materia, ha provocado que exista una ley prácticamente nueva y que por ende, en ella se busque la participación de los entes que tienen por vocación la protección al ambiente.

Sin embargo, el promovente de la iniciativa que se analiza, realiza un estudio de cuestiones, de las cuales a su parecer carece la nueva legislación en materia de turismo, cuestiones relacionadas directamente con la protección al medio ambiente o de una correcta creación o implementación de un ordenamiento turístico del territorio de implicación ecológica, además de establecer que la Ley en estudio, invade esferas competenciales entre la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, concluyendo con manifestar que ciertas normas contenidas en la propia Ley de Turismo son inconstitucionales, cuestiones todas, que deben de ser analizadas.

En primer término, por lo que hace a la manifestación de que la Ley General de Turismo carece de medidas suficientes para garantizar la protección y conservación del medio ambiente y patrimonio arqueológico y antropológico, a consideración de estas comisiones resulta impreciso, no olvidemos en primer término, como se hacía referencia en líneas antecedentes, la nueva Ley General de Turismo, es una de las que se encuentra a la vanguardia en el cuidado, protección y referencia a la defensa de los recursos naturales de nuestro país. En efecto, de un análisis somero que se realice a la propia ley, podremos observar que la misma se encuentra colmada de normatividad que hace referencia a cuestiones ecológicas y de protección al medio ambiente, así como a la coordinación y planeación del desarrollo de la industria turística, pero siempre acorde a la normatividad ambiental. Efectivamente, no menos de diez artículos de la propia ley de la materia, contemplan supuestos normativos referentes al medio ambiente, lo cual de manera general, se contrapone a lo manifestado por el proponente, sin embargo, como se establece, esto se manifiesta de manera general, encontrándose un estudio específico en líneas posteriores. Ahora bien, el hecho de que existan múltiples normas de protección al medio ambiente, por supuesto no garantizan su efectividad, siendo pues, loable el estudio realizado por el legislador, con la intención de mejorar la ley en cuestión, sin embargo, es tarea de estas comisiones, analizar lo conducente, efectivo o necesario de la iniciativa propuesta.

Antes de entrar al estudio de las reformas propuestas, el legislador, establece de manera general, que la Ley General de Turismo, contiene disposiciones que provocan invasión de competencias entre la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuestión con la que no se está de acuerdo en el presente dictamen, ya que de la lectura somera de la Ley General de Turismo, en cuestiones ambientales, hace referencia continua a las leyes de la materia o la Ley General de Equilibrio Ecológico, estableciendo en su articulado de manera genérica, las obligaciones o cuestiones a cumplirse en materia de medio ambiente en las actividades de autoridades o particulares, dirigidas al turismo, mismas que deberán de ser ejecutadas en el ámbito administrativo por su correspondiente reglamento, mismo que a la fecha no ha sido dictado. Contrario a lo establecido por el proponente, parece que el hecho de establecer cuestiones de medio ambiente específicas y en términos ecológicos totalmente, dentro de la Ley de Turismo e imponer a la Secretaría de Turismo, cumplimiento de obligaciones ambientales concretas es lo que provocaría la invasión de competencia entre Secretarías.

Finalmente, por lo que hace a las motivaciones genéricas del legislador proponente, que establece cuestiones de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley General de Turismo, en contraposición al artículo 115 fracción V de nuestra carta magna, parece ser una manifestación sin concatenación alguna, toda vez que dicha inconstitucionalidad no se analiza en lo posterior en la iniciativa de reforma, sin embargo se analizara en el apartado correspondiente al estudio de la reforma propuesta al artículo 28 antes citado.

Ahora bien, antes de entrar al estudio específico de las modificaciones que se proponen, es vital para esta comisión, exponer una serie de cuestiones que se tomaran en cuenta para realizar el presente dictamen, que justifican de alguna manera su resultado final.

En primer término y a consideración de estas comisiones, en cuestiones de técnica legislativa y de la propia legislación, debe de existir desde luego un principio de especialización por materias, esto es, que una ley que rige una materia en especial, verbigracia el turismo, debe de concretarse y hasta cierto punto limitarse a la materia que pretende regular, esto, aun cuando en múltiples aéreas del conocimiento jurídico, las materias tienen relación no

solo directa, sino hasta necesaria, los legisladores deben de contar con la técnica suficiente para que las legislaciones de materias diversas pero necesariamente unidas, se relacionen entre sí, pero la relación entre legislaciones, no puede pensarse que se realiza, mediante la inclusión de cuestiones específicas ajenas a una legislación de una materia en especial, sin embargo, practicas como la referencia a otras legislaciones de materias diversas, son las que acotan de manera correcta las relaciones directas en legislaciones de diversas materias.

En el caso que nos ocupa, la Ley General de Turismo, aun cuando se manifestó en líneas anteriores, cuenta con no menos de diez artículos que establecen cuestiones de protección y cuidado al medio ambiente, la técnica legislativa fue suficiente para que esto se realizara sin la invasión de competencias y sobre todo sin una negativa sobre-legislación de la materia ambiental o ecológica en una Ley de vocación turística exclusiva, esto es, del

articulado de la Ley General de Turismo que se refiere a cuestiones ambientales, podemos observar que de manera reiterada se hace referencia a términos como “Ley de la materia ambiental o ecológica”, se le reconocen facultades a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se incluyen figuras ecológicas o ambientales a desarrollar por sus correspondientes reglamentos en el ámbito administrativo o de una cooperación entre Secretarías, cuestión que a consideración de esta comisión fue correcta.

Caso contrario, es lo propuesto por el legislador en muchas de las reformas que se estudian, toda vez que lo que se busca en la iniciativa en comento, es incluir dentro de la Ley General de Turismo, una serie de cuestiones específicas de la materia ambiental o ecológica que solo tendrían cabida real dentro de la Ley General de Equilibrio Ecológico, ya que las definiciones específicas, los procedimientos específicos y las medidas específicas de protección al ambiente, corresponden necesariamente a una legislación ambiental exclusiva y no como lo establece el proponente, a una Ley de carácter Turístico exclusivo. De estar de acuerdo con la propuesta en estudio, estaríamos tácitamente de acuerdo con el fenómeno de la multi-legislación de una misma materia, en diversos ordenamientos de diferentes materias que en ocasiones provocan que dentro del derecho positivo, existan normas jurídicas que regulen la misma figura, pero que se contrapongan entre sí, cuestión que obviamente es nociva para el derecho positivo mexicano. Por tal virtud, a consideración de esta comisión y ejercicio de una correcta técnica legislativa, el principio de especialización de materias en la legislación, debe de prevalecer es todo caso y en toda ley de cualquier materia específica.

Por otro lado, en la propuesta que se analiza, de manera reiterada en el articulado propuesto, se impone a la Secretaria de Turismo, cuestiones que le están impedidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, a contrario sensu, toda vez que únicamente está facultada para desarrollar lo que establece el artículo 42 de la propia Ley Orgánica, ahora bien, cuestiones como las propuestas en la reforma de los artículos 7 y 8 de la Ley General de Turismo en las que se establece el “acordar y coordinar, con la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la instrumentación de los programas...” indudablemente es invasor de competencias, ya que “acordar”, que implica un nivel de decisión, en cuestiones ambientales esta impedido a la Secretaria de Turismo.

Para concluir las consideraciones previas al estudio específico de las propuestas de reforma, cabe hacer notar que muchas de las cuestiones que propone el Senador autor de la iniciativa, son susceptibles de abordarse y tratarse en el reglamento de la propia ley, esto es, cuestiones como la coordinación y cooperación de secretarías en el ámbito de sus competencias, es materia de un reglamento ejecutivo. Sin embargo, a la fecha no ha sido dictado el reglamento de la Ley General de Turismo, al respecto, el Senado de la Republica y en especial los Senadores que componen esta comisión, no han sido omisos, y han presentado múltiples puntos de acuerdo requiriendo a la Secretaria de Turismo el cumplimiento de este necesario requisito para la ejecución y aplicación adecuada de la Ley General de Turismo, cuestión que ya ha sido atendida por la Secretaría de Turismo, bajo el mando de la nueva Secretaria de Turismo Gloria Guevara Manzo.

Ahora bien, a continuación se realiza un estudio en especial de las reformas propuestas, lo que se realiza a continuación:

Se propone modificar el artículo 2º fracción IV., para quedar en los siguientes términos:



*Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:*

*I. a III. ...*

*IV. Garantizar que los instrumentos de planeación turística, incluyan los criterios ecológicos determinados por las leyes en la materia, preserven los elementos naturales, respetando la vocación natural del suelo y la capacidad de carga de los ecosistemas.*

*V. a XVI. ...*

La fracción IV del propio artículo segundo de la Ley General de Turismo, en su texto actual establece que la presente ley tendrá por objeto formular las reglas y procedimientos para establecer el ordenamiento turístico del territorio, en ese sentido, al eliminar la redacción que originalmente tiene el artículo y dejarlo en los términos propuestos, provocaría que la Ley en estudio dejara de tener como objeto la creación o establecimiento del ordenamiento turístico del territorio nacional, como institución, programa o definición que busca promover el turismo sustentable en atención a cuestiones sociales, ambientales y territoriales, lo cual obviamente impactaría de manera negativa en la industria turística, pero sobre todo, al eliminar la fracción que existe en la actualidad, se confundiría el origen del ordenamiento turístico, siendo éste último, una figura básica en la propia Ley de Turismo, situación por la cual estas comisiones **no están de acuerdo con la reforma en los términos propuestos**, ya que más allá de abonar en la claridad o eficacia de la ley, crearía una confusión innecesaria, ya que en los términos actuales el artículo en cuestión es claro al respecto.

Continuando con el análisis de la reforma, la propuesta, continúa con la siguiente proposición:

*Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*I. a IX. ...*

*X. Ordenamiento Turístico del Territorio: Es un instrumento de política turística bajo el enfoque social, territorial y ambiental, con la finalidad de planificar las actividades turísticas en suelo, cuyo uso se encuentre destinado al Turismo, bajo criterios ecológicos y de conformidad con los usos y reservas determinados por el ordenamiento ecológico del territorio y demás disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos.*

*XI. a XVIII. ...*

*XIX. Turismo Sustentable: Aquel que cumple a corto, mediano y largo plazo con las siguientes directrices:*

*a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, respetando la capacidad de carga de los ecosistemas y la vocación natural del suelo, sin alterar los procesos biológicos y ecológicos, ayudando a preservar los elementos naturales y la diversidad biológica;*

*b) Cumplir con todas y cada una de las disposiciones jurídicas en materia ambiental, los límites y parámetros determinados por las normas oficiales mexicanas.*

*c) Cumplir los criterios ecológicos determinados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, normas oficiales mexicanas, Decretos de Áreas Naturales Protegidas, Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial y demás disposiciones en la materia.*

*d) Asegurar que el desarrollo turístico se funde en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico y protección del ambiente.*

e) *Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus atractivos culturales arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a las tolerancias interculturales, y*

f) *Asegurar actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes, beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.*

XX. a XXI. ....

Por lo que hace a la fracción X., del artículo en comento, se observa que al legislador proponente le preocupa de manera especial que en el concepto de ordenamiento turístico, se establezca que el mismo ordenamiento, tenga una vocación especial del cuidado del uso de suelo y que el mismo se encuentre destinado al turismo **bajo criterios ecológicos y de conformidad con los usos y reservas determinados por el ordenamiento ecológico del territorio.**

En primer término, el texto nuevo no abona realmente nada al texto de la fracción X. del artículo 3°, por el contrario, la definición de ordenamiento turístico original, no solo protege el uso de suelo sino el desarrollo de actividades productivas, además se considera que el hecho de que en la definición se establezca que el ordenamiento turístico estará de conformidad a las leyes en materia ambiental, es suficiente para establecer la prevalencia de las consideraciones ecológicas en su creación, además, el hecho de entrometer definiciones exclusivamente ambientales como “ordenamiento ecológico del territorio”, parecen innecesarios, siendo suficiente la referencia existente a las leyes de materia ambiental, como se encuentra en la legislación actual. Por otro lado, cabe decir que el hecho de cuestiones más específicas y de colaboración entre Secretarías de Estado, podría contenerse en el reglamento de la Ley General de Turismo próximo a publicarse.

Después, la reforma a los incisos b), c) y d) de la fracción XIX del propio artículo 3° de la Ley General de Turismo que habla de la definición de turismo sustentable, en primer término debe hacerse notar que el artículo original consta de solo 3 incisos a), b) y c), mismos que contemplan cuestiones de carácter ambiental, económico y sociocultural, la propuesta, establece el cambio integro de los incisos b) y c) que hablan de economía y autenticidad sociocultural a unos de nueva creación e) y f) y en el espacio creado, incisos b), c) y d), desarrolla una serie de nuevos conceptos en materia ambiental, que se convierten en directrices que a consideración del proponente debe de cumplir el turismo sustentable y aun cuando la comisión de turismo no está en desacuerdo con las cuestiones que plantea el legislador en el fondo, lo cuestionable es la forma, ya que de manera reiterada pretende introducir criterios y definiciones exclusivamente de regencia ecológica o ambiental, en una ley turística exclusiva, siendo el criterio de las dictaminadoras, que dicha cuestión es innecesaria, ya que toda cuestión de materia ambiental, se encuentre o no en la Ley de Turismo, debe de ser cumplida en términos de las leyes ambientales de la materia como la Ley General de Equilibrio Ecológico.

Además, como lo hemos ya establecido, la propuesta quiere ser casuística y no general, ya que lo que se pretende introducir como incisos b), c) y d), son cuestiones específicas, mismas que son abordadas de manera general por el inciso a) original que establece que: ***“Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia”.***

En virtud de lo anterior, a consideración de las comisiones, **la propuesta de reforma en estudio resulta innecesaria** y aun cuando el contenido de la misma no es equivocado, la misma es contenido o parte de una ley positiva como lo es la Ley General de Equilibrio Ecológico y por la relación directa existente entre la citada y la Ley General de Turismo, aun cuando los conceptos expuestos por el promovente no se encuentren en la redacción de la Ley General de Turismo, los mismos deben de ser cumplidos y considerados. Por otro lado, como una cuestión de directa correlación de carteras administrativas como la de turismo y la de medio ambiente, es susceptible también de tratarse en el reglamento de la Ley General de Turismo, próximo a publicarse.

Continuando con el análisis de la propuesta de reforma que se estudia, se transcribe:

*Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:*

*I. a V. ...*

***VI. Acordar y coordinar, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención y control de la contaminación, para la ordenación de las playas y la zona federal marítimo terrestre, para promover el turismo sustentable de bajo impacto, así como para el mejoramiento y cumplimiento de la normatividad ambiental de las obras o actividades turísticas.***

*VII. a XIX. ...*

***Artículo 8. La Secretaría ejercerá las facultades y atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y será responsable de coordinarse con las demás dependencias y entidades que realicen actividades con impacto en la actividad turística.***

*Para el cumplimiento de la presente Ley, sin perjuicio de otras facultades que le confieran otras leyes, corresponde a la Secretaría:*

*I a V.....*

***VI. Acordar y coordinar, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención y control de la contaminación, para la ordenación de las playas y la zona federal marítimo terrestre, para promover el turismo sustentable de bajo impacto, así como para el mejoramiento y cumplimiento de la normatividad ambiental de las obras o actividades turísticas;***

De la reforma a los artículos 7 y 8 de la Ley General de Turismo, se hace un estudio conjunto, toda vez que se propone incluir un idéntico párrafo, en la fracción VI de ambos artículos, cuestión que se realiza en los siguientes términos:

Por lo que hace a la fracción VI. Del artículo 7° de la Ley General de Turismo, la misma establece que la Secretaria de Turismo promoverá y fomentara en conjunto con la Secretaria de Economía, la inversión de capitales nacionales y extranjeros en la actividad turística, sin embargo la reforma que se propone, yendo totalmente en contra de la fracción original, propone el acuerdo y coordinación de la Secretaria de Turismo y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la instrumentación de programas y medidas para la preservación de los recursos naturales. Lo anterior, resulta contraproducente, ya que la reforma, en primer término releva a la Secretaria de Turismo de la obligación de promover y fomentar la inversión de capitales nacionales y extranjeros y por otro lado, en su lugar propone una reforma que prácticamente en idénticos términos esta expresada en la fracción V., del propio artículo, en ese sentido, sería de un prejuicio mayor aceptar que se quitara la obligación de la Secretaria de Turismo de promover la inversión de capitales en la industria turística, por otra cuestión ya tratada en una fracción alterna.

Analizando de manera amplia la reforma en estudio, más bien parece que la propuesta en estudio, buscaba reformar la fracción V. del propio artículo 7° de la Ley General de Turismo y no la fracción VI., como lo establece su proyecto, sin embargo, para esta comisión, los términos en los que se presento la iniciativa son los definitivos de la propuesta y en tal virtud, por los argumentos expuestos, esta comisión considera que sería un error garrafal modificar la fracción en estudio en los términos que se proponen.

Continuando con el estudio, se propone reformar o modificar el artículo 8 fracción VI., de la Ley General de Turismo, lo cual a primera instancia resulta confuso, ya que por un lado hace referencia a fracciones I. a V., mismas que no existen en el texto original del artículo en estudio, ya que dicho artículo 8° no cuenta con fracción o inciso alguno, lo cual nuevamente revela un error en la iniciativa que se estudio. Después, la redacción de la

reforma que se propone al artículo 8° no tiene nada que ver con la redacción actual del propio artículo, refiriéndose la actual a la coordinación entre dependencias para la realización de acciones cuando la actividad turística de alguna región, haya resultado afectada por algún fenómeno natural, proponiendo la reforma, modificar su texto con uno similar al del artículo 7° de la propia Ley General de Turismo que establece una serie de funciones de coordinación con otras secretarías que debe de realizar la Secretaría de Turismo para el cumplimiento de sus funciones.

De las reformas de los artículos 7 y 8 que se han analizado, es clara una equivocación en la redacción de la misma, siendo la intención del legislador modificar solo el artículo 7° fracción V., propuso reformas al artículo 7° fracción VI y 8°. Por lo expuesto, visto lo erróneo de la propuesta y por supuesto, la inaplicabilidad y perjuicio de la modificación en los términos propuestos, estas comisiones establecen que la reforma en cuestión **es errónea** y por ende no puede ser aplicada como reforma a la Ley General de Turismo.

Acorde al formato establecido, a continuación se transcribe la siguiente modificación en estudio:

***Artículo 23.-** En la formulación del ordenamiento turístico del territorio se deberán considerar los siguientes criterios:*

***I.** La naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional;*

***II.** La vocación natural de cada zona o región, en función de su estado de conservación, considerando los recursos turísticos, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;*

***III.** La capacidad de carga de los ecosistemas, así como sus ciclos biológicos y ecológicos;*

***IV.** La naturaleza y características de la vida silvestre que habita la región;*

***V.** El impacto que pudiera tener la actividad turística en los recursos naturales, los asentamientos humanos, las actividades económicas u otras actividades humanas;*

***VI.** La combinación deseable que debe existir entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos;*

***VII.** El impacto turístico que pudieran tener nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y demás actividades;*

***VIII.** Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso;*

***IX.** Las medidas de protección y conservación establecidas en las Declaratorias Presidenciales de Zonas de Monumentos Arqueológicos e Históricas, así como las disposiciones legales aplicables en los sitios en que existan o se presuma la existencia de elementos arqueológicos propiedad de la Nación, y*

***X.** Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento territorial y de Ordenamiento Ecológico del Territorio tanto regionales como locales, así como en las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental.*

*El ordenamiento turístico del territorio nacional se llevará a cabo a través de programas de orden General, Regional y Local.*

La propuesta en estudio, establece la modificación de las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 23 de la Ley General de Turismo, situación que se analiza en los siguientes términos:

Por lo que se refiere a la modificación de la fracción I., la misma propone suprimir la última parte de la propia fracción que establece: “así como los riesgos de desastre” lo cual a consideración de esta comisión, resulta ser injustificado, ya que no se da ningún argumento y suprime la pertinencia de tener en cuenta los riesgos de desastres, por lo cual, la omisión de esa última parte **resulta inadecuada**.

Por lo que se refiere a la modificación de la fracción II., en la redacción original de la propia fracción, que se tomara como criterio para la formulación del ordenamiento turístico la vocación de cada zona, respecto a sus recursos turísticos, poblacionales y económicos y la propuesta de reforma plantea que se anexe tomar en cuenta “la vocación natural de cada zona... en función de su estado de conservación”. Como podemos observar, la vocación de la citada fracción, no es de carácter ambiental, establece la vocación natural como sinónimo de la vocación real o única de cada región, refiriéndose a elementos turísticos, poblacionales y económicos, mas nunca a elementos ambientales, en ese sentido, parece que la reforma, por el hecho de que se establece la “vocación natural”, entiende que la fracción habla de elementos ecológicos o ambientales cuando esto no es así, en ese sentido, adicionar cuestiones “de estado de conservación” como concepto ambiental, resulta inadecuado a una fracción de índole económica, turística y poblacional, razón suficiente para considerar innecesaria la propuesta de reforma.

Después, propone derogar la fracción III., de dicho artículo 23 y en su lugar propone la creación de nuevas fracciones III. IV. Y V., recorriendo la antigua fracción IV. Al lugar VI. Y así progresivamente todas las fracciones del artículo recorrerlas dos lugares.

Sin embargo si se entra al estudio de las cuestiones que tratan las propuestas de reforma esto es, que para la formulación del ordenamiento turístico deberían de tomarse en cuenta los siguientes criterios:

***III. La capacidad de carga de los ecosistemas, así como sus ciclos biológicos y ecológicos;***

***IV. La naturaleza y características de la vida silvestre que habita la región;***

***V. El impacto que pudiera tener la actividad turística en los recursos naturales, los asentamientos humanos, las actividades económicas u otras actividades humanas;***

Caemos en la cuenta de que el legislador, actúa de manera similar y contrario al criterio de estas comisiones legislativas, ya que se deshace de una fracción general como la III., del artículo 23° que establecía que para la formulación del ordenamiento turístico se tomaría en cuenta los criterios ecológicos de conformidad con la Ley de la materia y en su lugar decreta tres nuevas fracciones que tratan cuestiones ambientales específicas, dejando de hacer referencia en primer término a la Ley de la materia ecológica, cuestión obviamente perjudicial para el medio ambiente, ya que deja de tener en cuenta la totalidad de la ley y se limita a tres casos. Además, como se ha dicho, la propia Ley de Turismo lo que busca es no ser transgresora de la esfera competencial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por ende el hecho de que en el texto original de la fracción III., en estudio se establezca de manera general todos los criterios ecológicos de conformidad con la Ley de la materia, es más que suficiente para tener por colmado completamente la necesidad de tener en cuenta cuestiones ambientales en relación a la formulación del ordenamiento turístico.

En ese sentido, ser casuísticos y específicos respecto a cuestiones ambientales, en una ley que pretende regular al turismo y no el medio ambiente, a consideración de esta comisión es equivocado y redundante, ya que la propia fracción III., que se busca modificar, ya hace referencia a las reformas que se proponen y es más amplia al respecto.

Finalmente se propone modificar la fracción V., del artículo 23 de la Ley General de Turismo, convirtiéndola en fracción VII., y adicionando la frase: “que pudieran tener”, en el primer renglón de la redacción original. A consideración de estas comisiones, la reforma que se propone en este sentido, **no tiene relevancia o trascendencia**, ya que en la legislación actual ya se tiene como criterio a considerar para la formulación del ordenamiento turístico, el del “impacto turístico de nuevos desarrollos urbanos”, “asentamientos humanos”, “obras

de infraestructura” y demás actividades, en ese sentido, adicionar la frase “que pudieran tener”, en los términos propuestos, es intrascendente e irrelevante para el sentido de la fracción.

Por todo lo expuesto, el criterio de las Comisiones Unidas de Turismo y Estudios Legislativos Segunda, es que **la reforma en estudio, no es conducente para clarificar o mejorar las hipótesis normativas del propio artículo 23°** de la Ley General de Turismo, por el contrario, de aprobarse lo harían ineficiente y casuístico.

Además, cuestiones que se han tratado en este estudio, podían bien ser tratados por el reglamento de la Ley General de Turismo, próximo a publicarse.

Concluido el estudio al artículo anterior, nos proponemos estudiar y dictaminar la siguiente propuesta contenida en la iniciativa del senador proponente:

**Artículo 28.** *Los programas de ordenamiento turístico local serán expedidos por las autoridades de los municipios, con la participación de los estados y del Distrito Federal y tendrán por objeto:*

*I. Determinar el área a ordenar, describiendo sus recursos turísticos; incluyendo un análisis de riesgos de las mismas;*

*II. Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y*

*III. Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.*

La motivación exclusiva de la modificación que se estudio, lo es que a consideración del legislador que presenta la iniciativa, el propio artículo 28 de la Ley General de Turismo, es violatorio de lo establecido por el artículo 115 fracción VI., de nuestra carta magna, tildando el artículo a modificar como inconstitucional, porque a su parecer, la facultad de expedir el programa local de ordenamiento turístico territorial, es una prerrogativa constitucional de las autoridades municipales, planteándolo de esa manera en su propuesta de modificación del artículo 28 de la Ley General de Turismo.

Sin embargo, el criterio de estas comisiones legislativas, es que la redacción actual del artículo 28 de la Ley multicitada, no viola de manera alguna lo establecido por el artículo 115 fracción VI., de nuestra carta magna, como se analiza.

El ordenamiento turístico del territorio, como lo define el artículo 3° fracción X., de la Ley General de Turismo, es un instrumento de política turística, cuya finalidad es conocer el uso de suelo e inducir las actividades productivas, para lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos. Como podemos observar, debemos de concebir al ordenamiento turístico como un medio o programa de índole federal o local, para el mejor desarrollo del turismo bajo criterios ambientales de sustentabilidad de los recursos turísticos, esto es, es un programa que no busca la ordenación del uso de suelo stricto sensu, ni la inducción de actividades productivas en general, sino que busca conocer el uso de suelo e inducción de actividades productivas, ambas relacionadas única y directamente al turismo.

Ahora bien, la fracción V., del artículo 28 Constitucional, que a continuación se transcribe:

*V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

*a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*

*b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

*c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*

*d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

*e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

*f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

*g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

*h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*

*i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*

No se observa de manera alguna, facultad exclusiva para el municipio de normar cuestiones exclusivas de turismo, esto es, sí establece administración de zonificación de desarrollo urbano municipal, también creación de reservas territoriales, además, controlar y vigilar el uso de suelo, en el ámbito de su competencia, también participar en la creación de zonas de reservas ecológicas y además lo faculta para la participación en la formulación de planes de desarrollo regional, obligando al estado o federación que para el caso de formular planes de desarrollo regional, deberá garantizarse la participación de los municipios; sin embargo, ninguna de los apartados de la fracción V., del 115 constitucional faculta de manera exclusiva a los municipios para crear programas o planes en materia turística y mucho menos para formular los programas de ordenamiento turístico regionales o locales.

Por el contrario, la redacción original del propio artículo 28 de la Ley General de Turismo, en primer término, garantiza la participación de los municipios en la creación del programa de ordenamiento turístico regional y pensando que el programa de ordenamiento turístico del territorio regional, es un plan de desarrollo regional a que se refiere el inciso c) de la fracción V., del artículo 115 de nuestra carta magna, de ninguna manera puede pensarse que dicho artículo vigésimo octavo de la Ley de la materia turística sea inconstitucional, ya que de manera explícita establece que el programa de ordenación turística local, será expedido por las autoridades de los estados, pero con la participación de los municipios, por tal virtud, y visto el hecho de que el único argumento manejado por el legislador para la reforma propuesta, lo es, la apreciación de inconstitucionalidad que refiere, una vez dilucidado por esta comisión, la nula inconstitucionalidad en que incurre el precepto que se estudia, **se considera innecesario** cambiar el texto del artículo 28 de la Ley General de Turismo, por las consideraciones precisadas. Además, para que la reforma pretendida, pudiera tener validez respecto a la propia Ley General de Turismo, era menester que de igual manera se solicitara o propusiera una reforma al artículo 9º fracción VII., de la misma ley, que es la norma que faculta a los estados para la formulación y ejecución de los programas locales de ordenamiento turístico del territorio, cuestión que al no hacerse, convierte en incompleta e incorrecta la pretendida reforma y que la comisión de turismo recomienda no aprobar.

Como penúltima propuesta de modificación, el senador proponente presenta y expone la siguiente al artículo 29 fracción II., de la Ley General de Turismo:

**Artículo 29.** *Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:*

*I. Serán concordantes con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio;*

*II. Las autoridades locales harán compatibles sus ordenamientos turísticos, con los criterios y usos de suelo establecidos en los ordenamientos ecológicos del territorio y los planes o programas de desarrollo urbano.*

Como se observa, se pretende reformar únicamente la segunda fracción del propio artículo, nuevamente quitando la generalidad de la redacción original y evocando la particularidad con la reforma propuesta. En efecto, el artículo en comento, con la redacción original, obliga a las autoridades locales a que sus ordenamientos **turísticos** “del territorio” sean compatibles con los ordenamientos **ecológicos** del territorio, lo cual genéricamente implica que deban de cumplirse dicho ordenamiento ecológico en todos sus términos, sin distinción, ni particularización alguna. Sin embargo, con la reforma, se pondera que se haga compatible el ordenamiento turístico (no establece del territorio) local, con los usos de suelos (lo establece de manera preponderante) y los criterios de los ordenamientos ecológicos del territorio.

En primer término debe decirse que el hecho de adaptarse de manera general al ordenamiento ecológico del territorio, implica que si dicho ordenamiento cuenta con cuestiones específicas de uso de suelo estas deberán cumplirse, aun cuando en la ley no se especifique dicha situación, además, quitando la redacción actual del artículo que se analiza, facultaría a los municipios y estados a solo adaptar su ordenamiento turístico del territorio a los “criterios y usos de suelo” del ordenamiento ecológico del territorio, mas no adaptar sus ordenamientos turísticos, a todas las circunstancias que se pudieran contener en un ordenamiento ecológico, que contiene variadas y complejas materias de cuidado del medio ambiente.

En ese sentido, se considera no solo innecesaria la reforma propuesta al artículo 29° de la Ley General de Turismo, sino equivocada, ya que en sus términos afectaría y pondría en riesgo el cumplimiento cabal del ordenamiento ecológico territorial en los ordenamientos turísticos regionales y locales territoriales, por ende se recomienda no aceptar la modificación en estudio.

Finalmente, se procede a estudiar la última de las reformas que se proponen, en esta ocasión, por la cual se propone modificar el artículo 37 de la Ley General de Turismo, en los siguientes términos:

*Artículo 37.- Para cada Zona, la Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con el poder ejecutivo de las respectivas Entidades Federativas y Municipios, formularán los programas detallados que contendrán, al menos, lo siguiente:*

***I. Estudio técnico del medio ambiente: diagnóstico, caracterización y descripción detallada del ecosistema o ecosistemas de la zona y sus procesos biológicos, considerando el conjunto de los elementos que los conforman, señalando el estado de conservación que guardan, así como la problemática ambiental y, las tendencias de desarrollo y deterioro de la zona;***

En primer término, debe de decirse que el artículo 37 de la Ley General de Turismo, dentro de la estructura de la propia ley, se encuentra en el Título Cuarto, Capítulo I, denominado De La Promoción de La Actividad Turística, establecido lo anterior se procede a analizar la propuesta.

De nueva cuenta, se percibe un error por parte del legislador proponente, toda vez que un artículo como el 37 de la Ley General de Turismo, que establece la coordinación entre Estados, Municipios, Distrito Federal y Secretaria de Turismo para la implementación de promoción turística en el territorio nacional y el extranjero, al encontrarse en el apartado que establece la promoción de la actividad turística, nada tiene que ver con la zona y el estudio técnico a que hace referencia en su propuesta, mucho menos la promoción turística, tiene que ver con el cuidado del medio ambiente o a la descripción detallada de ecosistemas, en resumen, nada de lo que se propone en la modificación del artículo en estudio, tiene que ver con la promoción turística, en ese sentido, dejar sin efectos la redacción actual del artículo 37° de la Ley General de Turismo, dejaría a los Estados, Municipios, Distrito Federal y Secretaria de Turismo sin facultades o instrumentos para la implementación de promoción turística en el territorio nacional y el extranjero, en ese sentido, al ver la equivocación clara en que incurrió el proponente en la estudiada, se hace



innecesario ahondar más en el presente análisis, desde luego, siendo la recomendación de la presente comisión, el no aprobar el texto en los términos que fueron propuestos.

Es por todo lo expuesto y fundado, que las **COMISIONES UNIDAS DE TURISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA**, recomiendan no aprobar en sus términos, ninguna de las propuestas de **modificación del articulado establecido en la reforma en estudio**, por lo que sujeta a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, las **COMISIONES UNIDAS DE TURISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA**, someten a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

## **ACUERDO**

**ÚNICO.-** Por las razones expuestas en el cuerpo del presente dictamen se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción IV al artículo 2, reforma la fracción X del artículo 3, adiciona la fracción XIX al artículo 3, adiciona la fracción VI al artículo 7, adiciona una fracción al artículo 8, reforma el artículo 23, reforma el artículo 27, reforma el artículo 28 y adiciona una fracción al artículo 37 de la Ley General de Turismo, **se da por concluido el trámite legislativo.**

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, el día 8 del mes de diciembre de 2010.

**COMISIÓN DE TURISMO**

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA**