



**SEN. ANA LILIA RIVERA RIVERA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
COMISIÓN PERMANENTE
PRESENTE**

La suscrita, **Cecilia Sánchez García**, Senadora de la República por el estado de Campeche e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 121, 122 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62, 63, 64 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I, 164, 169, numeral 4; 172 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno, la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 1; la fracción II del artículo 2; la fracción I del artículo 23; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 32, todos de la Ley General de Turismo**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Principalmente en los medios académicos se reconoce la diferencia entre crecimiento y desarrollo. Con el primero se entiende la mera expansión al alza de determinados indicadores y, con el segundo, como una mejor distribución de los beneficios de lo medible. En términos económicos, por ejemplo, puede haber crecimiento del PIB¹ a la par que más pobreza extrema, lo que indica crecimiento, pero no desarrollo dada la concentración de la riqueza.

Durante décadas en México se privilegió crecer antes que desarrollarse; así, se devastaban los recursos naturales con el consecuente impacto negativo en nuestras selvas y bosques, se contaminaron ríos y lagos, flora y fauna. Aún hoy día, buena

¹ Producto Interno Bruto.



parte de nuestros bosques son talados de forma clandestina para destinar las tierras al pastoreo o al cultivo de productos agrícolas de exportación lo que, en general, ha generado deseconomías o, en otras palabras, se ha pagado con sobre precio el crecimiento económico.

Existen evidencias en el sentido de que centros turísticos como Cancún y Nuevo Vallarta surgieron y crecieron a costa de causar graves daños ambientales y de acciones de despojo de tierras ejidales y comunidades, mediante la compra a precios irrisorios. Los grandes capitales inversores en la industria turística, al margen de violentar las normas ambientales, no logran revertir por sí solos los índices de pobreza y exclusión social, resultando insostenible en el tiempo el desarrollo sostenible. Rara vez los grandes centros de desarrollo turístico incorporan en sus beneficios a las clases sociales vulnerables, sino que, a su alrededor se asientan grandes cinturones de pobreza y marginación. De aquí la necesidad de generar una nueva cultura turística en la que, un elemento básico imprescindible, sea la participación de las comunidades.

Dados los objetivos de la llamada Agenda 2030, el actual gobierno mexicano decidió orientar el crecimiento de la actividad turística con base en modelos sostenibles, convergentes en lo ecológico, en lo económico y en la equidad social.² En este sentido diseñó cuatro objetivos³ prioritarios en el sector turísticos orientados a garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos; a impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos; a fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional y a fomentar el turismo sostenible.

Dentro del Objetivo 4 (Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional), por ejemplo, se reconoce que el sector turístico "...deberá fomentar la sostenibilidad, respetando los recursos naturales y culturales del país, la planeación territorial,

² 8.4 "... procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente..." 8.9 "...elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales."

³ Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, p.24



generando mayores consideraciones de los ecosistemas y mejores medidas contra el cambio climático”; de igual manera, que al sector le corresponde “...construir el proceso transformador para dejar en el pasado el modelo de crecimiento depredador, inequitativo y sin justicia social” y que “Un reto importante para fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional, es la correlación entre el tamaño del destino (medido por la llegada de turistas) y el volumen de residuos, lo que provoca la deficiencia de servicios para propios y extraños...”⁴

Cambiando de giro argumentativo, pero en correlación con lo anteriormente expuesto, la superficie total de México comprende 196.4 millones de hectáreas⁵, extensión en la que existen, según datos de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) citados en el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, 182 Áreas Naturales Protegidas con más de 90.8 millones de hectáreas, 191 zonas arqueológicas y más de 117 mil monumentos históricos del siglo XVI al XIX de interés turístico.⁶

Como es de esperarse, las más de 196.4 millones de hectáreas del territorio nacional se distribuyen en diversos regímenes de propiedad, como la pública, la privada y la social, dentro de las cuales a su vez se identifican las figuras ejidales⁷ y las comunidades⁸, las colonias agrícolas y ganaderas⁹, los terrenos nacionales¹⁰ y la pequeña propiedad.¹¹ La propiedad social, representada por los ejidos y las comunidades, representa por sí misma el 53% de la extensión total del territorio nacional, muy superior a la incidencia del 38% de la propiedad privada; al 4% de los

⁴ Ibidem, p. 33

⁵ Programa Sectorial Agrario 2007-2012

⁶ CONANP: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (gobmx.mx)

⁷ Constituido a partir de una acción agraria de dotación de tierras, ampliación y creación de nuevo centro de población. Funciona como sociedad propietaria con un órgano de decisión que es la asamblea.

⁸ Creada a partir de una acción agraria de reconocimiento y titulación de bienes comunales o restitución de tierras, fundamentada en títulos virreinales o posesión ancestral.

⁹ Régimen de tenencia de la tierra híbrida, su forma de organización es similar a la del ejido y la comunidad; sin embargo, la enajenación de derechos se realiza conforme a las reglas de la pequeña propiedad.

¹⁰ Baldíos deslindados y medidos, declarados como nacionales, que pueden ser titulados a favor de particulares mediante la enajenación onerosa, convirtiéndose en propiedad privada.

¹¹ Régimen de propiedad privada que se adquiere por herencia o compra-venta. Los límites permitidos son 100 hectáreas de riego o su equivalente en otras calidades. Se rige por el derecho común.



terrenos nacionales; al 2% de las colonias agrícolas y ganaderas, y al 3% de otros regímenes de propiedad¹².

Los ejidos y las comunidades, conforme a la Ley Agraria, pueden "...ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares..."¹³, a la vez, los comuneros también pueden constituir con sus tierras "...sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento..."¹⁴ Dadas estas disposiciones, resulta evidente que muchas zonas turísticas^{15 y 16} no solo se encuentren ubicadas en áreas urbanizadas, sino también en espacios susceptibles de desastres naturales y en otros de histórica vocación agrícola y ganadera.

Dados los regímenes de propiedad de la tierra en los que se ubican las zonas turísticas, para una planeación exitosa de la actividad turística y del ordenamiento turístico del territorio nacional se requiere, necesariamente, de la participación consensuada de diversos entes públicos del ámbito federal, de los actores públicos estatales y municipales y de los sectores sociales directamente vinculados. Dicha participación, regulada mediante un adecuado marco de derecho, sin duda contribuye a maximizar la eficiencia económica territorial, la sostenibilidad y la cohesión social, política y cultural comunitaria.

Cuando se planea cualquier actividad económica, como es el caso de la explotación turística de la tierra, inducir la participación de todos los entes públicos involucrados en el tema, al igual que la de todos los sectores sociales vinculados, no solo es necesario sino, además, imprescindible a efecto de alcanzar óptimos resultados en el aprovechamiento de la tierra, disminuir conflictivas sociales y lograr una mejor y más justa distribución de los beneficios económicos. Ignorar en la planeación

¹² Programa Sect... Op.cit

¹³ Ley Agraria. Art. 45.

¹⁴ Ibid. Art. 100

¹⁵ Artículo 42 fracción II de la LOAPF.

¹⁶ "...espacio que, por sus atractivos, seduce a un gran número de visitantes. Una zona puede convertirse en turística por su belleza natural, su infraestructura de ocio, sus edificios históricos o su oferta de eventos..."
Definición de zona turística: qué es, significado y concepto | XFactorTech



turística del territorio a los dueños de la tierra provoca descontento social, marginación, devastación ambiental y apropiación unilateral de los beneficios económicos generados.

Retomando en esencia lo hasta aquí dicho, todo ocurre en el territorio "... todas las necesidades y actividades que desarrollamos como individuos y como sociedad se llevan a cabo en un espacio físico, la propiedad está detrás de cualquier acción de aprovechamiento."¹⁷. Así, en virtud del régimen de tenencia de la tierra se permiten o no determinadas actividades económicas, pues bien puede tratarse de áreas naturales protegidas, en cuyo caso son improcedentes, dado el tema que nos ocupa, las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, entendidas como "... aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que por sus características naturales o culturales constituyen un atractivo turístico."¹⁸

Para propiciar mejores índices de desarrollo de las comunidades se requiere explorar alternativas económicas como la actividad turística que, a la par que respete el medio ambiente, genere derramas económicas que abatan carencias y rezagos. En este contexto, declarar Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable a tierras de propiedad social solo es procedente si estas no se encuentran en áreas naturales protegidas, si se cuenta con la participación de los ejidatarios y comuneros, y si se generan beneficios económicos para las comunidades. El desarrollo de ninguna manera puede sustentarse en la violación de los derechos humanos de los dueños de la tierra, en la depredación de los recursos naturales y en la concentración de los beneficios económicos para unos cuantos.

Dicho todo lo expuesto, el objeto de esta iniciativa de reforma a la Ley General de Turismo tiene como finalidad considerar la tenencia de la tierra en la formulación del ordenamiento territorial, y de establecer la participación de los ejidatarios y

¹⁷ MIRAMONTES CHÁVEZ, Jair, *Los tipos de propiedad en México*. 14/01/2022. Los Tipos de Propiedad en México. - IMPLAN Torreón (trcimplan.gob.mx)

¹⁸ Artículo 3 Fracción XXI de la Ley General de Turismo



comuneros en la declaración de sus tierras como Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

A fin de abonar a una mayor comprensión de la propuesta de reforma que nos ocupa, expongo el cuadro comparativo siguiente:

LEY GENERAL DE TURISMO	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.</p> <p>La materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.</p> <p>...</p>



LEY GENERAL DE TURISMO	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.</p> <p>Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social y económico, genera desarrollo regional.</p>	<p>Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo los enfoques de sustentabilidad ambiental, social y económico, genera desarrollo regional.</p>
<p>Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:</p> <p>I. ...</p> <p>II. 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 Estados, Municipios y la Ciudad de México, a corto, mediano y largo plazo;</p> <p>III. a XV. ...</p>	<p>Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad ambiental, competitividad, crecimiento y desarrollo equilibrado de los Estados, Municipios y la Ciudad de México, a corto, mediano y largo plazo;</p> <p>III. a XV. ...</p>
<p>Artículo 23. En la formulación del ordenamiento turístico del territorio</p>	<p>Artículo 23. En la formulación del ordenamiento turístico del territorio</p>



LEY GENERAL DE TURISMO	
Texto vigente	Texto propuesto
deberán considerarse los siguientes criterios: I. La naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional, así como los riesgos de desastre; II. a VIII.	deberán considerarse los siguientes criterios: I. Los regímenes de tenencia de la tierra , la naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional, así como los riesgos de desastre; II. a VIII.
Artículo 32. Las áreas naturales protegidas no podrán formar parte de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable. Sin correlativo	Artículo 32. Las áreas naturales protegidas no podrán formar parte de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable. Las tierras ejidales y comunales que no se encuentren en áreas naturales protegidas, previa consulta y participación de los ejidatarios y comuneros, podrán ser declaradas Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Por todo lo anteriormente expuesto, con pleno uso de las facultades y responsabilidades que como Senadora de la República me otorga la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas del Congreso de la Unión, someto a consideración el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se **reforma** el tercer párrafo del artículo 1; la fracción II del artículo 2; la fracción I del artículo 23; y se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 32, todos de la **Ley General de Turismo**, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

...

Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo **los enfoques de sustentabilidad ambiental**, social y económico, genera desarrollo regional.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

I. ...

II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad **ambiental**, competitividad, **crecimiento** y desarrollo equilibrado de los Estados, Municipios y la Ciudad de México, a corto, mediano y largo plazo;

III. a XV. ...



Artículo 23. En la formulación del ordenamiento turístico del territorio deberán considerarse los siguientes criterios:

I. Los regímenes de tenencia de la tierra, la naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional, así como los riesgos de desastre;

II. a VIII. ...

...

Artículo 32. Las áreas naturales protegidas no podrán formar parte de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Las tierras ejidales y comunales que se encuentren fuera de las áreas naturales protegidas, previa consulta y participación de los ejidatarios y comuneros, podrán ser declaradas Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

TRANSITORIO

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

Dada en el salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los veintiséis días del mes de junio de dos mil veinticuatro.

Sen. Cecilia Sánchez García