

AMPARO EN REVISIÓN 1157/2016
QUEJOSA: *** , *******

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: HUGO ALBERTO MACIAS BERAUD

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día...

V I S T O S, para resolver, los autos del amparo en revisión **1157/2016**, interpuesto por *********, en su carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo,¹ de la quejosa ******* , *******; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ******* , *******, por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de administración en materia laboral,² *********,

¹ Carácter que se le reconoce en términos de los acuerdos dictados por el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el veintiuno de abril y seis de mayo, ambos de dos mil dieciséis (Cuaderno del Amparo Indirecto *********, folios 62 a 78, y 88 a 91, respectivamente), y que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, también le reconoció en el segundo considerando del fallo que emitió en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis (Cuaderno del Amparo en Revisión *********, folios 94 a 118).

² Carácter que acreditó en términos de la escritura pública número ******* (*****)**, del libro ******* (*****)**, pasada ante la fe del Licenciado *********, Titular de la Notaría Pública número ******* (*****)** del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), el cuatro de noviembre de dos mil once (Cuaderno del Amparo Indirecto *********, folios 55 a 60); y que el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, le reconoció en autos de veintiuno de abril y seis de mayo, ambos de dos mil dieciséis (*Ibidem*, folios 62 a 78, y 88 a 91, respectivamente).

demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal,³ en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades Responsables y Actos Reclamados:

- a. Del **Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras**, reclamó la “Ley General de Turismo”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil nueve, específicamente, los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 4, fracción XII, 9, fracciones XVII y XVIII, 11, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, fracciones II, IV y VI, 58, fracciones II, V, VI y X, 60, 69 y 70; así como los Transitorios Cuarto y Sexto.
- b. Del **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, reclamó el “Reglamento de la Ley General de Turismo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de julio de dos mil quince, específicamente, los artículos 2, fracción XV, 3, fracciones III y VIII, 4, fracciones VI, VII y IX, 8, 18, 23, fracción I, 38, 43, 63, fracciones I y II, 66, fracción II, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 83, 84, fracciones II, III, V y VI, 85, 86, 87, 88, fracciones I, II y III, 89, 90, fracciones II, III, IV y VII, 92, 93, 94, fracción I, 95, fracciones II y III, 99, 102, 105, 106 y 113; así como los Transitorios Décimo, Décimo Primero, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Noveno.
- c. Del **Secretario de Turismo**, reclamó el “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios

³ *Ibíd*em, folios 3 a 47.

turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”; el “Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos”; y el “Acuerdo por el que se establece el Formato Único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”; todos ellos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

- d. Del **Director General de Certificación Turística**, reclamó la incompetencia para la operación del Sistema de Clasificación Hotelera.

Garantías individuales violadas. Se invocaron como preceptos constitucionales que contienen las garantías que la quejosa estimó violadas, los artículos 5, 14, 16, 41, 49, 73, fracciones VII y XXIX-K, 89, fracción I, 90, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, la parte quejosa narró los antecedentes del caso, planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes y ofreció los medios probatorios que a su derecho convenían.⁴

SEGUNDO. Requerimiento. Correspondió conocer del asunto al Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, por auto de veintiuno de abril de dos mil dieciséis,⁵ lo registró bajo el número *****; además de que requirió

⁴ *Ibidem*, folios 9 a 47.

⁵ *Ibidem*, folios 62 a 78.

a la promovente a efecto de que realizara ciertas precisiones en cuanto a su escrito inicial de amparo.

En específico, solicitó que, bajo protesta de decir verdad, manifestara el lugar exacto en el que se encontraba ubicado su domicilio fiscal, exhibiendo, de ser posible, las constancias que así lo acreditaran, o en su caso, que manifestara la imposibilidad que tuviera para hacerlo; toda vez que tal dato, no se encontraba precisado en su escrito de garantías, ni tampoco en las constancias que anexó a éste. Lo anterior, a efecto de que el Juez Federal estuviera en aptitud de establecer debidamente la competencia del asunto, en términos del artículo 37 de la Ley de Amparo.

De igual forma, la exhortó para que indicara, bajo protesta de decir verdad, qué acto en concreto le atribuía a la autoridad responsable que señaló como “Director General de Certificación Turística”, ya que de la lectura al capítulo de actos reclamados, de su escrito de amparo, se desprendía que a dicha autoridad le reclamaba “la incompetencia para la operación del sistema de clasificación hotelera”, lo cual le generaba incertidumbre al Juzgador Federal de conocimiento.

Asimismo, se le requirió para que de conformidad con los acuerdos reclamados, señalara si a la fecha en que se actuaba, había procedido a realizar los trámites de inscripción ante el Registro Nacional de Turismo, o en su defecto, si había procedido a realizar alguna rectificación, renovación, expedición del nuevo certificado y/o cancelación de éste; y que con base en lo anterior, precisara, a su vez, en qué lugar había iniciado los trámites de inscripción ante el Registro Nacional de Turismo, o algún trámite diverso de los antes referidos.

Por otro lado, el Juez Federal de conocimiento le instó a que precisara qué apartado, considerando, artículo y/o fracción de los acuerdos reclamados, le causaba afectación, es decir, que precisara la real afectación a su esfera jurídica, con motivo de cada uno de tales acuerdos; además de que señalara si había promovido algún medio de defensa que se relacionara con los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto de mérito, y que en caso de ello fuera afirmativo, indicará, igualmente, si era uno o varios, así como el órgano administrativo o jurisdiccional al cual correspondió conocer y resolver dicho asunto, el número con el cual quedó radicado, el auto que le hubiese recaído a su presentación, el estado procesal en que se encontrara, y las partes que en él intervinieren.

En consecuencia, la quejosa, por conducto de su representante legal,⁶ desahogó dicho requerimiento mediante escrito presentado el tres de mayo de dos mil dieciséis,⁷ ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México; en el que manifestó, bajo protesta de decir verdad, el domicilio fiscal en el que se encuentra ubicada, exhibiendo al efecto, su constancia de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.

De igual modo, señaló que hasta el momento de presentación de dicho escrito, no existía acto de autoridad alguno en su contra, que imputara al Director General de Certificación Turística; sin embargo, expuso que consideró señalarla como responsable, en virtud de que estimó importante advertir que dicha autoridad es incompetente para operar el Sistema de Clasificación Hotelera.

⁶ *Op. Cit.* 2

⁷ *Ibidem*, folios 82 a 85.

Por su parte, hizo del conocimiento del Juez Federal en turno, que se encontraba inscrita en el Registro Nacional de Turismo desde el veinticinco de julio de dos mil doce, precisando al efecto, que tal circunstancia se acreditaba con la constancia de inscripción respectiva, con número de folio *********, exhibida como anexo de su escrito inicial de amparo; no obstante, agregó que aún le faltaba actualizar dicho registro, de conformidad con los acuerdos publicados el treinta de marzo de dos mil dieciséis, y con los Lineamientos para la Clasificación Hotelera, que aún estaban pendientes de publicarse.

Luego, precisó las disposiciones en particular, que reclamaba de cada uno de los acuerdos impugnados, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de marzo de dos mil dieciséis; de la siguiente manera:

- Del “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, reclamó los artículos Primero, Segundo, fracción VIII, Tercero, fracción IX, Cuarto y Tercero Transitorio; así como el Anexo Único, por lo que hace a la definición del servicio turístico consistente en “Hospedaje”.
- Del “Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos”, reclamó los artículos Primero, Segundo, por lo que hace a la definición de “Prestadores de Servicios Turísticos”, y Cuarto, del Apartado A; los artículos Sexto y Décimo Primero, del Apartado B; el artículo Décimo Cuarto, del Apartado C; los artículos Décimo Sexto y

Décimo Séptimo, del Apartado E; y el artículo Décimo Séptimo, del Apartado H.

➤ Del “Acuerdo por el que se establece el Formato Único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”, reclamó el artículo Único, así como el Anexo correspondiente a dicho Formato.

Finalmente, la promovente manifestó, bajo protesta de decir verdad, que no había interpuesto algún otro medio de defensa relacionado con los actos reclamados en el juicio de amparo de mérito.

TERCERO. Admisión, trámite y resolución del amparo. Por auto de seis de mayo de dos mil dieciséis,⁸ el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, admitió a trámite la demanda de amparo, dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción, requirió a las autoridades responsables para que rindieran sus respectivos informes justificados y, por último, señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

No obstante, cabe señalar que en dicho proveído, el citado Juez Federal estableció que no ha lugar a tener como autoridad responsable en el juicio de garantías, al Director General de Certificación Turística, adscrito a la Subsecretaría de Calidad y Regulación de la Secretaría de Turismo, en razón de que en el escrito aclaratorio antes referido,⁹ la promovente señaló, bajo protesta de

⁸ *Ibidem*, folios 88 a 91.

⁹ *Op. Cit.* 7

decir verdad, que dicha autoridad no había emitido o ejecutado acto alguno concreto en su contra.¹⁰

Así, una vez seguidos los trámites correspondientes, el cuatro de julio de dos mil dieciséis,¹¹ el Titular del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, celebró la audiencia constitucional y, en esa misma fecha, dictó la sentencia respectiva, cuyo engrose concluyó el catorce de julio siguiente,¹² por un lado, en el sentido de sobreseer en el juicio respecto de ciertos actos reclamados y autoridades señaladas como responsables, , y por el otro, negar el amparo solicitado en lo que atañe a los actos reclamados y autoridades responsables restantes.¹³

CUARTO. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con lo anterior, la quejosa, por conducto de su autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo,¹⁴ *****, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el veintisiete de julio de dos mil dieciséis,¹⁵ en la Oficialía de Partes Común del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

Por lo tanto, en cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de veintiocho de julio de dos mil dieciséis,¹⁶ mediante oficio *****, de dos de agosto siguiente,¹⁷ el Juez Federal de conocimiento remitió los autos del juicio al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del

¹⁰ En este sentido, cabe señalar que el Juez Federal de conocimiento estableció que no ha lugar a tener por rendido el informe de ley del Director General de Certificación Turística de la Secretaría de Turismo (*Ibidem*, folios 128 a 130), ni los alegatos formulados por el mismo (*Ibidem*, folios 165 a 166), dada la determinación tomada en torno a dicha autoridad, en proveído de seis de mayo de dos mil dieciséis (*Op. Cit.* 8), consistente en no tenerle por acreditado el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto del que deriva la presente instancia.

¹¹ *Ibidem*, folios 172 a 173.

¹² *Ibidem*, folios 174 a 231.

¹³ Para una perspectiva más amplia de lo determinado en la sentencia respectiva, se sugiere atender a lo dispuesto en el apartado 4.2, del cuarto considerando, de la presente ejecutoria.

¹⁴ *Op. Cit.* 1

¹⁵ Cuaderno del Amparo en Revisión *****, folios 3 a 14.

¹⁶ Cuaderno del Amparo Indirecto *****, folios 257 a 259.

¹⁷ Cuaderno del Amparo en Revisión *****, folio 2.

Primer Circuito en turno, al considerarse debidamente integrado el expediente para la substanciación del recurso hecho valer.

QUINTO. Trámite del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado. Por auto de ocho de agosto de dos mil dieciséis,¹⁸ dictado por el Magistrado Presidente del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano al que por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, se tuvo por admitido el recurso de revisión hecho valer por la quejosa, dentro del expediente R.A. número *****.

Por su parte, mediante escrito presentado el dieciocho de agosto de dos mil dieciséis,¹⁹ ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal Colegiado de conocimiento, el Director de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, actuando en su carácter de delegado del Presidente de la República y del Secretario de Turismo, autoridades catalogadas como responsables en el juicio de amparo indirecto del que derivó el medio de impugnación antes referido, realizó diversas manifestaciones en vía de alegatos; mismas que se tuvieron por hechas, en acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.²⁰

Así, una vez seguidos los trámites correspondientes, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis,²¹ el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictó la resolución respectiva, por unanimidad de votos, en la que se declaró legalmente incompetente para conocer del recurso de revisión; remitiendo, en consecuencia, los autos correspondientes de dicho

¹⁸ *Ibidem*, folios 15 a 16.

¹⁹ *Ibidem*, folios 25 a 29.

²⁰ *Ibidem*, folio 30.

²¹ *Ibidem*, folios 94 a 118.

asunto, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, de modo previo a ello, se pronunció sobre la oportunidad del recurso, la legitimación de quien lo interpuso, así como la firmeza del primer resolutivo de la sentencia recurrida y el sobreseimiento decretado por el A quo.²²

SEXTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez recibidos los autos respectivos, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, acordó asumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión interpuesto, registrándolo bajo el número 1157/2016. De igual forma, ordenó su turno al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y el envío de los autos a la Sala de su adscripción, a efecto de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.²³

SÉPTIMO. Avocamiento. Posteriormente, la Presidenta de esta Primera Sala, por acuerdo de cinco de enero de dos mil diecisiete, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto; ordenando, a su vez, el envío de los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente y diera cuenta de él a dicha Sala.²⁴

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política

²² Para una perspectiva más amplia de lo determinado en la resolución respectiva, se sugiere atender a lo dispuesto en el apartado 4.4, del cuarto considerando, de la presente ejecutoria.

²³ Cuaderno del Amparo en Revisión 1157/2016, folios 36 a 38.

²⁴ *Ibidem*, folio 70.

de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; con relación a lo previsto en los puntos Primero, Segundo, fracción III, y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013; en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en materia administrativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad de diversas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, en materia de turismo, particularmente en lo que respecta al Registro Nacional de Turismo, en un asunto en el que subsiste el problema de inconstitucionalidad planteado en la demanda de amparo, dada la declaración de reserva de jurisdicción por parte del Tribunal Colegiado de conocimiento, que remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional, ni reviste un interés excepcional, además de que existen precedentes de este Alto Tribunal que se comparten y son aplicables en su substancia para la solución del caso.

Además, se estima pertinente aclarar que aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del

artículo 86 del citado reglamento dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala, y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

SEGUNDO. Legitimación y oportunidad del recurso de revisión. No es necesario analizar la legitimación ni la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, examinó dichas cuestiones en el segundo y tercero de los considerandos de su resolución, y determinó que fue interpuesto por parte legitimada, así como en el correspondiente término legalmente establecido.²⁵

TERCERO. Problemática jurídica a resolver. Lo que procede en el caso es que este Alto Tribunal determine si los agravios esgrimidos en el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa, conducen a variar la decisión asumida por el *A quo* respecto a los conceptos de violación hechos valer en la instancia de amparo, en los que medularmente se cuestionó la constitucionalidad de diversas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, en materia de turismo, particularmente en lo que respecta al Registro Nacional de Turismo; ello en virtud de que dicha parte, al recurrir, combate por conducto de los agravios antes referidos, la calificativa de infundado que el Juez de Distrito le dio a los planteamientos esgrimidos en su escrito de garantías; respecto de lo cual, el Tribunal Colegiado de

²⁵ Cuaderno del Amparo en Revisión *****, folio 98.

conocimiento reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación, se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión.

4.1. En su **demanda de amparo**, la parte quejosa, *********, *********, argumentó, en síntesis, lo siguiente:

4.1.1. En su **primer concepto de violación**, adujo que las disposiciones generales reclamadas son violatorias de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, particularmente, en lo que atañe al principio de legalidad; al desarrollar su argumentación, aludió a la tesis de rubro: *“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”*.

Alegó que las disposiciones reclamadas de la Ley General de Turismo, son contrarias al aludido principio de legalidad, al aducir que, en razón de su ambigüedad, hacen difícil el cumplimiento de las obligaciones que se establecen a su cargo, dando como resultado la ejecución de actos arbitrarios.

En ese sentido, señaló que la ambigüedad de las disposiciones contenidas en la Ley General de Turismo y su Reglamento es manifiesta, toda vez que en diversos artículos se hace referencia al sistema de clasificación de hoteles de carácter obligatorio, pero, por otro lado, se señala como un derecho para los prestadores de servicios turísticos, la referida clasificación de acuerdo a la ley, así

como también, la obligación para dichos prestadores de servicios de cumplir con las exigencias y requisitos que para la clasificación exija la Ley.

De igual forma, expresó que otra evidente violación a la garantía de legalidad por parte de las disposiciones reclamadas, consiste en que las mismas no señalan quiénes serán considerados como “prestadores de servicios turísticos”, es decir, quiénes serán considerados como los destinatarios de las obligaciones previstas en la propia Ley General de Turismo, pues a su consideración, la facultad de señalar los destinatarios de las normas de referencia, se delega indebidamente a una autoridad administrativa, cuando es evidente que dicho señalamiento debió realizarse en la propia ley; aunado a que se delega a la Secretaría de Turismo, regular todo lo relativo a la clasificación hotelera, cuando las bases de dicha clasificación debieron asentarse, de igual forma, en la propia ley.

Así, arguyó que bajo el panorama antes expuesto, corresponderá a la autoridad administrativa, de manera ilegal, determinar a su arbitrio quiénes serán los destinatarios de las obligaciones previstas en la Ley General de Turismo, su Reglamento, y demás normas derivadas de tales ordenamientos; así como modificar, cuando lo estime conveniente, los acuerdos que emita, imponiendo incluso obligaciones no previstas en la ley.

Expuesto lo anterior, refirió que en términos de lo dispuesto en los artículos 57, fracción IV, y 58, fracción X, de la Ley General de Turismo, se desprende que los prestadores de servicios turísticos tendrán el derecho de clasificarse en los términos que la propia ley marque, y que en su caso, deberán cumplir con los requisitos y exigencias que la misma señale, esto es, que debe ser la propia ley la

que determine los requisitos y bases para la clasificación de los prestadores de servicios turísticos en general; sin embargo, alegó que el ordenamiento legal de referencia no señala nada más en relación a dicha clasificación, puesto que no prevé a quiénes se considerará como tales, es decir, como prestadores de servicios turísticos, ni tampoco dispone los referidos requisitos y exigencias para clasificarse.

En ese mismo tenor, apuntó que en el artículo 4, fracción XII, de la ley de referencia, se facultó a la Secretaría de Turismo a establecer una regulación para la clasificación de hoteles y establecimientos de hospedaje, misma que será de cumplimiento obligatorio, y en exclusión de todos los demás prestadores de servicios turísticos; no obstante, señaló que la ambigüedad y contradicción de los artículos antes referidos es evidente, ya que por una parte, se establece la clasificación de todos los prestadores de servicios turísticos como un derecho, que debe hacerse valer de conformidad con los requisitos y exigencias previstos en la propia ley, aun cuando no se señalen los mismos, y por la otra, se establece que será la Secretaría de Turismo la que establecerá la regulación para dicha clasificación, pero únicamente respecto de establecimientos de hospedaje, señalando además, que será de cumplimiento obligatorio.

En esa línea, expresó que la confusión se evidencia más con el texto del artículo 76 del Reglamento de la Ley General de Turismo, pues contrario a lo dispuesto en la ley de la cual emana, en éste se determina como obligatoria la clasificación de referencia, pero no solamente para los hoteles, sino para todos los prestadores de servicios turísticos; estableciéndose, además, que se hará de acuerdo a dicho texto, esto es, conforme a la Ley, Reglamento y demás

ordenamientos, aun cuando debió ser la propia Ley la que señalara las bases para tal clasificación; lo que la deja en estado de indefensión.

En consecuencia, refirió que si la clasificación de mérito es un derecho para los prestadores de servicios turísticos, desconoce por qué se pretende imponer esa misma clasificación como una obligación, pero solamente para los establecimientos de hospedaje, cuyos requisitos y exigencias se establecerán en una regla administrativa expedida por la Secretaría de Turismo; misma que, a su libre albedrío, puede imponer las obligaciones y requisitos que estime convenientes, ya que ni siquiera en la Ley se fijaron las bases o lineamientos para tal clasificación.

De ahí que señaló que la violación al principio de legalidad sea inminente, toda vez que la aludida clasificación es privativa, al estar dirigida únicamente a los establecimientos de hospedaje, siendo que la Ley se encuentra dirigida a todos los que se consideran prestadores de servicios turísticos.

En este orden de ideas, expuso que en el artículo 3, fracción XI, de la Ley General de Turismo, se establece la definición del término “prestadores de servicios turísticos”, en tanto que en la fracción XVIII, se especifica qué son “servicios turísticos”; sin embargo, arguyó que en la propia Ley debió especificarse qué servicios serán considerados como turísticos, como sí se señalaron en todas las Leyes de Turismo anteriores a la impugnada.

Así, sostuvo que en aras de respetar el principio de legalidad que hace valer, se debió establecer en el texto de la propia Ley, los servicios que serán considerados turísticos, así como los destinatarios del propio ordenamiento legal, en virtud de que esa cuestión

constituye una facultad exclusiva del Poder Legislativo; máxime que en la propia Ley se hace referencia a establecimientos de hospedaje y guía de turistas, sin especificar si solamente ellos serán considerados como prestadores de servicios turísticos, o por qué sólo se hace alusión a tales servicios.

Por lo tanto, expresó que las cuestiones anteriores hacen patente la violación a la garantía de legalidad por parte de la Ley General de Turismo, toda vez que se no especifica quiénes serán los destinatarios de las normas turísticas; lo cual se agrava más aún, en virtud de que se delega a una autoridad administrativa la facultad de señalar los destinatarios de la norma, a través de un ordenamiento de carácter secundario, tal como lo dispone el Artículo Decimoquinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo.

En esa tesitura, reiteró que los dispositivos legales impugnados violan la garantía de legalidad, en razón de que contemplan que a través de un Acuerdo Administrativo, se señalen los destinatarios de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, como lo es la Ley General de Turismo, con lo cual se está facultando a la Secretaría de Turismo a legislar sobre las personas que estarán sujetas a las obligaciones de dicha ley, aun cuando tales determinaciones deben estar comprendidas en el cuerpo mismo del aludido ordenamiento legal.

Por otra parte, refirió que la Secretaría de Turismo debió modernizar la estructura del Registro Nacional de Turismo, para posteriormente emitir la convocatoria nacional de inscripción a dicho Registro, dirigida a los prestadores de servicios turísticos; no obstante, reclamó que en el Reglamento de la Ley General de Turismo,

publicado el seis de julio de dos mil quince, no se respetó dicha cuestión, tal como se desprende de los Artículos Decimotercero y Decimocuarto Transitorios del referido Reglamento.

Asimismo, adujo que contrario al orden establecido en el Artículo Sexto Transitorio de la Ley General de Turismo, en las disposiciones transitorias del Reglamento de mérito, se estableció un plazo mayor para la modernización del Registro Nacional de Turismo, al contemplado para la publicación de la convocatoria de inscripción a dicho registro; pues para la referida modernización se señaló un plazo de ciento ochenta días hábiles, mismos que se cumplieron el quince de marzo de dos mil dieciséis, en tanto que para la publicación de la convocatoria de marras, se estableció un plazo de noventa días hábiles, el cual se cumplió en doce de noviembre de dos mil quince; sin embargo, alegó que en términos de las disposiciones reglamentarias aludidas en principio, la convocatoria de inscripción al Registro Nacional de Turismo se debía publicar antes de que concluyera el plazo fijado para la modernización del referido Registro, desconociéndose si los actos que implicaba dicha modernización se llevaron a cabo; toda vez que si ya se publicó la convocatoria de inscripción al Registro Público de la Propiedad [sic] y el plazo fijado para ésta es anterior al plazo relativo para que la aludida modernización terminara, existe incertidumbre si en verdad la estructura del Registro Nacional de Turismo se encuentra actualizada; lo cual, agregó, se provoca con la omisión de la Secretaría de Turismo de respetar los lineamientos que se le fijaron en la propia Ley, evidenciándose la violación al principio de legalidad.

A su vez, señaló que del artículo 3º, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Turismo, se establecieron a favor de la Secretaría de Turismo distintas atribuciones adicionales a las que se le

confirieron en la Ley, dentro de las cuales se encuentra la atinente a vigilar el cumplimiento de la Ley, del Reglamento y de las demás disposiciones jurídicas cuyo ámbito de aplicación tenga efectos en el sector turismo, sin que se señale con precisión a qué se refiere el texto legal con ese señalamiento tan ambiguo o al grado de aplicación al que se alude, pues es claro que hay una infinidad de normas que tienen injerencia en el ámbito turístico; lo que deja al arbitrio de la Secretaría de Turismo vigilar el cumplimiento, no sólo de las disposiciones jurídicas en materia de turismo, sino de cualquier otra disposición jurídica que a juicio de dicha Secretaría, tenga aplicación en el ámbito turístico; dejándose abierta la posibilidad de que se cometan actos arbitrarios en su contra, que la dejen en estado de indefensión e incertidumbre, y transgrediéndose, en consecuencia, el principio de legalidad.

En otro orden de ideas, adujo que los dispositivos reclamados dan un margen de actuación arbitraria a la autoridad, toda vez que los mismos están plagados de ambigüedades; por lo que expuso que a efecto de que dichos dispositivos cumplieran con el principio de legalidad, era menester que se precisara el contenido y alcance de los mismos, en atención a los alegatos previamente expuestos, dado que su contenido no es fácil de entender, con lo cual se crea un grave estado de incertidumbre; principalmente por lo que se refiere a la falta de determinación clara de los destinatarios de la Ley General de Turismo y su Reglamento.

4.1.2. En su **segundo concepto de violación**, reclamó que al expedir el Reglamento de la Ley General de Turismo, no se respetó el principio de reserva legal, tutelado en el artículo 72, inciso f), de la Constitución Federal; toda vez que dicho Reglamento debió limitarse a

dar cumplimiento a la Ley de la cual emana, siguiendo con los lineamientos que claramente se le fijaron en la misma, sin que al efecto rebasara el contenido de dicha Ley, pues de lo contrario, es evidente que se viola la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, tal como sucede en el caso concreto.

Esto es, arguyó que los dispositivos reglamentarios reclamados, crean incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, al tiempo que no respetan los lineamientos fijados en la Ley General de Turismo de la cual emanan, pues imponen cargas adicionales no establecidas en el referido ordenamiento legal, con lo cual resultan invasoras de la facultad de exclusiva de legislar, asignada al Congreso General en el artículo 73 de la Constitución Federal.

En este sentido, explicó que aun cuando el Congreso de la Unión, al expedir una Ley, puede encomendar (no delegar) al Ejecutivo el dictado de normas administrativas generales en observancia a dichas leyes, eso no significa que este último tenga facultad para legislar, lo cual sucede en el caso concreto; dado que ciertos dispositivos del Reglamento de la Ley General de Turismo, señalan cargas adicionales a las previstas en los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley General de Turismo.

En ese sentido, expuso, a manera de ejemplo, que el artículo 93 del Reglamento de referencia, dispone que la vigencia del certificado obtenido por la inscripción al Registro Nacional de Turismo es de dos años, y que treinta días antes de la expiración de tal plazo, dicho certificado debe renovarse, señalándose, además, en el diverso 94, fracción I, del aludido Reglamento, la obligación a cargo de los

prestadores de servicios turísticos, de renovar cada dos años el citado certificado o solicitar su actualización; sin embargo, alegó que dicha obligación no se contempla en forma alguno en la Ley General de Turismo, a la cual dicho ordenamiento secundario pretende complementar, toda vez que en el ordenamiento legal antes aludido, no se señala temporalidad alguna del certificado de inscripción al Registro Nacional de Turismo, y mucho menos la obligación de renovarlo, haciendo evidente la violación de la facultad reglamentaria y del principio de división de poderes consagrados en la Constitución Federal.

De igual forma, refirió que el artículo 3º, fracción I, del Reglamento de mérito, no se constriñe al texto legal del diverso 4º, fracción XIII, de la Ley General de Turismo, toda vez que este último ordinal es muy claro en encomendar a la Secretaría de Turismo, la vigilancia del cumplimiento de la propia Ley, y de los demás ordenamientos y Normas Oficiales Mexicanas que de ella deriven, es decir, todas aquellas normas que deriven cabalmente de la aludida Ley General de Turismo; sin embargo, expuso que el ordinal reglamentario referido en principio, faculta a la Secretaría de Estado antes aludida, a vigilar el cumplimiento no sólo de la citada Ley General de Turismo y su Reglamento, sino de las “demás disposiciones jurídicas”, cuyo ámbito de aplicación tenga efectos en el sector turístico, esto es, no sólo las que deriven del referido ordenamiento legal general, sino incluso aquellas cuya vigilancia corresponda a otras autoridades, siempre y cuando infieran en el ámbito turístico.

En tales condiciones, alegó que con base en el artículo reglamentario impugnado, la Secretaría de Turismo puede verificar el

cumplimiento de disposiciones contenidas en diversos ordenamientos legales, siempre y cuando “tenga efectos en el sector turístico”; lo cual, a su consideración, evidencia la violación a la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que el aludido artículo 3º, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Turismo impugnado, establece la facultad a favor de dicha Secretaría de Estado, de verificar disposiciones variadas, que incluso pueden ser de competencia específica de otra autoridad, y no solamente aquéllas de las que deriven de la Ley General de Turismo, como categóricamente se señala en el numeral 4º, fracción XIII, de dicho ordenamiento legal, mismo que debió ser respetado por el Reglamento respectivo, lo que definitivamente no sucedió.

Asimismo, aludió a manera de ejemplo, lo referente al artículo 95 del Reglamento de la Ley General de Turismo, en el sentido de que el mismo prevé distintas causas por virtud de las cuales la Secretaría de Turismo puede cancelar la inscripción del prestador de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo, aun cuando en la propia Ley General, de la cual deriva la norma reglamentaria reclamada, no se establece precepto legal alguno en el que se contemple la posibilidad de que la inscripción a dicho Registro sea cancelada.

Incluso, señaló que de la lectura a los artículos 46 a 52 de la citada Ley General de Turismo, no se desprende, a su juicio, que haya sido voluntad del legislador establecer la cancelación al Registro de marras. De tal forma, alegó que el citado ordinal reglamentario 95, excede en contenido a la Ley respectiva, al establecer un supuesto que esta última no prevé, lo cual constituye una sanción excesiva.

Además, expresó que el citado numeral reglamentario 95, en su fracción III, establece como causa de cancelación del Registro, el que

la Secretaría de Turismo emita una resolución dentro de un procedimiento infraccionario, sancionando el incumplimiento a cualquier disposición de la Ley General de Turismo, del Reglamento o de las Normas Oficiales Mexicanas en Materia de Turismo; lo que se traduce en el hecho de que si un prestador de servicios turísticos es sancionado por incumplimiento a cualquier obligación en materia de turismo (no sólo las relativas al Registro Nacional de Turismo), además de la sanción que corresponda, perderá por ese hecho su inscripción al Registro Nacional de Turismo; lo cual, a su vez, implica que pueda ser clausurado por una causa que no se estableció en la Ley respectiva.

Esto es, sostuvo que en términos del artículo 65 de la Ley General de Turismo, solamente la omisión de inscribirse al Registro de marras trae como consecuencia la clausura temporal del establecimiento, misma que se levantará veinticuatro horas después de haber quedado inscrito en el Registro; sin embargo, arguyó que contrario a esta determinación, la disposición reglamentaria combatida dispone que cualquier infracción al ordenamiento general aludido en principio, o a las normas que de ella deriven, traerá como consecuencia la clausura del establecimiento al ser cancelada la inscripción al Registro Nacional de Turismo; lo cual hace patente, a su consideración, la violación a la facultad reglamentaria y al principio de subordinación jerárquica, al establecerse una sanción grave, como lo es la clausura, en un supuesto no previsto por la Ley, toda vez que en ésta solo se prevé dicha clausura cuando no se esté inscrito en el Registro Nacional de Turismo, pero en momento alguno dispone que la cancelación de dicha inscripción, como de forma ilegal lo dispone el citado ordinal 95 del Reglamento de la Ley General de Turismo, dejándola en estado de indefensión e incertidumbre.

En ese sentido, alegó que una violación más a la facultad reglamentaria y al principio de supremacía de ley, se evidencia con el artículo 84, fracción VI, del citado Reglamento, toda vez que éste faculta a la Secretaría de Turismo a “imponer sanciones por las infracciones que se cometan al Sistema de Clasificación Hotelera”, cuando en la Ley respectiva, se menciona que dicha clasificación constituye un derecho establecido en favor de los prestadores de servicios turísticos en general, derivado de lo que dispone el artículo 4, fracción XII, en relación con los diversos 57, fracción IV, y 58, fracción X, todos ellos de la Ley General de Turismo; de ahí que manifestó la incongruencia del Reglamento con la Ley de la que deriva y, a su vez, la inconstitucionalidad de aquél, al ir más allá del texto legal que pretende complementar.

Es decir, alegó que la clasificación de referencia debió establecerse como un derecho, esto es, de cumplimiento voluntario; toda vez que señaló que de la Ley General de Turismo, en momento alguno se aprecia que haya sido voluntad del legislador sancionar la falta de clasificación de los establecimientos de hospedaje, aun cuando sí se dispone que dicha clasificación es obligatoria.

Además, señaló que de dicha voluntad sí se desprende el establecer tal clasificación como un derecho, en cuyo caso se debe cumplir con las exigencias y requisitos fijados en la ley; no obstante, reclamó que en ésta no se señalan mismos, por lo que en aras de respetar la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, se debieron establecer en el Reglamento, las bases para tal clasificación, esto es, se debió señalar la forma en que los “Prestadores de Servicios Turísticos” pueden clasificarse, si así lo desean, absteniéndose de facultar a la Secretaría de Turismo, sancionar el incumplimiento al Sistema de Clasificación Hotelera; pues si bien es cierto que en la ley

se señala la obligatoriedad de la clasificación de hoteles, también lo es que para exigir dicha obligación, debió fijarse en la propia ley el procedimiento respectivo, así como las características y requisitos necesarios para tal clasificación, empero, al no establecerse tales cuestiones, convierten la referida obligación en una imperfecta, toda vez que no se puede dar cumplimiento a la misma.

Bajo esta tesitura, expresó que no se puede sancionar el incumplimiento a una obligación que no se encuentra perfectamente detallada en la ley; máxime que en el caso concreto, las “bases” para la clasificación de mérito, se establecerán en un Acuerdo Administrativo, evidenciando *per se* la franca violación al principio de supremacía constitucional, pues será dicho Acuerdo Administrativo el que fije las obligaciones y requisitos que debieron preverse en la propia ley, con lo cual se rebasa el contenido de esta última.

En consecuencia, reiteró que del texto de los artículos 57 y 58 de la Ley General de Turismo, se colige que la clasificación se hará en términos de la propia ley, es decir, que debió ser en la propia ley en donde se establecieran con claridad las bases de la aludida clasificación, y no en un ordenamiento distinto, menos aún, en disposiciones reglamentarias.

Con respecto a lo anterior, apuntó que el artículo 85 del Reglamento de la Ley General de Turismo, establece que la Secretaría de Estado respectiva “...establecerá un Sistema de Clasificación Hotelera que estará integrado al Registro Nacional de Turismo.”; situación que a decir de la entonces quejosa, tampoco prevé la ley general de referencia, pues de una lectura a su articulado, particularmente en lo que respecta al Registro Nacional de Turismo,

no se desprende, a su consideración, precepto legal alguno que establezca tal hecho, haciendo patente la violación en comento.

Por otra parte, alegó la violación de los artículos Décimo Tercero y Décimo Cuarto Transitorios del Reglamento de la Ley General de Turismo, al no respetar los lineamientos que claramente se fijaron en el artículo Sexto Transitorio de la referida ley, a la cual pretende complementar; toda vez que de la disposición transitoria aludida en último término, se desprende que la Secretaría de Turismo debió modernizar la estructura del Registro Nacional de Turismo, para posteriormente emitir la convocatoria nacional de inscripción al citado registro, dirigida a los prestadores de servicios turísticos; sin embargo, manifestó que en los citados artículos transitorios del Reglamento de mérito, no se respetó ese orden, pues en los mismos se estableció un plazo mayor para la modernización del aludido Registro Nacional de Turismo, así como a aquél establecido para la publicación de la convocatoria de inscripción a dicho Registro, lo que a su consideración, denota la ilegalidad de las aludidas disposiciones transitorias, al contravenir los lineamientos fijados en la ley de la cual derivan; transgrediendo así, la facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, y el principio de reserva de ley.

Además, manifestó que en las disposiciones transitorias de referencia, no se señaló en qué consiste la aludida modernización, esto es, qué actos conforman el “proceso de modernización”, para que estuviese en condiciones de conocer con exactitud cuándo inició y cuándo concluyó dicho proceso, por lo que al no establecer tales cuestiones, dichas dispositivos transitorios la dejan en estado de indefensión e inseguridad, al desconocer si la “modernización” de mérito ya concluyó, y por lo tanto, si es válido que se le exija la

inscripción en el Registro Nacional de mérito, puesto que si tal “modernización” aún no concluye, estimaría ocioso que una vez inscrita, se le obligue a actualizar o modificar su inscripción, de acuerdo a la modernización que se realice.

Consecuentemente, señaló que en el caso concreto no se observó lo dispuesto en el artículo 72, inciso f), constitucional, en virtud de que el Ejecutivo Federal modificó el texto de los artículos de la Ley General de Turismo, rebasando su contenido, al establecer situaciones que no fueron previstas por el legislador, e incluso, rebasando los lineamientos que claramente le fijo aquél; por lo cual, arguyó la quejosa, dicha autoridad no puede señalar legalmente cargas o sanciones que no estuvieron contempladas por el órgano legislativo, como la atinente a la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, o la relativa a la vigencia del certificado de inscripción, toda vez que de tal forma, estaría reformando el texto legal de referencia, aun cuando ello corresponde constitucionalmente al Poder Legislativo.

Así, reiteró que el Reglamento de la Ley General de Turismo contraviene y rebasa lo dispuesto en la ley de la cual emana, en virtud de que establece obligaciones adicionales a las previstas en aquélla; reclamando, a su vez, que el citado Reglamento, lejos de resultar esclarecedor, confunde aún más sobre la forma de cumplir con las obligaciones de mérito, con lo cual consideró evidente la ilegalidad del mismo y, en consecuencia, violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que ocasiona incertidumbre en cuanto a la forma en que debe darse cumplimiento a las obligaciones que se pretende exigir a los hoteleros, mismas que son materia de impugnación.

4.1.3. En su **cuarto concepto de violación** (que en realidad corresponde al **tercero**), adujo que el artículo 46 de la Ley General de Turismo, resulta violatorio del principio de división de poderes, previsto en el numeral 49 de la Carta Magna, pues sostiene que a través de aquél, el Poder Legislativo delegó una de sus funciones exclusivas, como lo es señalar a los destinatarios de la ley que expidió, para que sea mediante la emisión de un reglamento, en donde se determine a los sujetos que serán objeto de todas y cada una de las obligaciones comprendidas en la ley de referencia.

De tal forma, sostuvo que en todo caso, debió ser en el Reglamento de la Ley General de Turismo, en donde se señalaran los destinatarios de la obligación de inscribirse al Registro Nacional de Turismo, que señala la propia ley; empero, arguyó que tal determinación se delegó a una autoridad administrativa, en términos de lo dispuesto en el artículo Décimo Quinto Transitorio del citado Reglamento; por lo tanto, expresó que será la Secretaría de Turismo quien determinará a los destinatarios no sólo de la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, sino de todas las obligaciones impuestas a los Prestadores de Servicios Turísticos que prevé la ley general de mérito.

En consecuencia, adujo que se facultó a dicha Secretaría de Estado, para señalar a los sujetos obligados de la ley; lo cual consideró inadmisibile, en virtud de que la aludida Secretaría no es el Poder Ejecutivo quien, en su caso, sí tiene la facultad para reglamentar; por lo que señaló que en la especie, no se está ejerciendo la facultad reglamentaria, sino que se está legislando al señalar a los destinatarios de una ley expedida por el Congreso de la Unión, aun cuando ello constituye una facultad exclusiva del Poder

Legislativo, que no puede ser ejercida por una autoridad administrativa, como la referida en principio.

Bajo esta tesitura, refirió que en atención a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no se desprende la posibilidad de que el Secretario de Turismo pueda determinar a los destinatarios de una ley expedida por el Congreso de la Unión, de tal forma que al preverse dicha cuestión en los artículos 46 de la Ley General de Turismo y Décimo Quinto Transitorio de su Reglamento, se viola el principio de división de poderes, al otorgarle a dicha autoridad administrativa, la facultad de legislar, aun cuando la misma es competencia exclusiva del Poder Legislativo.

Además, expresó que con motivo de lo antes expuesto, resultaba evidente que tanto el “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, como el “Acuerdo por el que se establece el Formato Único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”, contravienen el régimen de distribución de competencias que preconizan los artículos 39, 41, 49, 50, 71, 72, 73, 80 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, y conculcan en su perjuicio, las garantías de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales.

Así, expresó que los Acuerdos Administrativos antes aludidos, y el artículo 4º, fracción XII, de la Ley General de Turismo, quebrantan los referidos numerales constitucionales, en razón de que atribuyen a la Secretaría de Turismo la facultad de determinar quiénes son los sujetos a los que va dirigida la citada ley, así como a “regular” la clasificación de establecimientos de hospedaje, sin sujeción a base

objetiva alguna establecida en ley; lo cual calificó como violatorio del artículo 133 constitucional, dado el desbordamiento de atribuciones legislativas, con motivo de que el Congreso de la Unión confirió a la Secretaría de Turismo una facultad que el propio Congreso no tiene, consistente en establecer el “sistema de clasificación de establecimientos de hospedaje”, sin bases objetivas o limitación alguna.

4.1.4. En su **cuarto concepto de violación** (que efectivamente es el **cuarto**), manifestó que el artículo 9, fracciones II, XVII y XVIII, de la Ley General de Turismo, viola las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en virtud de que implica un desconocimiento y atentado a la distribución de competencias constitucionales, establecidas en los artículos 41, primer párrafo, y 124 del Pacto Federal.

Esto es, arguyó que el citado ordinal 9, en sus fracciones II, XVII y XVIII, del ordenamiento legal de referencia, dispone que corresponde a los Estados y al entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México), celebrar convenios en materia turística, coadyuvar con el Ejecutivo Federal en materia de clasificación de establecimientos hoteleros, así como vigilar el cumplimiento de la Ley General de Turismo y de las disposiciones reglamentarias que de ella deriven; es decir, refiere que dicho numeral dispone que en la forma en que se convenga, las entidades federativas auxiliarán a la Secretaría de Turismo, en la aplicación de dicha ley y su reglamento, inclusive, previendo la facultad de imponer sanciones en lo relativo a la clasificación de hoteles; lo que consideró equivalente a trastornar o modificar el sistema de distribución de competencias constitucionales entre las entidades federativas y los poderes federales, por un simple convenio.

Por lo tanto, reclamó que la citada disposición de la Ley General de Turismo, es inconstitucional, por contravenir el sistema de distribución de competencias consagrado en los artículos 41 y 124 de la Constitución Federal y, a su vez, los diversos 14 y 16 constitucionales, al provenir de una autoridad incompetente para imponer restricciones y sancionar a los gobernados.

4.1.5. En su **quinto concepto de violación**, reclamó que el Ejecutivo Federal tiene el deber de respetar la garantía de libertad de comercio o industria, sin que sea válido que suprima su ejercicio bajo el pretexto de no satisfacer un requisito formal, como lo es la inscripción en el Registro Nacional de Turismo y la obtención del certificado correspondiente, cuya omisión limitaría el continuar en el ejercicio del comercio o industria a que se dedica, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 46 a 52 de la Ley General de Turismo; señalando, a su vez, que resulta aún más grave que los elementos substanciales de la inscripción en el citado registro nacional, para la expedición del certificado correspondiente, así como la periodicidad con que este último debe revalidarse, no están consignados expresamente en los referidos preceptos legales, dado que el Congreso de la Unión delegó al Poder Ejecutivo la facultad respectiva, en virtud de la cual fue que se estableció en Reglamento del ordenamiento legal en comento, particularmente en sus artículos 93 y 94, fracción I, que el referido certificado tendrá una vigencia de dos años, y que el mismo se deberá revalidar treinta días antes de la expiración de dicho plazo; lo cual, a su consideración, debió contemplarse en la propia Ley General de Turismo.

De igual modo, expuso que el artículo 69 de la ley reclamada, viola las garantías consagradas en los artículos 5º, 14 y 16

constitucionales, en virtud de que impone la sanción de clausura a los “Prestadores de Servicios Turísticos”, que no se inscriban en el Registro Nacional respectivo, misma que se levantará veinticuatro horas después de haber realizado la inscripción correspondiente; por lo que arguyó que al suspender las operaciones de un hotel por veinticuatro horas, que en la práctica se traduce en más tiempo, se coarta la libertad de comercio, lo que, a su vez, redundará en una privación al producto del trabajo, sin ningún juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en donde se hayan cumplido las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos.

En ese tenor, manifestó que los artículos 69 y 48 de la Ley General de Turismo resultan inconstitucionales, en virtud de que obligan a obtener un certificado de inscripción al Registro Nacional de Turismo para poder operar, sin que al efecto señalen las condiciones o requisitos correspondientes, pues sólo se dispone que será en disposiciones reglamentarias donde se establezcan los citados requisitos, sin que previamente se fijen las bases para que en uso de la facultad reglamentaria, el Ejecutivo Federal determine tales requisitos; lo que a su consideración, implica que quedará al arbitrio de las responsables señalar los requisitos para llevar a cabo la referida inscripción al Registro Nacional de Turismo.

Luego, expresó que el artículo 85 de la Ley General de Turismo es violatorio de la libertad de comercio contenida en el ordinal 5° de la Constitución Federal, en razón de que impone de manera exclusiva a los establecimientos de hospedaje, sin fundamento ni motivo alguno, un requisito adicional para poder operar, al establecer que el Sistema de Clasificación Hotelera formará parte del Registro Nacional de Turismo; lo cual, agregó la quejosa, se traduce en que la omisión de

cumplir con dicha clasificación, impedirá la inscripción al referido Registro y, en consecuencia, el establecimiento de hospedaje será clausurado; máxime que a su juicio, la ley general de mérito establece la clasificación de “Prestadores de Servicios Turísticos”, en general, como un derecho.

Asimismo, tildó de inconstitucional al artículo 94, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Turismo, por violar al citado ordinal 5° de la Constitución Federal, toda vez que prevé la obligación de revalidar el Certificado de Inscripción al Registro Nacional de Turismo.

4.1.6. Finalmente, en su **sexto concepto de violación**, adujo que el Secretario de Turismo carece de facultades para determinar a los destinatarios de la Ley General de Turismo, de su Reglamento y de las demás normas que de ellas deriven, ya que a su juicio, dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión, puesto que éste es el órgano encargado de expedir leyes, dentro de las cuales, se especifiquen los destinatarios correspondientes.

Así, sostiene que de la lectura a las disposiciones comprendidas en el Acuerdo por el que se da a conocer el catálogo de los diferentes “Prestadores de Servicios Turísticos”, no se desprende aquélla que conceda al Secretario de Turismo, la facultad de determinar quiénes serán considerados como tales; de tal modo que a su juicio, dicha autoridad administrativa está ejerciendo tal facultad de manera indebida, vulnerando lo dispuesto en el artículo 90 constitucional.

Por último, señaló que también impugnaba la incompetencia del Director General de Certificación Turística, para opera el Registro Nacional de Turismo, puesto que a su consideración, no existe

disposición específica que le otorgue a dicho funcionario, la facultad específica de mérito.

4.2. En relación a los argumentos anteriores, el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al dictar la **sentencia recurrida**, determinó lo siguiente.

4.2.1. En el **tercer considerando** estableció que las autoridades responsables, Presidente de la República, Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y Secretario de Turismo, al rendir sus informes justificados, aceptaron la existencia de los actos que se les imputaban, en el ámbito de sus respectivas competencias.

4.2.2. Luego, en el **cuarto considerando** analizó la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades responsables, Presidente de la República y Secretaría de Turismo, en el sentido de que en la especie se actualizaba la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en razón de que los acuerdos reclamados no eran el primer acto de aplicación de las disposiciones de la Ley General de Turismo, también reclamadas; arguyendo, a su vez, que los referidos acuerdos combatidos se trataban de disposiciones generales que no perjudicaban a la quejosa.

En este sentido, el Juez Federal de conocimiento señaló que a efecto de clarificar si en el asunto se actualizaba la citada causal de improcedencia, convenía tener presente que los acuerdos administrativos reclamados por la quejosa se combatían como parte de un sistema normativo que deriva de la Ley General de Turismo en materia del Registro Nacional de Turismo, y que por lo tanto, no era cierto, como lo aducían las responsables, que la impetrante de garantías reclamaba tales acuerdos como el primer acto de aplicación

de las disposiciones de la Ley General de Turismo y de su Reglamento.

De tal forma, aludió a la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: “AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD.”, a efecto de establecer que en la especie se cumplían los requisitos para impugnar las disposiciones generales de mérito como un sistema normativo; toda vez que a través del presente juicio se reclaman los acuerdos administrativos de treinta de marzo de dos mil dieciséis, que es donde se establece la mecánica para obtener la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, mismo que en principio se instituyó en la Ley General de Turismo, y se retomó en aspectos relacionados con su integración, en el Reglamento de dicho ordenamiento general; siendo que además, los acuerdos administrativos de referencia se reclaman como normas autoaplicativas, en cuanto complementan el contenido de los restantes cuerpos de leyes que también se reclaman.

Sobre este punto, el *A quo* precisó que los acuerdos reclamados se tratan en realidad de normas autoaplicativas, aun cuando la quejosa las haya señalado como heteroaplicativas, ya que en ellas se impone la obligación a la amparista, como titular de una negociación mercantil con giro de hotel, de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y, a su vez, se indican los plazos y documentos que debe exhibir para llevar a cabo dicha inscripción, así como el procedimiento que deberá desahogar la autoridad administrativa para otorgar el registro.

Por lo tanto, asentó que con la emisión de los acuerdos reclamados, derivados a su vez de las disposiciones de la Ley General de Turismo y de su Reglamento, se impone a la quejosa las obligaciones que ahí se indican y que la facultan para reclamarlas como normas autoaplicativas.

Aún más, el Juez Federal de conocimiento determinó que los referidos requisitos se satisfacían, en virtud de que las disposiciones reclamadas en conjunto se encuentran dirigidas a regular la instauración del Registro Nacional de Turismo, por lo que para el supuesto de que alguno de los conceptos de violación resultara fundado, se tendría como resultado que la quejosa no esté obligada a inscribirse en el mencionado registro; aunado a que la materia, tema y objeto de tales disposiciones normativas impugnadas en conjunto, es el mismo, esto es, la conformación del Registro Nacional de Turismo.

En consecuencia, el *A quo* estableció que las citadas disposiciones reclamadas, en cuanto a la integración del Registro Nacional de Turismo, sí conforman un sistema normativo; no obstante, precisó que la amparista pretendía reclamar de forma paralela, disposiciones de la Ley General de Turismo y del Reglamento de dicha ley que no guardaban relación con la instauración del Registro Nacional de Turismo, sino que se referían a temas diversos y, que por lo tanto, no formaban parte del sistema normativo de mérito.

En tales condiciones, el Juez Federal de conocimiento determinó sobreseer en el juicio por lo que respecta a los artículos 11, 55, 56 y 60 de la Ley General de Turismo y 3, fracciones III y VIII, 4, fracciones VI y IX, 8, 18, 23, fracción I, 38, 43, 63, fracciones I y II, 66, fracción II, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 99, 102, 105, 106 y 113 del Reglamento de la Ley General de Turismo, al actualizarse la causal de improcedencia en

estudio, es decir, la comprendida en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo; toda vez que tales disposiciones normativas no forman parte del sistema que da origen al Registro Nacional de Turismo, derivado de la emisión de los acuerdos reclamados publicados el treinta de marzo de dos mil dieciséis y, por lo tanto, no eran susceptibles de reclamarse en ese momento por la quejosa.

4.2.3. En el **quinto considerando**, el Juez Federal de conocimiento continuó con el análisis de las restantes causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades responsables, Presidente de la República y Secretario de Turismo.

Así, asentó que respecto del acto reclamado consistente en la promulgación de las disposiciones del Reglamento de la Ley General de Turismo, las referidas autoridades responsables adujeron que cobraba vigencia la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, en razón de que a su consideración, la demanda de garantías se había presentado de forma extemporánea a la entrada en vigor de tales dispositivos reglamentarios.

Lo anterior, en razón de que a juicio de las responsables, el citado Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de julio de dos mil quince, y la demanda de amparo se presentó hasta el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, esto es, fuera del plazo de treinta días concedido en el artículo 17 de la Ley de Amparo.

No obstante, el *A quo* determinó que la referida causal no se actualizaba, en virtud de que las disposiciones del Reglamento de la Ley General de Turismo se reclamaban por formar parte del sistema

que da origen al Registro Nacional de Turismo, derivado de la emisión de los acuerdos reclamados publicados el treinta de marzo de dos mil dieciséis, y que por lo tanto, eran reclamadas en conjunto, como normas autoaplicativas, teniendo la quejosa la oportunidad de reclamarlas dentro del plazo de treinta días que establece el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo.

Además, precisó que del contenido de los acuerdos reclamados se desprendía que habían sido publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis, y que en términos de sus artículos transitorios entrarían en vigor el día siguiente de su publicación, motivo por el cual el plazo para reclamarlos transcurrió del treinta y uno de marzo al doce de mayo de dos mil dieciséis, sin contar los días sábados y domingos, no el cinco de mayo de la referida anualidad, por ser inhábiles.

Por lo tanto, el Juez Federal de conocimiento asentó que si la demanda de amparo se había presentado el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, era de concluirse que la misma se había presentado dentro del plazo legal concedido para ello, motivo por el cual no se actualizaba la causal de improcedencia en estudio.

Por otro lado, expuso que las mismas responsables sostenían que respecto de los actos reclamados consistentes en los tres acuerdos de treinta de marzo de dos mil dieciséis, cobraba vigencia la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que a su juicio, la quejosa omitió formular conceptos de violación contra tales actos.

Empero, el *A quo* determinó que del análisis al escrito inicial de demanda, se advertía que contrario a lo manifestado por las autoridades responsables, la quejosa sí planteó argumentos tendentes a justificar la inconstitucionalidad de los acuerdos reclamados, mismos que a consideración de ésta, tornan inconstitucional todo el sistema normativo relativo a la implementación del Registro Nacional de Turismo, motivo por el cual el Juez Federal de conocimiento determinó que no se actualizaba la causal de improcedencia de mérito.

De igual forma, señaló que las autoridades responsables, Presidente de la República y Secretario de Turismo, hicieron valer la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados consistentes en los tres acuerdos administrativos de treinta de marzo de dos mil dieciséis, ya que a su consideración, la impetrante de garantías no acreditó su interés jurídico frente a los mismos, puesto que tales acuerdos se tratan en realidad de normas heteroaplicativas, que requieren de un acto posterior, en el que se materialicen sus efectos.

Sin embargo, el Juez Federal de conocimiento estableció que contrario a lo manifestado por las responsables, la quejosa sí acreditó su interés jurídico en el caso concreto; pues el “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, establece en su punto segundo, que se entenderá por Prestadores de Servicios Turísticos a las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen o contraten con el turista, la prestación de los servicios a que refiere la Ley General de Turismo; precisando, además, que el punto tercero del referido Acuerdo, dispone que se considera como servicio turístico, el de hospedaje.

De tal modo, estableció que la causal de improcedencia en estudio no se actualizaba, en virtud de que la quejosa aportó a los autos del juicio constitucional de mérito, copia certificada de la constancia de inscripción al Registro Nacional de Turismo, expedida a su favor, que avala que cuenta con una negociación mercantil, con el giro de hotel, el cual en términos del acuerdo reclamado es definido como Prestador de Servicios Turísticos; por lo que la impetrante de garantías se encuentra obligada a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, en términos del sistema normativo que reclama.

Finalmente, refirió que las aludidas responsables manifestaron que en la especie se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la Ley General de Turismo; misma que establece las bases para la emisión de las disposiciones reglamentarias y los acuerdos reclamados, tendentes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

Empero, el *A quo* determinó que la causal de improcedencia de mérito no se actualizaba, en virtud de que las citadas responsables no proporcionaron dato de algún expediente que permitiera verificar la existencia de otro juicio promovido por la propia quejosa, contra las mismas autoridades, y por los mismos actos reclamados, que permitiera constatar su operabilidad en el caso concreto.

Así, sin más causales de improcedencia que hubiesen propuesto las partes, ni alguna otra que se hubiese advertido de oficio, el Juez Federal de conocimiento procedió al estudio de fondo del asunto.

4.2.4. En el **sexto considerando**, el *A quo* abordó el estudio de los conceptos de violación hechos valer por la quejosa, precisando que en atención a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de Amparo, estudiaría, en principio, los motivos de inconformidad relacionados con la inconstitucionalidad de los artículos reclamados, en cuanto a su emisión, y de manera posterior, los alegatos relativos a su confrontación con los derechos humanos contenidos en el texto constitucional.

De tal forma, señaló que a efecto de analizar los argumentos en los que la quejosa adujo que los dispositivos reclamados se emitieron en contravención del artículo 89 constitucional, transgrediendo la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo Federal, era necesario exponer, en primer término, las características de dicha facultad.

Así, el Juez Federal de conocimiento asentó que del contenido de los artículos 49, 50, 51, 56, 73, fracción XXIX-K, 80, 89, fracción I, 90, 92 y 94, primer párrafo, de la Constitución Federal, deriva fundamentalmente la división de los Poderes de la Unión, así como las facultades que tiene cada uno de ellos, mismas que en conjunto conforman las funciones del Estado.

En este sentido, estableció que dicha división de poderes implica la distribución de atribuciones más o menos homogéneas entre los agrupamientos genéricamente enunciados como “Poder Legislativo”, “Poder Ejecutivo”, y “Poder Judicial”; lo cuales, agregó, actúan de manera separada e independiente, pero guardando entre sí la unidad ontológica que exige el Estado democrático de derecho.

Bajo esta tesitura, precisó que al Congreso de la Unión le incumbe la facultad de expedir leyes bajo las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, en lo que se refiere a las materias prescritas en el artículo 73 constitucional, dentro de las cuales se comprende la fracción XXIX-K, relativa a expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado.

Aunado a lo anterior, puntualizó que en lo que concierne a la función administrativa del Estado, el artículo 80 constitucional, finca en el Presidente de la República la titularidad de la Administración Pública Federal, cuyo funcionamiento es tan amplio y complejo que su desarrollo requiere del auxilio de un gran número de órganos secundarios y diversas dependencias, tal como se prevé en el artículo 90 constitucional.

Por lo tanto, afirmó que con el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Ejecutivo, la Constitución Federal estructura en dos vertientes la Administración Pública Federal, a saber, la centralizada y la paraestatal; señalando, a su vez, que en razón del gran desarrollo de la actividad administrativa, se ha generado la exigencia de establecer estructuras necesarias para proporcionar un eficaz y eficiente funcionamiento del sector público, tendente a satisfacer las necesidades de la población, entre ellas, la expedición de leyes que confieren facultades normativas a los Secretarios de Estado; siendo tales casos, cuando a través de un acto formalmente legislativo o

reglamentario, el Congreso de la Unión o el Presidente de la República, habilitan a un órgano de la administración pública para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos convenidos en la propia norma habilitante.

En este sentido, precisó que lo anterior se justifica, en la medida que el Poder Legislativo no suele ocuparse de los detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la Administración Pública; con lo cual resulta apropiado que los Secretarios de Estado, como integrantes de la Administración Pública Federal, conforme con lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, cuenten con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de una ley específica que expida el Congreso de la Unión.

De ahí que asentó que las autorizaciones legales conferidas a los Secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas de observancia general en su ramo, no constituyen actos delegatorios de facultades del Congreso de la Unión, puesto que dicho Cuerpo Legislativo no se despoja a sí mismo de una facultad propia, sino que asigna directamente a un órgano de la Administración Pública Federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción.

Por otro lado, señaló que el citado artículo 92 constitucional, finca con toda claridad en el Presidente de la República, la facultad de emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, que a su turno deberán ser refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda.

En tales condiciones, precisó que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general expedidas por el Presidente de la República para dar cumplimiento a las leyes; en tanto que los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo en ejercicio de sus funciones sobre casos concretos de los negocios públicos. Por su parte, puntualizó que las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos; y, finalmente, que el acuerdo administrativo constituye una decisión del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigida a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna dado que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

No obstante, determinó que a diferencia de los actos gubernativos anteriores, las “reglas generales administrativas”, emitidas por un Secretario de Estado, constituyen cuerpos normativos de detalles técnicos y operativos para materias específicas; por lo que con exclusión de las facultades conferidas al Presidente de la República en el artículo 92 constitucional, el Congreso de la Unión puede expedir leyes donde autorice a los Secretarios de Estado a dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia; pues mientras dicho órgano legislativo no interfiera en la formación, materia y contenido específico de los decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes, que corresponden al Presidente de la República, puede conferir directamente a los Secretarios de Estado la atribución de expedir reglas técnico-operativas dentro del campo de una ley específica.

Con base en lo anterior, el *A quo* estableció que las “reglas generales administrativas” son actos materialmente legislativos, cuyo

dictado encuentra fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o reglamento, al tenor de la cual una autoridad administrativa diversa al titular del Ejecutivo Federal, es dotada de la atribución para emitir disposiciones generales con la finalidad de pormenorizar lo previsto en una ley o reglamento, generalmente con el objeto de regular cuestiones de carácter técnico, que por su complejidad o minucia, se estima conveniente sean desarrolladas por una autoridad administrativa, que en atención a su elevado nivel de especialización, puede levantar de la realidad cambiante, con mayor oportunidad y precisión, las particularidades de los fenómenos sociales que ameritan ser normados.

A efecto de sostener tales consideraciones, el Juez Federal de conocimiento aludió a los siguientes criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: *“REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.”*; y, *“REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO.”*.

Así, estableció que en atención al origen de la facultad para emitir reglas generales administrativas, así como a su jerarquía, pueden señalarse como notas que las distinguen de otras disposiciones de observancia general, las siguientes:

1. Las reglas generales administrativas, al ser expedidas con base en una habilitación legal o reglamentaria, se encuentran por debajo de las leyes del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, así como de los Reglamentos del Presidente de la República, o de los gobernadores de los Estados.
2. Al encontrarse sujetas al principio de primacía de la ley y al diverso de primacía reglamentaria, las referidas reglas administrativas no pueden derogar, limitar o excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios.

Incluso, para su validez deben acatar los diversos derechos fundamentales que tutela la Constitución Federal y, además, las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijen en la respectiva cláusula habilitante.

3. La habilitación para expedir disposiciones de observancia general no puede conferirse en una materia que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley.
4. Las reglas generales administrativas son emitidas por órganos del Estado y, por ende, sin rebasar lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante, pueden vincular a los gobernados y precisar el alcance de los deberes y obligaciones que legalmente les corresponden.
5. La emisión de las reglas generales administrativas puede sujetarse por el órgano que establezca la respectiva cláusula habilitante al desarrollo de un procedimiento previo en el que se

cumplan determinadas formalidades que estime convenientes el órgano habilitante.

Establecido lo anterior, el *A quo* reiteró que el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal, autoriza al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado; precisando, a su vez, que con base en dicha facultad, el citado órgano legislativo expidió la Ley General de Turismo, y que además, con el propósito de llevar a su exacta observancia, el Presidente de la República expidió el Reglamento correspondiente.

Asimismo, señaló que con el propósito de cumplir con lo ordenado en las disposiciones normativas antes aludidas, el treinta de marzo de dos mil dieciséis, el Secretario de Turismo emitió tres acuerdos administrativos, a saber, el “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, el “Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos”, y el “Acuerdo por el que se establece el formato único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”.

Por lo tanto, asentó que del análisis sistemático de las disposiciones normativas antes referidas, se desprende, en principio, que la materia de turismo se encuentra regulada por el Congreso de la Unión, motivo por el cual éste expidió la Ley General de Turismo; sin

embargo, precisó que también se autoriza que la Federación, los Estados, Municipios y la Ciudad de México, puedan expedir normas de carácter general en la materia, con base en las facultades concurrentes determinadas por el Legislativo Federal.

A su vez, estableció que derivado de lo que dispone la Ley General de Turismo, se desprende la creación del Registro Nacional correspondiente, mismo que es obligatorio para los prestadores de servicios turísticos, y cuya ejecución y vigilancia corresponde a la Secretaría de Estado respectiva, es decir, a la Secretaría de Turismo.

Además, apuntó que las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley General de Turismo, materializan de forma más clara las características que debe tener el Registro Nacional de Turismo, así como la forma de acceder a éste, los registros que ahí deben indicarse, su vigencia, los motivos de pérdida del registro, etcétera, esto es, puntualizan las características de dicho Registro Nacional.

De igual modo, agregó que en los acuerdos administrativos emitidos por el Secretario de Turismo, se establece el catálogo de los diferentes servicios turísticos, cuyos prestadores deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; además de que se expide la Convocatoria Nacional de Inscripción al aludido Registro Nacional, y se hace del conocimiento de los solicitantes, el formato único para el trámite correspondiente a dicha inscripción; con lo cual, el *A quo* sostuvo que los referidos acuerdos administrativos, permiten llevar a su exacta observancia, el mandato legal de contar con un Registro Nacional de Turismo.

Así, el Juez Federal de conocimiento determinó que del análisis antes efectuado, se advertía el cumplimiento de los requisitos correspondientes para considerar que las normas reclamadas llevaron a su exacta observancia, el mandato contenido en la Ley General de Turismo, a saber:

1. Las disposiciones reglamentarias y acuerdos administrativos reclamados se encuentran subordinadas a la Ley General de Turismo.
2. Las referidas reglas administrativas no derogan, limitan o excluyen lo previsto en las disposiciones de la Ley General de Turismo.
3. La materia de turismo que se regula en los acuerdos reclamados, no es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.
4. Las reglas generales administrativas son emitidas por el Secretario de Turismo, autoridad que fue expresamente facultada en la Ley General de Turismo.
5. Las disposiciones del Reglamento, así como los acuerdos reclamados, desarrollan el procedimiento para obtener el Registro Nacional de Turismo, que se contempla en la Ley General de Turismo.

Con base en lo anterior, el *A quo* estableció que devenía **infundado** el argumento en el que la recurrente adujo que la Ley General de Turismo, particularmente su artículo 46, inconstitucionalmente permitió que en el Reglamento de la propia ley,

y en los acuerdos reclamados, se establecieran cuáles son los servicios turísticos, así como los sujetos que debían inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; toda vez que derivado del artículo 3º, fracciones XI y XVIII, de la propia Ley General de Turismo, se desprenden los conceptos de “Prestador de Servicios Turísticos” y de “Servicio Turístico”.

Asimismo, calificó como **infundado** el argumento en el que la quejosa arguyó que la Ley General de Turismo no dispone las bases para definir la clasificación hotelera, y que por lo tanto, ésta no puede establecerse a través de las disposiciones del Reglamento de la propia Ley, o en los acuerdos reclamados; lo anterior, al considerar que la ley general de mérito establece qué debe entenderse por “Prestadores de Servicios Turísticos” y “Servicios Turísticos”, aunado a que en su artículo 4º, fracción XII, prevé como atribuciones del Ejecutivo Federal, para ejercerse por conducto de la Secretaría de Turismo, el establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República.

De tal forma, el Juez Federal de conocimiento asentó que si en cumplimiento a tal obligación, el Ejecutivo Federal desarrolló el Sistema de Clasificación Hotelera en el Reglamento de la Ley General de Turismo, era de estimarse que tales disposiciones reglamentarias le daban realización y contenido a lo ordenado por la ley respectiva, motivo por el cual no existía transgresión a la facultad reglamentaria, consagrada en el artículo 89 constitucional.

Ahora bien, en cuanto al alegato en el que la quejosa manifestó que la Ley General de Turismo no contempla la obligación de renovar el certificado de inscripción ante el Registro Nacional de Turismo, o bien, su actualización o cancelación, en tanto que en el Reglamento

de la ley general antes referida, y en los acuerdos reclamados, se introduce la obligación de renovar cada dos años el aludido certificado, además de que se indica la obligación de actualizar el mismo, e incluso, se introduce la figura de su cancelación, en contravención a la facultad reglamentaria; el *A quo* estimo que resultaba **infundado**, en virtud de que la Ley General de Turismo contempla la existencia del Registro Nacional de Turismo, en relación a lo cual, resaltó lo dispuesto en los artículos 46 a 53, 57 y 58 de dicho ordenamiento legal, en los que se establecen los lineamientos de dicho Registro, así como los derechos y obligaciones que derivan de la inscripción en el mismo, donde de forma específica se autoriza la actualización de los datos.

En esta tesitura, precisó que no era cierto que la Ley General de Turismo no indique que es obligación de los Prestadores de Servicios Turísticos el actualizar sus datos, ya que tal obligación se encuentra en el artículo 58, fracción V, de dicho ordenamiento legal.

A su vez, puntualizó que la temporalidad de dos años del certificado de registro correspondiente, la obligación de renovar éste y la cancelación del mismo, aun cuando constituyen aspectos que son materia de regulación específica en el Reglamento de la Ley General de Turismo, no van más allá de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, pues precisamente, a través de esas normas se da realización y contenido a lo ordenado por la Ley; toda vez que ésta, en su artículo 2º, fracción XI, dispone que uno de sus objetivos consiste en determinar las normas para la integración y operación del Registro Nacional de Turismo, pues incluso en los artículos 46 a 52 de dicho ordenamiento legal, se dan los lineamientos para su funcionamiento.

De tal forma, el Juez Federal de conocimiento determinó que las disposiciones del Reglamento de la Ley General de Turismo, específicamente los artículos 83 a 95, contemplan y materializan la forma en cómo se integra y opera el Registro Nacional de Turismo, pues ahí se indican los prestadores de servicios turísticos que deben inscribirse al mismo, el trámite que deben desahogar para ello, los documentos que deben aportar, la actividad de la autoridad certificadora, y una vez obtenido el certificado relativo, su vigencia, así como las posibilidades de modificación, actualización y cancelación del mismo; aspectos todos estos que tienden a desarrollar la integración y operación del aludido Registro.

Incluso, el *A quo* agregó que los acuerdos administrativos reclamados tienden a perfeccionar los trámites a desahogar por los prestadores de servicios turísticos; de ahí que el argumento en estudio deviniera **infundado**.

Por otra parte, respecto al alegato en el que la quejosa señaló que la Ley General de Turismo no contempla la figura de la clausura, por falta de inscripción ante el Registro Nacional de Turismo, y que el Reglamento de dicha Ley, así como los acuerdos reclamados, de forma novedosa introducen tal medida por falta de inscripción; el Juez Federal de conocimiento también lo calificó como **infundado**, al considerar que contrario a lo manifestado por la quejosa, el artículo 69 de la ley general aludida en principio, sí contempla la imposición del estado temporal de clausura, ante la actitud contumaz en el registro por parte de los Prestadores de Servicios Turísticos, así como por no exhibir los documentos requeridos por la autoridad en materia de turismo.

En consecuencia, estableció que al tenor de las conclusiones precedentes, era de estimarse que los actos reclamados no transgreden la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 de la Constitución Federal.

Posteriormente, el Juez Federal de conocimiento procedió al estudio de los planteamientos relacionados con la transgresión al artículo 73 constitucional.

Así, determinó que resultaba **infundado** el reclamo en el que la quejosa señaló que el acuerdo administrativo por el cual se emite el catálogo de servicios turísticos es inconstitucional, en virtud de que dotó de tal facultad a la Secretaría de Turismo, aun cuando ésta es exclusiva del Congreso de la Unión; así como aquél en el que adujo que el Secretario de Turismo carece de facultades para determinar a los destinatarios de la Ley General de Turismo, de su Reglamento y de las demás normas de ellas derivadas, ya que no se encuentra entre las facultades establecidas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en el 8° del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Lo anterior, en razón de que el *A quo* consideró que la facultad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Federal, no es de las denominadas como indelegables, toda vez que faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de turismo y a establecer las bases generales de coordinación de las facultades entre la Federación, Estados, Municipios y la Ciudad de México.

De tal forma, reiteró que la materia de turismo se encuentra regulada, en principio, por el Congreso de la Unión, motivo por el cual

éste expidió la Ley General de Turismo; sin embargo, precisó que también se autoriza que la Federación, los Estados, Municipios y la Ciudad de México, puedan expedir normas de carácter general en la materia, con base en las facultades concurrentes determinadas por el Legislativo Federal.

A su vez, puntualizó que la referida fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución Federal, fue analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 71/2009, en la que se estableció que dicha disposición normativa debe entenderse como la atribución del Congreso de la Unión para regular la materia de turismo, a través de la expedición de leyes que dispongan las bases generales de coordinación, bajo un esquema de facultades concurrentes; lo cual, agregó el Juez Federal de conocimiento, constituye una interpretación que fue retomada en el artículo 1° de la propia Ley General de Turismo, cuyo articulado, además, indica cuáles son las facultades atribuidas a cada uno de los órdenes de gobierno.

En tales condiciones, insistió en que devenía **infundado** el argumento en estudio, referente a que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de turismo, pues como se indicó en párrafos anteriores, el Legislativo Federal estableció en la materia las bases generales de coordinación, bajo un esquema de facultades concurrentes.

Consecuentemente, el *A quo* estableció que atento a lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley General de Turismo y 42, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se generaba competencia a favor del Secretario de Turismo, para regular y coordinar el Registro Nacional de Turismo; con lo cual,

declaró **infundado** el planteamiento relativo a que dicho Secretario de Estado carece de facultades para determinar a los destinatarios de la Ley General de Turismo, de su Reglamento y de las demás normas de ellas derivadas, con motivo de que tales facultades no se encuentran entre las establecidas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en el 8° del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

De tal forma, el Juez Federal de conocimiento asentó que resultaban **infundados** los motivos de queja vertidos por la impetrante de amparo, en el sentido de que las disposiciones normativas impugnadas transgreden el artículo 73 de la Constitución Federal.

Sentado lo anterior, el *A quo* procedió a analizar de forma conjunta los argumentos relacionados con la transgresión al principio de división de poderes consagrado en el artículo 41 de la Constitución Federal, y al principio de supremacía constitucional.

En esta tesitura, señaló que al respecto, la quejosa adujo que las normas reclamadas transgreden el principio de división de poderes, en razón de que se delega en el Secretario de Turismo, la facultad de identificar a los “Prestadores de Servicios Turísticos”, aun cuando tal facultad es exclusiva del Legislador Federal; además de que se autoriza que a través de meros convenios, los estados y la federación legislen en materia de clasificación de hoteles, imponiendo incluso sanciones a los gobernados en caso de incumplimiento.

Por otro lado, el Juez Federal de conocimiento refirió que la quejosa también reclamaba la transgresión al principio de soberanía

nacional, en cuanto se autoriza que una autoridad distinta al Congreso de la Unión, legisle en materia de turismo.

No obstante, determinó que los motivos de disenso antes referidos no prosperaban, en virtud de que la naturaleza de la facultad contenida en el artículo 73, fracción XXIX-K, constitucional, autoriza que la materia de turismo sea concurrente y, por lo tanto, que las autoridades de los tres órganos de gobierno puedan legislar en la misma, respetando para ello las competencias establecidas en la Ley General de Turismo; precisando, además, que con base en lo decidido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada controversia constitucional 71/2009, en materia de turismo, dados los antecedentes históricos de la reforma a la Constitución Federal que dio origen a la aludida fracción XXIX-K del artículo 73, nos encontramos en una materia concurrente, en la que los tres órdenes de gobierno cuentan con facultades específicas para actuar y legislar en la esfera de las facultades que les son reconocidas.

Así las cosas, estableció que en la materia de los actos reclamados no era cierto, como lo sostenía la quejosa, que a través de acuerdos de coordinación, la Federación y los restantes órdenes de gobierno, legislen en materia de clasificación de establecimientos de hospedaje, ya que tal facultad es competencia exclusiva de la Federación, por conducto de la Secretaría de Turismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 4, fracción XII, de la Ley General de Turismo.

Misma consideración sostuvo el *A quo* en lo que respecta a la materia de Prestadores de Servicios Turísticos, ya que tal facultad es competencia exclusiva de la Federación, por conducto de la Secretaría de Turismo, en atención a lo dispuesto en el artículo 4, fracción XV, en

relación con el diverso 54, ambos de la Ley General de Turismo; agregando que incluso, la Secretaría de Turismo, en el punto tercero del “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, indicó qué actividades son consideradas como prestadores de servicios turísticos.

Así, determinó que no existe transgresión al principio de división de poderes, toda vez que se encuentran definidas por el Congreso de la Unión, en la Ley General de Turismo, las facultades de los tres niveles de gobierno, lo cual se realizó en cumplimiento a las facultades concurrentes con que el constituyente permanente instruyó al Legislativo Federal en la reforma constitucional respectiva; además de que asentó que tampoco existe vulneración al principio de supremacía constitucional, como lo sostenía la quejosa, ya que del análisis a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Ley General de Turismo, de su Reglamento y de los acuerdos administrativos reclamados, se advertía que éstos tienen su antecedente en la norma fundamental, y que es de ahí de donde van permeando en el andamiaje constitucional.

Bajo esta tesitura, estableció que también era **infundado** el argumento relativo a que los acuerdos reclamados son inconstitucionales, en virtud de que en ellos se contempla al hospedaje como servicio turístico, siendo que existen otros servicios que no fueron regulados; toda vez que el *A quo* consideró que derivado de lo dispuesto en el punto tercero, del “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de

Turismo”, se advierte que no sólo se considera al hospedaje como un servicio turístico, sino que se regularon diecisiete servicios más.

De tal manera, el Juez Federal de conocimiento determinó que devenían **infundados** los argumentos esgrimidos por la quejosa, en relación a la transgresión a los principios de división de poderes y de supremacía constitucional.

Posteriormente, el *A quo* procedió con el estudio de los planteamientos relacionados con la violación al derecho de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 16 de la Constitución Federal; mismos que calificó de **infundados**, toda vez que contrario a lo alegado por la impetrante de garantías, la materia de turismo es concurrente, motivo por el cual puede ser regulada por los tres órganos de gobierno, con base en las facultades que a cada uno correspondan.

En este sentido, indicó que la competencia de lo que se refiere a la materia del Registro Nacional de Turismo, que es el sistema normativo reclamado por la quejosa, corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Turismo, la cual, a su vez, expidió los acuerdos administrativos reclamados.

Por lo tanto, estableció que el hecho de que una materia sea concurrente, no produce inseguridad jurídica, pues precisamente, a través de la Ley Federal [sic], se establece la competencia de cada orden de gobierno, motivo por el cual el gobernado se encuentra en posibilidad de conocer si la autoridad que emite actos en su contra, está facultada para ello.

De tal forma, determinó que devenía **infundado** el argumento en que se aducía que el artículo 3°, fracción I, de la Ley General de Turismo, indica de forma general, que los Prestadores de Servicios Turísticos deben cumplir con las disposiciones de esa Ley, de su Reglamento, de las Normas Oficiales en Materia de Turismo y de los demás ordenamientos aplicables, generando con ello incertidumbre jurídica; lo anterior, en razón de que el *A quo* estimó que bastaba con que en el acto de autoridad se aplicaran las disposiciones que lo funden, para que la quejosa, en caso de estimar que las mismas no resultaran aplicables, se encuentren en aptitud de poderlas reclamar en sede ordinaria, o bien, a través del juicio de amparo; sentido contrario, agregó el Juez Federal de conocimiento, implicaría que en el artículo reclamado se contenga un catálogo de diversas disposiciones que se le puedan aplicar, aun cuando éstas se encuentren en diversas disposiciones, lo cual no estimó posible.

Aunado a lo anterior, indicó que la frase “y los demás ordenamientos aplicables”, es una fórmula empleada por el legislador a fin de hacer del conocimiento del gobernado que debe cumplir con esa norma y las demás que le resulten aplicables, entendiéndose por ésta, cualquiera que de acuerdo a la situación de hecho existente, le sea aplicable; precisando, además, que el derecho de legalidad establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, por lo que será materia del acto concreto de autoridad, donde se analice si se cumple con tal derecho o no.

En otro orden de ideas, asentó que los alegatos en los que se adujo que las disposiciones del Reglamento y de la Convocatoria al Registro Nacional de Turismo se expidieron fuera de los plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley General de Turismo

y del propio Reglamento, se traducían en una omisión por parte de las autoridades responsables de proveer en la esfera administrativa lo ordenado en la citada ley y su reglamento, en materia del Registro Nacional de Turismo, en los términos ahí señalados; es decir, en el retraso en la emisión de diversas normas reglamentarias.

En tales condiciones, hizo alusión a la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “*OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.*”, a efecto de establecer que en caso concreto nos encontramos en presencia de una omisión relativa, en competencia de ejercicio obligatorio; toda vez que la Ley General de Turismo mandató que las disposiciones reglamentarias debían expedirse dentro de un término de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de la misma, lo cual ocurrió el dieciocho de junio de dos mil nueve, siendo que el reglamento fue expedido hasta el seis de julio de dos mil quince, transcurriendo en exceso el plazo ahí concedido.

Asimismo, puntualizó que en la propia Ley de mérito, se indicó que la Secretaría de Turismo debía modernizar la estructura del Registro Nacional de Turismo, para lo cual contaría con el plazo de un año, contado a partir del dieciocho de junio de dos mil nueve, y que una vez concluida la aludida modernización, se debía publicar en el Diario Oficial de la Federación, la convocatoria de inscripción al Registro Nacional de Turismo, dirigida a los prestadores de servicios turísticos, los cuales contarían con el plazo de un año para realizar los trámites ahí señalados; no obstante, refirió el *A quo*, en el Reglamento de la Ley General de Turismo, se indicó que la modernización del Registro Nacional de Turismo se llevaría a cabo dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a partir de su entrada en vigor, a saber, el siete de julio de dos mil quince, y que dentro del plazo de

noventa días, debía expedirse la convocatoria de inscripción de los Prestadores de Servicios Turísticos en el Registro Nacional de Turismo, lo cual se realizó fuera de ese plazo, ya que ello sucedió hasta el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

Así las cosas, el Juez Federal de conocimiento determinó que la omisión relativa, en competencias de ejercicio obligatorio, se acreditaba, en razón de que las disposiciones reglamentarias de mérito se emitieron de forma deficiente, fuera del término establecido en la Ley General de Turismo, e incluso, fuera de los plazos establecidos en el Reglamento respectivo; sin embargo, precisó que para elucidar si la referida omisión tornaba inconstitucional todo el sistema normativo que conforma al Registro Nacional de Turismo, debía señalarse, en principio, que no todos los silencios del legislador pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales, sino únicamente aquéllos que con su silencio, alteren el contenido normativo o provoquen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.

En consecuencia, procedió a determinar si en el caso a estudio se cumplían o no los requisitos conducentes para acreditar la inconstitucionalidad omisiva de referencia. De tal forma, asentó que en cuanto al primero de tales requisitos, consistente en que exista un mandato normativo expreso que proponga un derecho dotado de contenido y alcance, que requiera de complementación en las leyes o acciones conducentes, sí se observaba, en virtud de que en la Ley General de Turismo se establece la necesidad de contar con un Registro Nacional de Turismo, dejando a las disposiciones reglamentarias, su conformación y estructura, lo cual debía realizarse en los plazos ahí señalados.

Luego, en relación al segundo requisito, atinente a que se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación, por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos, decidió que también se cumplía, pues de la reseña de las disposiciones reglamentarias y de la Convocatoria Nacional de referencia, se advertía que habían sido expedidas fuera del plazo establecido en la Ley General de Turismo.

Finalmente, respecto al tercer y último requisito, referente a que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía, el *A quo* determinó que no se satisfacía, ya que a través de las normas reclamadas no se restringía ningún derecho de la quejosa, puesto que el plazo para inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, era el mismo que se contemplaba tanto en la Ley General de Turismo (artículo sexto transitorio, último párrafo), como en su Reglamento (artículo décimo sexto transitorio), consistente en un año; incluso, indicó que tal disposición fue retomada en el Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo, dirigida a los Prestadores de Servicios Turísticos, en específico, en su apartado A, punto sexto.

De tal forma, estableció que las disposiciones reglamentarias no limitaron el plazo de la accionante de amparo, para que pudiera inscribirse al Registro Nacional de mérito, ya que éste es constante tanto en la Legislación Federal, como en su Reglamento, pues aun cuando la convocatoria y el retraso en la emisión de la misma, si bien produjeron la omisión relativa, en competencia de ejercicio obligatorio, lo cierto es que ello no trascendió en la esfera de derechos de aquélla; motivo por el cual el Juez Federal de conocimiento estimó incontrovertible lo **infundado** de los motivos de queja constitucional en estudio.

Del mismo modo, asentó que el argumento relacionado con la discrepancia en los términos para la modernización de la estructura del Registro Nacional de Turismo, tampoco trascendía a la esfera jurídica de la quejosa, toda vez que se trataba de una obligación impuesta por el Legislador Federal a la Secretaría de Turismo, para que en la esfera de su competencia, pudiera modernizar internamente la estructura del referido Registro, y así emitir la Convocatoria relativa; incluso, el *A quo* precisó que aun cuando dicha Secretaria de Estado excedió el plazo de un año concedido en la Ley General de Turismo, vigente desde el dieciocho de junio de dos mil nueve, y emitió la convocatoria relativa hasta el treinta de marzo de dos mil dieciséis, esto es, con una dilación de casi seis años, no se afectaron los derechos de la parte quejosa para acceder a la inscripción relativa.

En dichos términos, el Juez Federal de conocimiento calificó como **infundados** los planteamientos relacionados con la transgresión al artículo 16 constitucional.

Consecuentemente, procedió al estudio de los conceptos de violación en los que se adujo que las normas reclamadas transgredían el derecho a la libertad de comercio, consagrado en el artículo 5° constitucional; mismos que consideró **infundados**, al estimar que a través de tales normas, no se impedía a la amparista poder explotar la actividad para la que se encuentra autorizada como hotel, sino por el contrario, detalló que lo único que indican tales disposiciones normativas es que derivado de que la impetrante de garantías realiza actividades turísticas, necesita inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, concediéndole, además, un término de doce meses para realizarlo.

Así las cosas, determinó que el hecho que transcurrido el plazo de un año concedido y derivado de la falta de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, se pueda imponer como apremio una clausura temporal de la negociación, durante el lapso de tiempo que ésta continúe sin inscripción, no implica de modo alguno transgresión a la libertad de comercio, ya que la quejosa, a fin de poder explotar legalmente su giro comercial, debe cumplir con las disposiciones normativas expresadas en la Ley, como ocurre en el caso, donde se le concede un plazo para inscribirse en el aludido Registro.

Además, en atención a la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”*, el *A quo* estableció que en el caso concreto, la carga que se impone a la quejosa, consistente en la obtención del certificado relativo ante el Registro Nacional de Turismo, siempre que el giro mercantil respectivo se encuentre en el sistema de clasificación hotelera, es constitucionalmente válida; toda vez que la actividad turística en el país, constituye una de las principales fuentes de ingresos, y por lo tanto, requiere de una regulación que sea competitiva para su desarrollo.

A efecto de dar sustento a la aseveración anterior, el Juez Federal de conocimiento hizo referencia a la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Turismo, presentada ante la Cámara de Diputados el doce de febrero de dos mil nueve; señalando, a su vez, que entre los principales objetivos que subyacen a la emisión de la legislación en comento, se encuentra la necesidad de promover y regular la actividad turística en el país, como motor de desarrollo, así como propiciar la competitividad en la materia.

Incluso, resaltó que en dicha iniciativa de ley, se indica de forma específica, que lo que se busca con el Registro Nacional de Turismo es dotar de mayor certidumbre jurídica al turista, a través de un Registro Nacional de Turismo; mismo que además servirá como herramienta para la planeación de la actividad turística en el país.

De tal manera, sostuvo que los objetivos o finalidades del legislador al respecto, resultan constitucionalmente relevantes, toda vez que obedecen a la necesidad de incentivar el sector turismo y de llevar un control de las negociaciones mercantiles que presten los servicios de hospedaje.

Asimismo, precisó que la medida legislativa examinada es instrumentalmente apta y susceptible de alcanzar los objetivos anteriormente identificados, en virtud de que obliga a los prestadores de servicios turísticos, en el ramo de hospedaje, a inscribirse en el Registro Nacional de referencia, previendo para el supuesto de que sean omisos en realizarlo dentro del plazo respectivo, la clausura temporal del establecimiento, previa imposición de multa, durante el tiempo que se persista con la actitud contumaz.

En ese mismo tenor, asentó que las medidas correctivas reseñadas también cumplen con el requisito de proporcionalidad, pues son proporcionales al fin que buscan, aunado a que no producen efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados, como lo son la libertad de trabajo y la libertad de comercio; toda vez que la quejosa conserva su derecho para ofrecer en forma habitual sus servicios de hospedaje, en principio, durante el tiempo concedido para que obtenga su registro, y después, en caso de llegar a ser apremiado con clausura temporal,

ésta sólo se verificará durante la temporalidad en que persista la conducta contumaz.

Por lo tanto, determinó que las obligaciones impuestas a quienes prestan servicios de hospedaje, si bien son restrictivas de la libertad de comercio, lo cierto es que obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, idóneas y no desproporcionales.

En consecuencia, reiteró que devenía infundado el concepto de violación en estudio, referente a la transgresión del derecho de libertad de comercio, establecido en el artículo 5° constitucional.

Por último, estableció que resultaba **infundado** el argumento en el que la quejosa arguyó que el artículo 84 del Reglamento de la Ley General de Turismo, faculta al Secretario del Ramo a imponer sanciones por infracciones al sistema de clasificación hotelera, transgrediendo el contenido del diverso 89 del propio Reglamento, en virtud de que éste dispone que la inscripción en el Registro de mérito, en realidad se trata de un derecho concedido a los prestadores de servicios turísticos, consistente en obtener la inscripción y certificación en el mismo, esto es, que debe considerarse como de cumplimiento voluntario, y que por tanto, no puede establecerse una sanción al respecto.

No obstante, el *A quo* asentó que la calificativa anterior atendía a que, contrario a lo manifestado por la quejosa, el artículo 46, último párrafo, de la Ley General de Turismo, indica que la inscripción al Registro Nacional de Turismo es obligatoria para personas físicas y morales, quedando su designación encomendada a las disposiciones reglamentarias.

Así, dado lo **infundado** de los motivos de queja constitucional esgrimidos por la impetrante de garantías, el Juez Federal de conocimiento negó el amparo solicitado, por lo que hacía a los actos reclamados consistentes en:

1. La Ley General de Turismo, en específico los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 4, fracción XII, 9, fracciones XVII y XVIII, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 57, fracciones II, IV y VI, 58, fracciones II, V, VI y X, 69, 70, así como los Transitorios Cuarto y Sexto.
2. El Reglamento de la Ley General de Turismo, en específico los artículos 2, fracción XV, 73, 83, 84, fracciones II, III, V y VI, 85, 86, 87, 88, fracciones I, II y III, 89, 90, fracciones II, III, IV y VII, 92, 93, 94, fracción I, y 95, fracciones II y III, así como los Transitorios Décimo, Décimo Primero, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Noveno.
3. El “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.
4. El “Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de inscripción al Registro Nacional de Turismo, dirigida a los prestadores de servicios turísticos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

5. El “Acuerdo por el que se establece el Formato Único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

4.3. Al interponer su **recurso de revisión**, la quejosa, *****,
*****, hizo valer los siguientes argumentos:

4.3.1. En su **primer agravio**, aduce que el *A quo* no analizó propiamente el concepto de violación planteado en su demanda de amparo, en el sentido de que los dispositivos reclamados, específicamente el artículo 46 de la Ley General de Turismo, el numeral Decimoquinto Transitorio de su Reglamento, y el “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis, resultan violatorios de la facultad reglamentaria y del principio de división de poderes previstos en la Constitución Federal.

Esto es, reclama que el Juez Federal de conocimiento no abordó de manera puntual el citado concepto de violación, en razón de que en momento alguno cuestionó que la autoridad administrativa, en la especie, la Secretaría de Turismo, pudiera emitir normas generales en estricta observancia a la Ley General de Turismo y de su Reglamento, además de que tampoco impugnó el hecho de que el Presidente tenga la facultad de delegar a los Secretarios de Estado, si así lo considera conveniente, la expedición de normas “técnico-operativas”, pues le resulta evidente que puede hacerlo, en el ámbito de sus respectivas competencias; sino que en realidad, lo que reclamó fue la cuestión de que se le encomendó, o se le delegó, regular a dicha Secretaría de

Turismo, aun cuando ello constituye un elemento fundamental de las leyes, cuya precisión o señalamiento corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, toda vez que éste órgano es el único facultado para legislar; entendiéndose como tal, la expedición de leyes.

En este sentido, señala que no se reclamó la delegación *per se* de expedir reglas generales, ni la facultad de la autoridad administrativa para expedirlas, como de forma errónea lo consideró el *A quo*.

Bajo esta tesitura, arguye que la facultad delegada al Secretario de Turismo, de señalar quiénes serán sujetos específicos de las obligaciones contenidas en una Ley expedida por el Congreso de la Unión, como lo es la Ley General de Turismo, rebasa la facultad reglamentaria y el principio de división de poderes, en tanto que no se le está encomendando el dictado de “simples” reglas “técnico-operativas”, sino la señalización de los sujetos a quienes les va a aplicar la Ley; lo cual, a su juicio, constituye un elemento que solamente puede ser determinado por el Congreso de la Unión, toda vez que es el único órgano facultado para legislar.

En este orden de ideas, refiere que si el Congreso de la Unión es el único facultado para expedir leyes, resulta claro que también es, de considerarlo necesario, el único que puede modificar los elementos de generalidad y abstracción de las mismas, es decir, establecer exenciones o excepciones a la propia Ley, dirigiéndola a determinado grupo de personas; por lo tanto, alega que si en el caso concreto, al expedir la Ley General de Turismo, como norma abstracta y general, se determinó que era una autoridad administrativa, como lo es la

Secretaría de Turismo, quien puede modificar esa generalidad al señalar a qué sujetos exclusivamente estará dirigida dicha Ley, aun cuando de un análisis al articulado de la misma, se desprende que estará dirigida específicamente a los “Prestadores de Servicios Turísticos”; resulta innegable, a su consideración, que debió ser en el propio cuerpo de la Ley, donde se señalaran quiénes tienen dicho carácter, dado que el Congreso es el único facultado para modificar uno de los elementos esenciales de la Ley, como lo es la generalidad.

De tal forma, manifiesta que es claro que al delimitarse el ámbito de aplicación de la Ley General de Turismo a los “Prestadores de Servicios Turísticos”, es decir, a cierto grupo específico de personas, debió ser el propio Congreso de la Unión el que estableciera dicha especificación; pues, contrario a lo señalado por el *A quo*, aun cuando en las fracciones XI y XVIII del artículo 3° del referido ordenamiento legal, se señalan las definiciones de “Prestadores de Servicios Turísticos” y de “Servicio Turístico”, respectivamente, ello no implica que sea una autoridad administrativa, quien haciendo uso de su facultad de emitir reglas de tal carácter, señale la parte más elemental de la Ley, que es precisar las personas a las que les aplicará la misma, toda vez que dicho elemento solamente puede ser determinado por el propio Congreso o, en todo caso, en el Reglamento respectivo, pero no a través de un Acuerdo Administrativo, como de forma indebida se hizo en el caso concreto.

En tales condiciones, reitera que el *A quo* analizó indebidamente el concepto de violación a estudio, en razón de que no se dolió de la carencia de facultades de la Secretaría de Turismo para emitir reglas administrativas, sino de que a través de dichas reglas, no se puede determinar un elemento fundamental de la Ley en comento, como lo es los sujetos los que está dirigida la misma; pues es claro, a su

consideración, que se trata de una Ley con un ámbito de aplicación específico.

Por lo tanto, aduce que no es válido que la Secretaría de Turismo, lejos de simplemente “regular” en la materia, legisle, al señalar los sujetos obligados a dicha Ley, es decir, que modifique la generalidad de la misma; pues resulta evidente que las disposiciones de dicho ordenamiento legal afectan a determinadas empresas que debieron precisarse en la propia Ley, o bien, establecer las bases para dicha determinación que, en todo caso, debió comprender el Reglamento respectivo; pero no en una norma cuyo fin, a decir del *A quo*, es establecer la forma y términos de aplicación de la Ley, pues es claro que señalar los sujetos a quienes únicamente les serán exigibles las obligaciones previstas en ella, no constituye una cuestión “técnico-operativa”.

Por otro lado, sostiene que en el capítulo de antecedentes de su demanda de garantías, señaló que en todas las anteriores legislaciones de turismo expedidas por el Congreso de la Unión, sí se fijaron claramente quienes serían los “Prestadores de Servicios Turísticos”, como sujetos obligados a dichas leyes; sin embargo, arguye que en la legislación reclamada, específicamente en el artículo 46 de la misma, que esa importante atribución se delegó a una autoridad administrativa, violentándose con ello el principio de división de poderes y la facultad reglamentaria contenidos en la Constitución Federal.

Además, expresa que en todo caso, el *A quo* estaba obligado a resolver la cuestión efectivamente planteada, tomando en cuenta todos los elementos que fueron hechos de su pleno conocimiento, es decir, si consideraba que es válido que una autoridad administrativa

pueda señalar los sujetos obligados por una Ley expedida por el Congreso de la Unión, debió señalar las razones particulares, causas inmediatas y circunstancias especiales que tomó en cuenta para tal determinación; precisando, además, el por qué esa facultad de carácter meramente legislativo, sí se encuentra dentro de las atribuciones de una autoridad administrativa; no obstante, reclama que contrario a lo antes expuesto, el Juez Federal de conocimiento resolvió de una forma somera que una autoridad administrativa se encuentra válidamente facultada para expedir reglas administrativas en cumplimiento a una Ley o Reglamento, aun cuando es claro que esa no la *litis* planteada.

En apoyo a los argumentos anteriores, hizo referencia a las tesis de rubros: “*LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS.*” y “*EQUIDAD Y GENERALIDAD DE UNA LEY. DIFERENCIAS.*”.

4.3.2. En su **segundo agravio**, señala que derivado de lo dispuesto en el sexto considerando de la sentencia recurrida, el *A quo* consideró que en el caso a estudio, sí se establecen en la ley las bases para la “clasificación hotelera”, estimando que las mismas se encuentran plasmadas en el artículo 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo, y concluyendo que por ese solo hecho, es que resulta infundado el concepto de violación esgrimido al respecto; sin embargo, arguye que con la situación anterior se evidencia la ilegalidad de la sentencia recurrida, al no haberse analizado debidamente el citado concepto de violación, toda vez que en éste se planteó que debió ser en la propia ley, en donde se señalaran las bases para la clasificación de referencia, en virtud de que es la propia ley, en sus artículo 57, fracción IV, y 58, fracción X, la que determina que será en dicho cuerpo normativo, donde se den las bases para la aludida clasificación.

Así, expone que el citado ordinal 57, fracción IV, de la Ley General de Turismo, establece como derecho de los “Prestadores de Servicios Turísticos”, la clasificación de mérito, en los “términos que esta Ley señale”; de igual forma, refiere que el diverso 58, fracción X, del citado ordenamiento legal, dispone que será obligación de tales prestadores de servicios, clasificarse en “términos de esta Ley”; de ahí que arguye que debió ser en la propia ley donde se fijaran tales bases, pues a su consideración, lo único que se delegó a la Secretaría de Turismo, fue “regular” el sistema de clasificación hotelera, esto es, proveer a la exacta aplicación y operación de dicho sistema; por lo que expresa que dicha regulación debe tener una base legal, es decir, puntos fijos y claros a desarrollar, mismos que debieron preverse en la propia ley, al ser ella quien delegó en la referida Secretaría de Estado, la facultad de regular este “sistema”.

De tal forma, sostiene que debieron dársele a la Secretaría de Turismo, los pasos a seguir para llevar a cabo dicha regulación, lo que en la especie no sucedió; transgrediéndose así, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Por su parte, alega que contrario a lo sostenido por el Juez Federal de conocimiento, no cabe duda de que en el caso concreto se rebasó la facultad reglamentaria, en virtud de que se estableció una “regulación” que no se encuentra delimitada por la ley, aun cuando ésta exige que debió ser en ella misma, donde se señalaran las bases para dicha clasificación; lo cual, agrega la recurrente, constituye un hecho notorio que el *A quo* no tomó en consideración, puesto que ni siquiera fue objeto de pronunciamiento por su parte, dejándola con ello, en claro estado de indefensión.

A su vez, expresa que la consideración atinente a que las bases se encuentran delimitadas en el Reglamento de la Ley General de Turismo, específicamente en el artículo 86, es incorrecta, toda vez que del contenido del citado ordinal, únicamente se desprenden los objetivos que deben contemplar los lineamientos para el sistema de clasificación hotelera; lo cual, de forma alguna implica que se le estén delimitando a la autoridad administrativa, bases a seguir para la regulación del Sistema de Clasificación Hotelera, ya que no hay especificaciones claras y precisas a seguir, pues el hecho de que se le fijan objetivos, solamente constituye, a su consideración, la finalidad que tienen tales lineamientos, más no las bases a que debe sujetarse.

En este sentido, refiere que lo verdaderamente cierto, es que el artículo 86 del Reglamento de referencia, sí rebasa el contenido de la Ley General de Turismo, en virtud de que ésta es categórica y determinante al señalar que las bases deben establecerse en ella misma, es decir, en la “propia ley”, lo cual no da lugar a interpretación alguna; por lo tanto, señala que en todo caso, los objetivos previamente referidos, debieron preverse en el propio cuerpo de la Ley General de Turismo, simplemente porque así lo exige la ley; empero, reclama que esta última determinación no fue respetada por las responsables, al establecer, presuntamente, tales bases en el Reglamento de mérito, transgrediendo a todas luces la ley de la cual emana el mismo, y la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional; lo cual no fue advertido por el *A quo*, a pesar de que se trata de un hecho notorio, pero además, de un argumento que a su juicio, hizo valer de manera efectiva en su demanda de garantías.

En consecuencia, hizo valer de nueva cuenta la inconstitucionalidad de las disposiciones del Reglamento de la Ley

General de Turismo, que señaló como reclamadas en su demanda de amparo; cuyo estudio, sostiene, fue parcial por parte del Juez Federal de conocimiento, ya que a su consideración, éste se limitó a señalar que “no rebasaban” el contenido de la ley, sin refutar los conceptos de violación que de forma ampliada y contundente esgrimió en el citado curso de garantías.

En consecuencia, solicita que en obvio de repeticiones innecesarias, se tengan por reproducidos tales planteamientos de constitucionalidad, como si a la letra se insertaran en el escrito relativo a la presente instancia.

4.3.3. Por último, en su **tercer agravio**, aduce que la sentencia recurrida es ilegal, ya que a su consideración, no respetó lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Amparo, toda vez que el *A quo* omitió el estudio del primer concepto de violación esgrimido en su demanda de garantías, en el que reclamó la violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, por parte de los artículos 4, fracción XII, 57, fracción IV, y 58, fracción X, de la Ley General de Turismo.

Esto es, alega que de la lectura a la sentencia impugnada, no se advierte que en momento alguno, el Juez Federal de conocimiento hubiese estudiado el citado concepto de violación, en el que se planteó la evidente contradicción en que incurren los artículos de la Ley General de Turismo en comento; ya que mientras el ordinal 4, fracción XII, de dicho ordenamiento legal, señala que únicamente será obligatorio para los hoteles clasificarse de acuerdo a la regulación que realice la Secretaría de Turismo, en el diverso 57 de la citada ley, se establece que dicha clasificación será un derecho, pero no sólo para los hoteles, sino para todos los “Prestadores de Servicios Turísticos”,

en tanto que en artículo 58 del ordenamiento legal en comento, se señala que la clasificación para todos los “Prestadores de Servicios Turísticos” será obligatoria; precisándose, además, tanto en el texto de este último dispositivo legal, como en el del numeral aludido de manera previa, que dicha clasificación se realizará en términos de la ley.

De tal modo, arguye que la ambigüedad de dichas disposiciones es indudable, tal como lo señaló en el concepto de violación cuyo análisis fue completamente omitido por el *A quo*, máxime que respecto de dichos preceptos legales fue admitida la demanda de garantías; por lo tanto, sostiene que no cabe duda de que el citado concepto de violación debió ser estudiado y resuelto por el Juez Federal de conocimiento, lo cual no aconteció; de ahí que manifiesta la transgresión al artículo 76 de la Ley de Amparo, pues en todo caso, se debieron señalar las causas inmediatas, razones particulares y motivos especiales que tomó en cuenta el *A quo* para omitir el estudio del concepto de violación de mérito.

Posteriormente, expone que en el capítulo de antecedentes de su escrito de amparo, que de acuerdo a los criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, forma parte integral de la demanda de garantías, hizo valer la transgresión al derecho humano de igualdad jurídica, por parte del artículo 4, fracción XII, de la Ley General de Turismo, al establecer una obligación destinada solamente a los prestadores del servicio de hospedaje, aun cuando la ley es clara en estar dirigida a todos los “Prestadores de Servicios Turísticos” que se mencionan en el Acuerdo de catálogo de Prestadores de Servicios Turísticos, y que como el propio *A quo* señaló, consta de dieciocho giros comerciales; además de que dicha obligación se previó incluso antes de que se diera a conocer el citado Catálogo.

Por lo tanto, señala que a su consideración, es clara la violación al referido derecho humano, en tanto que sin motivación, ni fundamentación alguna, se está imponiendo solamente a uno de los dieciocho giros considerados como servicios turísticos, la obligación de clasificarse, cuando frente a la ley, los dieciocho servicios están en igualdad de condiciones; máxime que a su juicio, el propio artículo 58 de la ley general de referencia, establece que dicha clasificación es una obligación de todos los prestadores de servicios turísticos, por lo que estima completamente violatorio del derecho de igualdad, que ante esa disposición, exista otra francamente desigual, en donde se imponga una obligación específica a un solo giro comercial; lo cual, agrega, también fue omitido por el Juez Federal de conocimiento, a pesar de ser un hecho notorio.

Finalmente, en apoyo los argumentos anteriores, alude a la tesis de rubro: *“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.”*

4.4. Al respecto, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resolvió lo siguiente.

4.4.1. En el **sexto considerando**, estableció que no era materia de revisión, y que por ende debía quedar firme, el resolutivo primero de la sentencia recurrida, que se rige por el considerando cuarto del mismo fallo, en el que se decretó el sobreseimiento en el juicio de garantías respecto de las autoridades responsables: Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y Presidente de la República; en relación a los actos reclamados que se les atribuyeron en el ámbito de sus respectivas competencias, consistentes en la aprobación, promulgación y emisión de los artículos 11, 55, 56 y 60 de

la Ley General de Turismo, y 3, fracciones III y VIII, 4, fracciones VI y IX, 8, 18, 23, fracción I, 38, 43, 63, fracciones I y II, 66, fracción II, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 99, 102, 105, 106 y 113 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

Lo anterior, al considerar que la quejosa no expresó argumento de agravio alguno para combatir dicha determinación.²⁶

4.4.2. Finalmente, en el **séptimo considerando**, el Tribunal Colegiado de conocimiento determinó que carecía de competencia legal para conocer del recurso de revisión respecto del tema de constitucionalidad de los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 4, fracción XII, 9, fracciones XVII y XVIII, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 57, fracciones II, IV y VI, 58, fracciones II, V, VI y X, 69, 70, y Transitorios Cuarto y Sexto de la Ley General de Turismo, y de los diversos 2, fracción XV, 4, fracción VII, 73, 83, 84, fracciones II, III, V y VI, 85, 86, 87, 88, fracciones I, II y III, 89, 90, fracciones II, III, IV y VII, 92, 93, 94, fracción I, 95, fracciones II y III, y Transitorios Décimo, Décimo Primero, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Noveno del Reglamento de la Ley General de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de julio de dos mil quince.

Por lo tanto, dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conociera y resolviera lo que tuviera a bien en relación a dichas cuestiones.

QUINTO. Estudio de fondo. Al tenor de lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a

²⁶ Cabe señalar que no es obstáculo para considerar firme dicha determinación, el que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito no haya reflejado las consideraciones referidas, en un punto resolutivo del fallo correspondiente.

analizar los agravios esgrimidos por la recurrente en su escrito de revisión, a fin de determinar si ello conduce a variar la decisión asumida por el *A quo* en la sentencia recurrida.

En este sentido, se advierte que el **primer agravio** hecho valer por la recurrente, resulta **substancialmente fundado**, en virtud de que en éste, alega que el Juez Federal de conocimiento no analizó debidamente el concepto de violación en el que reclamó que el artículo 46 de la Ley General de Turismo, además del artículo Décimo Quinto Transitorio de su Reglamento, y el “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, son contrarios a la Constitución, en razón de que a través de tales disposiciones, se delegó al Secretario de Turismo la facultad de precisar quiénes serán los sujetos específicos de las obligaciones contenidas en la citada ley general, es decir, quiénes se considerarán como prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; ya que a su consideración, dicha cuestión debió haberse establecido en la propia ley, o bien, en su Reglamento, pero no en un acuerdo administrativo, como de forma indebida se hizo en el caso concreto.

Esto es, señala que el *A quo* no abordó debidamente el citado concepto de violación, puesto que en momento alguno cuestionó que la Secretaría de Turismo pudiera emitir normas generales en estricta observancia de la Ley General de Turismo y de su Reglamento, ni que el Presidente tenga la facultad de delegar a los Secretarios de Estado la expedición de normas técnico-operativas, tal como erróneamente lo consideró aquél; sino que en realidad, reclamó que el Secretario de Turismo no puede establecer uno de los elementos fundamentales de

la ley en comento, como lo es los sujetos a los que está dirigida la misma, es decir, a quiénes se considerará como Prestadores de Servicios Turísticos, obligados a inscribirse al Registro Nacional correspondiente.

De tal forma, deviene **substancialmente fundado** el que la recurrente alegue que el Juez Federal de conocimiento no debió resolver que una autoridad administrativa se encuentra válidamente facultada para expedir reglas administrativas en cumplimiento de una ley o reglamento, porqueo ello no constituyó parte de la *litis* que le fue efectivamente planteada.

En efecto, asiste razón a la promovente en los alegatos anteriores, ya que derivado de un análisis a su escrito de garantías, se advirtió, en principio, que en su primer concepto de violación adujo, entre otras cuestiones, que las disposiciones reclamadas contravenían el principio de legalidad consagrado en la Constitución Federal, en razón de que no señalan quiénes serán considerados como “Prestadores de Servicios Turísticos”, es decir, quiénes serán como los destinatarios de las obligaciones previstas en la Ley General de Turismo; reclamando, además, que la facultad de señalar a éstos, indebidamente se delegó al Secretario de Turismo, aun cuando consideraba evidente que dicho señalamiento debió haberse hecho en la propia ley.

De igual modo, en el citado concepto de violación manifestó que en atención a lo antes expuesto, y a lo previsto en el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, corresponderá a dicho Secretario de Estado, determinar quiénes serán los destinatarios de las obligaciones previstas en la Ley General de

Turismo, su Reglamento, y demás normas derivadas de tales ordenamientos, a través de los acuerdos que al efecto emita.

En este sentido, arguyó que los dispositivos impugnados violan la referida garantía de legalidad, en virtud de que contemplan que a través de un acuerdo administrativo se señalen los destinatarios de la Ley General de Turismo, con lo cual se faculta a la Secretaría de Turismo a legislar sobre las personas que estarán sujetas a las obligaciones de dicha ley, aun cuando tales determinaciones debieron estar comprendidas en el cuerpo mismo del citado ordenamiento legal.

Asimismo, del análisis al tercer concepto de violación (marcado de manera incorrecta como cuarto) esgrimido por la entonces quejosa, se advierten planteamientos semejantes a los anteriores, en el sentido de que el artículo 46 de la Ley General de Turismo resulta violatorio del principio de división de poderes contenido en la Constitución Federal, en razón de que a través de dicho numeral, se delegó la facultad de señalar, a través de la emisión de un reglamento, a los destinatarios de dicha ley, es decir, a los sujetos que deberán atender las obligaciones comprendidas en el referido ordenamiento legal.

De tal forma, sostuvo que en todo caso, debió ser en el Reglamento de la Ley General de Turismo en donde se señalaran los destinatarios de la obligación de inscribirse al Registro Nacional de Turismo; sin embargo, expresó que tal determinación se delegó a la Secretaría de Turismo, en términos de lo dispuesto en el artículo Décimo Quinto Transitorio del aludido Reglamento; por lo que arguyó que será dicha Secretaría de Estado la que determinará a los destinatarios, no sólo de la obligación de inscribirse en el citado Registro Nacional, sino de todas las obligaciones impuestas a los

Prestadores de Servicios Turísticos que prevé la ley general en comento.

En consecuencia, manifestó que de manera inadmisibile se facultó a la Secretaría de Turismo para señalar a los sujetos obligados a la ley general de la materia, aun cuando, en todo caso, tal facultad reglamentaria compete al Ejecutivo Federal.

Incluso, en el concepto de violación de referencia, manifestó que en atención a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no se desprende la posibilidad de que el Secretario de Turismo pueda determinar a los destinatarios de una ley; de tal manera que al preverse dicha cuestión en los artículos 46 de la Ley General de Turismo y Décimo Quinto Transitorio de su Reglamento, se viola el principio de división de poderes, al otorgarle a dicha autoridad administrativa, la facultad de legislar.

Ahora bien, en la sentencia recurrida, el Juez Federal de conocimiento declaró infundados tales planteamientos, sobre la base de que el desarrollo de la actividad administrativa ha exigido el establecimiento de las estructuras necesarias para proporcionar un eficaz y eficiente funcionamiento del sector público, de entre las cuales se encuentra la expedición de leyes que confieren facultades normativas a los Secretarios de Estado, ya sea a través de un acto formalmente legislativo o reglamentario, emitido por el Congreso de la Unión, o por el Presidente de la República, respectivamente, a efecto de regular una materia concreta y específica; lo cual, agregó el *A quo*, se justifica en la medida en que el Poder Legislativo no suele ocuparse de los detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública; de ahí que estimó apropiado que los Secretarios de Estado, como integrantes de la Administración Pública

Federal, cuenten con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.

Así, el Juez Federal de conocimiento asentó que las autorizaciones conferidas a los Secretarios de Estado para dictar reglas-técnico operativas de observancia general en su ramo, no constituyen actos delegatorios de facultades del Congreso de la Unión, puesto que dicho órgano legislativo no se despoja a sí mismo de una facultad propia, sino que asigna directamente a un órgano de la Administración Pública Federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción.

Igualmente, precisó que a diferencia de los reglamentos, decretos, acuerdos administrativos, u órdenes, las reglas generales administrativas, emitidas por un Secretario de Estado, constituyen cuerpos normativos de detalles técnicos y operativos para materias específicas; de tal forma, que mientras el Congreso de la Unión no interfiera en la formación de los actos referidos en principio, que corresponden al Presidente de la República, puede expedir leyes donde autorice a los Secretarios de Estado a dicar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia.

Así, estableció que las reglas generales administrativas son actos materialmente legislativos, cuyo dictado encuentra fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o reglamento, al tenor de la cual una autoridad administrativa diversa al titular del Ejecutivo, es dotada de la atribución para emitir disposiciones generales, con la finalidad de pormenorizar lo previsto en un ordenamiento legal o reglamentario, y con el objeto de regular cuestiones de carácter

técnico, que por su complejidad o minucia, es conveniente sean desarrolladas por una autoridad administrativa, atendiendo a su elevado nivel de especialización; además de que resaltó, que tales reglas generales administrativas están sujetas a los principios de supremacía de ley, reserva de ley y subordinación jerárquica.

Ya en lo particular, el *A quo* determinó que los planteamiento de referencia esgrimidos por la quejosa resultaban infundados, en virtud de que contrario a lo alegado por ésta, el artículo 3º, fracciones XI y XVIII, de la Ley General de Turismo, conceptualiza qué es un Prestador de Servicios Turísticos y qué debe entenderse por servicio turístico; aunado a que, al desestimar diverso motivo de reclamo, estableció que el artículo 46, último párrafo, del citado ordenamiento legal, indica que la inscripción al Registro Nacional de Turismo, es obligatoria para las personas físicas y morales, quedando su designación encomendada a las disposiciones reglamentarias que al efecto emita la autoridad administrativa.

Como puede apreciarse, si bien es cierto que en la sentencia recurrida el Juez Federal de conocimiento analizó el argumento relativo a que la Ley General de Turismo no establece quiénes serán considerados como prestadores de servicios turísticos, sujetos a la obligación de inscribirse en el Registro Nacional respectivo, calificando dicho planteamiento como infundado, en virtud de que el artículo 3º, fracciones XI y XIII, del citado ordenamiento legal, establecen su conceptualización de manera genérica; también lo es que dicho juzgador no analizó propiamente el planteamiento esencial formulado por la quejosa, en el sentido de que la precisión de los sujetos obligados a cumplir con el deber de inscribirse en el citado Registro, como elemento esencial de la obligación, debe preverse en una ley, o en su caso, en el reglamento correspondiente.

En efecto, aun cuando el *A quo* determinó que en el caso se está en presencia de una habilitación hecha por el legislador, a favor del Ejecutivo Federal y del Secretario de Turismo, lo cierto es que en ningún momento constató si la precisión de los sujetos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, constituye un elemento esencial del deber impuesto, y que como tal, debe estar previsto en la ley, en atención al principio de reserva de ley; de ahí que resulte **substancialmente fundado**, el agravio en estudio.

En este sentido, cabe señalar que también resulta **esencialmente fundado**, el argumento de agravio en el que la recurrente aduce una omisión de estudio por parte del Juez Federal de conocimiento, en lo que respecta al planteamiento de inconstitucionalidad vertido en su demanda de amparo, en contra del artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, que a su vez reconduce al artículo 87, fracción I, del propio Reglamento; toda vez que como se indicó previamente, en los conceptos de violación primer y tercero, la entonces quejosa se dolió, entre otras cuestiones, de que el citado artículo transitorio indebidamente delegó al Secretario de Turismo, la potestad para precisar el elemento “sujetos” por cuanto hace a la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

El aserto anterior se puede constatar de la lectura a los citados conceptos de violación, en los que la entonces quejosa manifestó que se delegó a una autoridad administrativa la facultad de señalar a los destinatarios de la norma, a través de un ordenamiento de carácter secundario, tal como lo dispone el citado artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo; así como que en todo caso, debió ser en el referido Reglamento en donde se

señalaran los destinatarios de la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo que contempla la ley, sin que dicha cuestión se delegara a una autoridad administrativa, en términos de lo dispuesto en el aludido dispositivo transitorio.

De tal forma, si bien es cierto que en el sexto considerando de la sentencia recurrida, el *A quo* emitió pronunciamiento en torno al artículo 46 de la Ley General de Turismo; también lo es que en forma alguno se pronunció con respecto a la delegación de facultades contenida en el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, a pesar de que la quejosa formuló argumentos específicos al respecto; de ahí que sea **fundado** el motivo de agravio en estudio.

En consecuencia, al haber resultado **substancialmente fundado** el **primer agravio** de los esgrimidos por la recurrente en la presente instancia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **procede a analizar los conceptos de violación respectivos**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo.

Bajo esta tesitura, cabe precisar que esta Sala únicamente se avocará a analizar los argumentos correspondientes a las cuestiones cuyo estudio fue indebido u omitido por el Juez Federal de conocimiento en la sentencia recurrida, lo cual se contrae a parte de lo expuesto por la quejosa en los conceptos de violación primero y tercero de su demanda de garantías; de los cuales se desprenden los tópicos referentes a si la Ley General de Turismo contiene los elementos mínimos necesarios para que los sujetos obligados a inscribirse al Registro Nacional de Turismo cumplan con ese deber (seguridad jurídica), y si el artículo 46 del citado ordenamiento legal

hace una delegación o habilitación en favor de una autoridad diferente de la legislativa para precisar los sujetos obligados a inscribirse en el aludido Registro Nacional de Turismo (legalidad jurídica).

Ahora bien, a efecto de analizar las cuestiones anteriores, se estima oportuno precisar que el veintinueve de septiembre de dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional mediante la cual se incorporó la fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de lo cual, el diecisiete de junio de dos mil nueve, se publicó en el citado medio de difusión oficial, la Ley General de Turismo, en cuya exposición de motivos se expresó lo siguiente:

“(...)

*En su Título Primero se establecerían las "Disposiciones Generales" y el objeto de la Ley, el cual evoluciona con respecto al texto vigente, concretando las necesidades actuales del sector, **asimismo se contiene la descripción de los principales conceptos a que refiere este nuevo ordenamiento, como son: Ley, Reglamento, Secretaría, turista, prestador de servicios turísticos, Turismo Sustentable, Turismo a corto, mediano y largo plazo, competitividad, Ordenamiento Turístico del Territorio, Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, etcétera, sin demerito de otros conceptos los cuales se especificarán en el reglamento de esta Ley.***

Con toda intención se evitó definir, tanto las modalidades del turismo, como cada uno de los servicios que se consideran turísticos, en virtud de que tal convencionalismo limitaría los alcances de la Ley.

(...)

En este Título se establecen las facultades y atribuciones que le corresponden al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, según el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las que derivan de la nueva Ley General de Turismo. Asimismo se refiere a la legislación supletoria, y a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal concurrentes en materia turística.

Justo es reconocer que la descentralización de funciones es un acto que responde al pacto federal, por lo que la actividad turística debe ser comprendida bajo esta dinámica. De esta manera, las entidades

federativas, como uno de los principales actores, sabrán cuáles son sus facultades y obligaciones en materia de turismo para que en uso de ellas procedan a emitir la legislación que corresponde en cada jurisdicción de acuerdo a sus características y necesidades en materia turística.

(...)

*Finalmente, en el último Título de este nuevo ordenamiento, se incluirían los "Aspectos Operativos" de la actividad, **los cuales son una necesidad del sector, como lo es, entre otros, el dotar de mayor certidumbre jurídica al sujeto primordial del turismo, el cual es el turista, a través de un Registro Nacional de Turismo, que a diferencia de la ley anterior, éste plantea obligatorio, sirviendo éste como una herramienta para la planeación de la actividad turística.***

Es así que de manera general se pretende lograr una Ley que dote de derechos y obligaciones tanto a prestadores de servicios turísticos como a turistas, una ley que promueva la sustentabilidad y competitividad que requiere el sector turismo a favor del país.

(...).”

De lo anterior, puede advertirse que el legislador intencionalmente definió en forma genérica los principales conceptos para la aplicación de la Ley General de Turismo y, a su vez, reconoció que de detallar las modalidades del turismo y los servicios que se consideran turísticos, se limitarían los alcances propios de la ley.

En este sentido, conviene hacer alusión a los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo; mismos que disponen lo siguiente:

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

(...)

XI. Prestadores de Servicios Turísticos: Las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley;

(...)

XVIII. Servicios Turísticos: Los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento;

(...).

Artículo 48. *La inscripción al Registro Nacional de Turismo será obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, quienes deberán cumplir con la información que determine el Reglamento.*

Los prestadores de servicios turísticos, a partir de que inicien operaciones, contarán con un plazo de treinta días naturales para inscribirse al Registro Nacional de Turismo.

Artículo 58. *Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:*

(...)

V. Inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y actualizar los datos oportunamente;

(...).”

De la lectura conjunta a los citados dispositivos legales, se desprende, en primer término, que la ley sí define qué debe entenderse tanto por prestador de servicios turísticos, como por servicio turístico; además de la obligación de aquéllos de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, es decir, de las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación.

Es decir, en los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 48, y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, se estableció una obligación y los sujetos obligados a su cumplimiento, por lo tanto, es incorrecto lo afirmado por la quejosa, en el sentido de que el citado ordenamiento legal establece una obligación sin identificar a los sujetos obligados a su cumplimiento, pues en virtud de lo expuesto anteriormente, se advierte que la ley sí define, aunque sea en forma genérica, quiénes

serán considerados como prestadores de servicios turísticos, y qué actividades serán catalogadas como dicha clase de servicios; lo cual permite identificar a los sujetos obligados a realizar la aludida inscripción al Registro Nacional de Turismo.

En efecto, el argumento en estudio de la quejosa, deriva que de únicamente atiende a lo previsto en el artículo 46 de la Ley General de Turismo, sin considerar que dicho numeral está vinculado con las demás disposiciones que integran el citado ordenamiento legal, como son las fracciones XI y XVIII, del artículo 3°, además de los diversos 48 y 58, fracción V, todos ellos de la propia ley.

Por lo tanto, cuando la quejosa aduce que el artículo 46 del ordenamiento legal de referencia, no define con precisión quiénes son considerados como prestadores de servicios turísticos, a efecto de cumplir con la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, pierde de vista que en los preceptos legales aludidos de manera previa, sí se contemplan los elementos necesarios para el cumplimiento de dicha obligación; de ahí que tal alegato devenga **infundado**.

En este sentido, cabe señalar que si bien la ley brinda una definición genérica de los sujetos obligados al cumplimiento de la obligación de registro, dado que no precisa en forma concreta cada uno de los servicios turísticos que pueden prestarse, lo cierto es que ello se debe a que en la exposición de motivos del proceso del cual derivó dicha norma, se procuró evitar definir en forma pormenorizada a esos sujetos, así como a las diferentes modalidades del turismo y los servicios correspondientes.

De tal manera, la Ley General de Turismo sí prevé tanto la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Turismo (artículos 48 y 58, fracción V), como los sujetos obligados a realizar tal inscripción, mismos que serán catalogados como prestadores de servicios turísticos (definidos en el artículo 3°, fracciones XI y XVIII); por lo cual es claro que los elementos esenciales de la obligación están claramente delimitados por un acto formal y materialmente legislativo.

Incluso, cabe agregar que al resolver la Controversia Constitucional 71/2009, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó, en lo que interesa a la especie, lo siguiente:

“(...) no basta con señalar que se trata de conceptos elásticos, porque al tratarse el turismo de una actividad multisectorial que se desarrolla a través de diversas modalidades, se despliega en un amplio ámbito lo cual impide definiciones precisas en todos los casos.

Esta consideración fue puesta de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley General de Turismo, en la que en lo conducente se dijo:

(...)

*Por otra parte, también es **infundado** el argumento relativo a que existen vacíos legales, en tanto que, según afirma el actor, **la ley impugnada no determina claramente qué se entiende por “procesos”, “actividad turística”, “prestadores de servicios turísticos”, “servicios turísticos”, “turistas”, “región turística”, ni “zona de desarrollo turístico sustentable”. Ello es así, pues esos conceptos sí se encuentran desarrollados en los artículos 1° y 3° de la Ley General de Turismo impugnada, como se advierte de la transcripción efectuada.***

En abono a lo hasta aquí expuesto, debe reiterarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la inconstitucionalidad de una ley no puede derivar de la falta de vocablos, definiciones o locuciones en la misma, toda vez que el legislador no tiene la obligación de definir todos y cada uno de los términos utilizados en las leyes, pues ello haría imposible la función legislativa, por lo que basta que la ley sea clara. Máxime que de la propia Constitución, en los artículos 72, inciso f), y 94, se advierte la existencia de diversos métodos de interpretación para establecer el sentido y alcance de las normas.”

Lo antes expuesto, conduce a reiterar que el argumento en estudio resulta **infundado**, pues contrariamente a lo expuesto por la quejosa, la Ley General de Turismo establece los elementos necesarios para el cumplimiento de la obligación prevista en sus artículo 48 y 58, fracción V, sin que las definiciones establecidas en las fracciones XI y XVIII de su artículo 3º, deban estar repetidas en todas las normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, particularmente en el artículo 46 de dicho ordenamiento legal.

Ahora bien, respecto a diverso motivo de disenso, en el que la quejosa adujo que el artículo 46 de la Ley General de Turismo es contrario a la Constitución Federal, en virtud de que a través de éste, indebidamente se delegó o habilitó a una autoridad administrativa para emitir la regulación del Registro Nacional de Turismo, aun cuando ello debería ser potestad del legislador; igualmente deviene **infundado**, toda vez que contrario a lo alegado por aquélla, el citado ordinal 46 de la Ley General de Turismo, no delegó en el Secretario de Turismo la precisión de los sujetos obligados a inscribirse en el aludido Registro Nacional, ni el señalamiento de las actividades turísticas reguladas.

En efecto, el citado numeral 46 del ordenamiento legal de referencia, señala que serán las “disposiciones reglamentarias” las que establecerán las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, lo cual da pie a considerar que la terminología utilizada en dicho dispositivo legal, no habilita propiamente a una autoridad administrativa, en el caso concreto, al Secretario de Turismo, a emitir tal normatividad, toda vez que la habilitación implica la designación expresa de la autoridad a la que se faculta para emitir determinada normatividad, así como lo referente a la potestad conferida, los cuales constituyen aspectos que no están previstos en el referido ordinal; por lo que debe entenderse que la

emisión de la regulación correspondiente está encomendada al titular del Ejecutivo Federal, mediante el ejercicio de su facultad reglamentaria.

A efecto de comprender las cuestiones anteriores, resulta relevante hacer referencia al alcance del concepto “disposiciones reglamentarias”, a que se refiere el artículo 46 de la Ley General de Turismo; para lo cual se estima necesario aludir, en primer término, a lo que concierne respecto a la facultad reglamentaria y a las cláusulas habilitantes.

En términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, la facultad reglamentaria permite, y al mismo tiempo obliga al Presidente de la República, a emitir normas jurídicas generales, abstractas, obligatorias, coercibles e impersonales, para desarrollar y detallar una ley en sentido formal y material. Estas normas se denominan reglamentos, y conforme al texto constitucional, su objeto es proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emitidas por el órgano legislativo; es decir, desarrollar y completar en detalle las disposiciones de la ley, pero sin que el ejercicio de esa facultad pueda exceder el alcance de los mandatos del legislador, o bien, contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

En efecto, la facultad reglamentaria está limitada o acotada por el contenido propio de la ley a la cual se reglamenta, de tal suerte que el titular del Poder Ejecutivo (federal o local) podrá desarrollar mediante un reglamento lo previsto en la ley, pero sin exceder de lo previsto en ella o contrariarla.²⁷

²⁷ **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.** Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos

Aunque formalmente el reglamento es de naturaleza administrativa, materialmente comparte las características sustanciales de una ley, como son la generalidad, abstracción, obligatoriedad, impersonalidad y coercibilidad. Lo anterior quiere decir que, en cuanto a su generalidad, tanto la ley como el reglamento permanecen después de su aplicación, esto es, deben aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de personas; en cuanto a su abstracción, tanto la ley como el reglamento se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos; por lo que se refiere a su obligatoriedad, la ley y el reglamento deben ser observados por todos los sujetos a los cuáles van encaminados; en cuanto a su impersonalidad, se trata de disposiciones dirigidas a una pluralidad de personas, también indeterminadas o indeterminables; y finalmente, por lo que se refiere a su coercibilidad, ambos deben ser observados por los destinatarios incluso en contra de su voluntad, so pena, en muchos casos, de hacerse acreedores de una sanción.

En cuanto a sus diferencias con la ley, además de la ya apuntada, en cuanto a que proviene del órgano ejecutivo y no del legislativo, el reglamento siempre está supeditado al contenido de la ley, así como esta última a la Constitución, sin que el reglamento pueda alterar su espíritu, ni el contenido y alcance de sus disposiciones. Por tal motivo, puede sostenerse que el reglamento crea o innova el derecho positivo, pero dentro del marco de la propia ley que le sirve de sustento.

competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.” – Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia: 2a./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Página: 293, No. de Registro: 200724.

En este aspecto, ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar su facultad reglamentaria a ningún órgano del Estado, pues es privativa de éste y, por lo tanto, a nivel federal, debe ser ejercitada directamente por el Presidente de la República.

Lo anterior ha sido sustentado por Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia número P./J. 44/2014 (10a.), de rubro y texto siguientes:

“TURISMO. LOS ARTÍCULOS 48, PÁRRAFO PRIMERO Y 54, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS RESPECTIVAS, ASÍ COMO EL DIVERSO CUARTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, EN LOS QUE SE OTORGAN FACULTADES A LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. El citado precepto constitucional establece la facultad del Presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto es, para emitir las normas reglamentarias que desarrollen el contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo. Así, el Presidente de la República, en uso de dicha facultad podrá expedir "reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes", que a su turno deberán ser refrendados por los secretarios de Estado a que el asunto corresponda, de tal suerte que se trata de normas subordinadas, ya que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino únicamente complementa las normas que expide el órgano legislativo. En esa tesitura, si conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, la facultad exclusiva e indelegable de expedir las normas reglamentarias necesarias corresponde al Presidente de la República, tomando en cuenta que este tipo de atribuciones no pueden extenderse analógicamente a supuestos diversos a los expresamente previstos en la Norma Fundamental, es indudable que el artículo cuarto transitorio, párrafo primero, de la Ley General de Turismo, al establecer que la Secretaría de Turismo deberá emitir el Reglamento correspondiente, es inconstitucional. En ese sentido, los artículos párrafo primero y 54, en las porciones normativas respectivas, del citado ordenamiento legal, al prever, por un lado, la facultad de la mencionada Secretaría para determinar, a través del Reglamento correspondiente, la información que los prestadores de servicios turísticos deberán proveer a las autoridades competentes y, por otro, que dichos prestadores para operar deberán cumplir con los elementos y requisitos que determine la indicada Secretaría mediante las disposiciones reglamentarias

correspondientes, transgreden el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²⁸

En consecuencia, se infiere que el reglamento es un medio necesario para facilitar en la esfera administrativa el cumplimiento y exacta aplicación de la ley, que de manera exclusiva le corresponde expedir al Presidente de la República.

Asimismo, se aprecia que la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo no deriva de ninguna delegación del legislador ordinario, sino que encuentra su fundamento directamente en la Constitución; por ende, no es necesario que el legislador establezca en la ley que el titular del Poder Ejecutivo emitirá el reglamento de determinada ley; esto, pues al existir fundamento constitucional para el ejercicio de esa facultad, es innecesaria la referencia o habilitación legislativa para su ejercicio; sin embargo, esto no impide al legislador reiterar en la norma que el Titular del Ejecutivo podrá regular (mediante la facultad reglamentaria), algunos aspectos necesarios para la exacta observancia de la ley.

Por su parte, el sustento de carácter lógico o práctico del reglamento se explica por la imposibilidad de que el órgano legislativo pueda prever todas las contingencias que haya de enfrentar la autoridad en la aplicación de la ley además de que, en muchas ocasiones, el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la evolución y desenvolvimiento de la materia que regula la misma norma. En este aspecto, la Constitución confiere única y exclusivamente al Ejecutivo facultades para complementar, a través de normas generales, la ordenación que la propia ley establece y, a su

²⁸ Décima Época, Pleno, Jurisprudencia: P./J. 44/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Página: 117, No. de Registro: 2006592.

vez, proveer para el debido ejercicio de las funciones que le encomienda la misma norma.

En cuanto al contenido desarrollado en el reglamento, este tipo de normas debe observar el principio de legalidad, del cual derivan dos principios subordinados,²⁹ a saber:

- a) **Reserva de ley**, conforme al cual el reglamento no puede abarcar materias reservadas en forma exclusiva a la ley, por lo cual prohíbe que las materias cuya regulación deban estar en ley, sean previstas en reglamentos.
- b) **Subordinación jerárquica**, el cual consiste en la exigencia de que reglamento esté precedido por una ley y desarrolle, complemente o detalle el contenido de esa norma.

²⁹ **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.” – Novena Época, Pleno, Jurisprudencia: P./J. 79/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Página: 1067, No. de Registro: 166655.

Ahora bien, otra forma en la cual una autoridad diferente del legislador puede emitir normas jurídicas generales, es a través de la habilitación expresa hecha por el legislador a favor de determinada autoridad para emitir una normativa específica, lo que se denomina como **cláusulas habilitantes**; cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal, según lo ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰

Esta posibilidad deriva de que la ley, en cuanto norma general, difícilmente puede contener todas las disposiciones tanto técnicas como operativas necesarias para su debida implementación, por lo que cuando se requiere de regular aspectos muy determinados y especializados, resulta jurídicamente válido que el legislador habilite a una autoridad o entidad en específico para emitir una norma general, diferente de la ley, en la cual se regulen aspectos de carácter técnico.

A las normas resultantes de la habilitación pueden dárseles diversos nombres como lo son disposiciones de observancia general, disposiciones normativas generales, disposiciones de carácter general, reglas generales administrativas, etcétera, pero la

³⁰ **“CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXI/2003, esgrimió las razones por las cuales se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas. Asimismo, precisó que tales cláusulas tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos por medio de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado para regular una materia concreta y específica precisando un cuadro o marco de acción definido en donde aquél se deberá desenvolver. En ese sentido, la atribución de dichas facultades normativas a través de un acto formalmente legislativo tiene su fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Ley Fundamental que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo texto constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos.” – Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada: 1a. XXII/2012 (10a.); Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Página: 649, No. de Registro: 2000202.

denominación que el legislador les asigne no les genera, per se, la característica de ser normas técnicas y especializadas pues ello deriva de su propio contenido.

Incluso, cuando el legislador denomina a estas normas como reglamentos, no debe estimarse que se trate de un reglamento emitido en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues como se ha explicado, la facultad reglamentaria está reservada en forma exclusiva al Presidente de la República.

En este sentido, resulta aplicable la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

“REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.”³¹

³¹ Novena Época, Pleno, Tesis Aislada: P. XV/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Página: 6, No. de Registro: 187114.

La naturaleza jurídica de estas normas formalmente es la de actos legislativos pero requieren la referencia expresa en la ley de la autoridad a quien se otorga esa potestad, así como de los aspectos que integrarán el contenido (al menos las bases y parámetros materia de la regulación) que, en ejercicio de tal atribución habrá de emitirse.³²

A diferencia de la facultad reglamentaria, en las cláusulas habilitantes el legislador debe precisar tanto la autoridad, entidad o dependencia a quien confiere la potestad para emitir una norma técnica, como la materia de la habilitación, los principios y límites que habrá de observar la autoridad habilitada al ejercer esa potestad. Esto es de gran relevancia pues, como se ha indicado, respecto de la facultad reglamentaria, es innecesario que el legislador disponga que el Ejecutivo podrá reglamentar determinada ley, ya que es la propia Constitución Federal quien así lo establece.

Conforme con el criterio adoptado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, el contenido de las normas derivadas del ejercicio de cláusulas habilitantes debe ser

³² **“CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.** *En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.”* – Novena Época, Pleno, Tesis Aislada: P. XXI/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, Página: 9, No. de Registro: 182710.

carácter técnico y especializado, pues si ese contenido está encaminado únicamente a desarrollar o complementar lo previsto en la ley, pero sin que sea necesario el conocimiento técnico (del cual carece ordinariamente el legislador), entonces se tratará de aspectos que pudieron ser objeto de la facultad reglamentaria.

Incluso, esta habilitación puede referirse respecto de lo previsto en normas diferentes de la ley, como lo son los reglamentos, pero siempre en el entendido de que es el legislador quien, mediante la ley habilita o faculta a una autoridad determinada para emitir una norma jurídica que habrá de regular un aspecto técnico de la ley o de su reglamento.³³

³³ **“TURISMO. EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Conforme a lo previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ésta regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social, su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en ese ordenamiento y por Norma Oficial Mexicana debe entenderse la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, de acuerdo con las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como con aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; de donde se sigue que las Normas Oficiales Mexicanas son disposiciones generales emitidas con base en cláusulas habilitantes, cuya finalidad es establecer y desarrollar cuestiones técnicas en materia de metrología. Además, las referidas Normas Oficiales Mexicanas se emiten con base en una habilitación legal mediante la cual el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución General de la República -en ejercicio de sus atribuciones para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades, así como distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal centralizada-, faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general, con la finalidad de pormenorizar y precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos con el fin de lograr su eficaz aplicación, para lo cual están sujetos a una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley, reserva reglamentaria, primacía de la ley y preferencia reglamentaria, por lo que no deben incidir en el ámbito reservado a la ley o al reglamento, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, es decir, deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión. Por ende, el artículo 56 de la Ley General de Turismo que establece la atribución de la Secretaría de Turismo para emitir Normas Oficiales Mexicanas no resulta contrario a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación previstos en los artículos 16, 49 y 73 constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa.” – Décima Época, Pleno, Tesis Aislada: P. XXXVI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Página: 165, No. de Registro: 2006659.

Entre los principios que deben observar este tipo de normas, encontramos los siguientes:

- a) **Reserva de ley**, el cual opera en forma idéntica que respecto de los reglamentos.
- b) **Reserva reglamentaria**, el cual implica que la norma derivada de la habilitación no puede abarcar materias reservadas en forma exclusiva al reglamento de la ley, por lo cual prohíbe que las materias cuya regulación deban estar en el reglamento, sean previstas en otro tipo de normas.
- c) **Primacía de la ley**, el cual refiere que las disposiciones derivadas de la habilitación legislativa no deben contrariar a lo previsto en la ley, dado que éstas son la fuente de la norma resultante de la habilitación.
- d) **Preferencia reglamentaria**, conforme con el cual, a menos que se trate de normas de contenido técnico y de una gran especialización, tiene prelación la regulación emitida por el Ejecutivo a través de la facultad reglamentaria.

Sentado lo anterior, conviene transcribir el artículo 46 de la Ley General de Turismo, el cual dispone:

“Artículo 46. El Registro Nacional de Turismo, es el catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, el cual constituye el mecanismo por el que el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, podrán contar con información sobre los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional, con objeto de conocer mejor el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas cuando se requiera.

En las disposiciones reglamentarias se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.”

Como puede apreciarse, el segundo párrafo del precepto transcrito establece que serán las “disposiciones reglamentarias” las que establecerán —en forma precisa y detallada— las personas

físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

Ahora bien, según se explicó, las cláusulas habilitantes exigen que el legislador (mediante la ley) faculte a una autoridad administrativa determinada para emitir una norma jurídica de carácter técnico, para lo cual es necesario que la ley establezca el marco jurídico mínimo que habrá de observar la autoridad habilitada; además, la habilitación está supeditada a diversos principios, entre ellos el de reserva reglamentaria, conforme con el cual la norma resultante de la habilitación no debe abarcar la materia que ordinariamente corresponde al reglamento emitido en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

En el caso, el artículo 46 de la Ley General de Turismo no identifica a una dependencia, autoridad, entidad u organismo, a cuyo favor deba entenderse expedida una habilitación del legislador para emitir determinada norma; por el contrario, ese precepto contiene una terminología amplia que no es apta para estimar la existencia de una cláusula habilitante, como erróneamente lo supone la quejosa; de ahí que el argumento en estudio devenga **infundado**.

Además, no puede estimarse que tal precepto establezca la pretendida habilitación, dado que la precisión de las personas físicas y morales que prestan servicios turísticos y que deben cumplir con el deber de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, no constituye un aspecto técnico, pues aunque requiere de conocimientos del sector turístico, también es cierto que la precisión de esos sujetos (prestadores de servicios turísticos) no exige de la aplicación de una ciencia, arte o práctica en específico —como se evidenciará más adelante con el contenido de los Acuerdos reclamados—.

En atención a lo antes expuesto, y contrario a lo manifestado por la quejosa, el hecho de que el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo establezca que será mediante “disposiciones reglamentarias” que se precisarán las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional respectivo, no entraña habilitación alguna del legislador hacia el Secretario de Turismo para identificar a tales sujetos mediante la emisión de Acuerdos; por el contrario, implica que ante la amplia definición prevista en la ley del concepto de prestadores de servicios turísticos, y al imperar el principio de reserva reglamentaria, el desarrollo de ese aspecto deba recaer en el Reglamento de dicha ley, pues de esa manera se logra proveer mejor en la esfera administrativa sobre su exacta observancia.

En otro orden de ideas, se procede a analizar el argumento comprendido en los conceptos de violación de referencia, en el que la quejosa alegó que el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo es contrario a la Constitución Federal, en virtud de que delega a favor del Secretario de Turismo, la potestad de precisar tanto a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, como los servicios turísticos específicos sujetos a regulación.

No obstante, cabe precisar que el análisis del alegato anterior se hará de manera correlacionada con lo dispuesto por el artículo 87, fracción I, del citado Reglamento de la Ley General de Turismo, dada la relación que dicho numeral guarda con el referido artículo Décimo Quinto Transitorio, en tanto que ambos fueron reclamados de manera destacada en la demanda de amparo, y porque además, forman parte medular del sistema normativo controvertido por la quejosa.

En efecto, los dispositivos reglamentarios de mérito establecen:

“Artículo 87.- El titular de la Secretaría emitirá, mediante Acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación:

I. El catálogo de los diferentes Servicios Turísticos cuyos Prestadores de Servicios Turísticos estén obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, el cual deberá actualizarse de conformidad con las variaciones del mercado, y

(...).

Décimo Quinto.- La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de noventa días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, el Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes Servicios Turísticos cuyos Prestadores de Servicios Turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, al que hace referencia el artículo 87, fracción I de este ordenamiento.”

Como puede apreciarse, el artículo 87, fracción I, del ordenamiento reglamentario de referencia, establece la potestad para que el Secretario de Turismo emita el Acuerdo en el que se determinen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, mientras que el aludido dispositivo transitorio, también comprendido en dicho Reglamento, prevé el plazo para ejercer tal facultad; de tal forma que se trata de dos normas relacionadas con un mismo aspecto y, por lo tanto, integrantes del mismo sistema normativo, pues lo que se decida sobre una de ellas, invariablemente afectará a la otra; máxime que posee mayor entidad jurídica lo referente a la norma que establece la facultad para emitir un acuerdo, que aquélla que establece el plazo para ejercer tal potestad.

En este sentido, cabe precisar que en la demanda de amparo, la entonces quejosa reclamó la inconstitucionalidad de ambos preceptos reglamentarios; sin embargo, en la sentencia recurrida, el *A quo* negó

la protección constitucional respecto de los mismos, sin analizar el planteamiento correspondiente de manera puntual; de ahí que el argumento de agravio relativo haya resultado **fundado**.

Por lo tanto, ante el impropio estudio efectuado por el Juez Federal de conocimiento respecto al planteamiento de inconstitucionalidad formulado por la impetrante de garantías en relación al artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, y dada la estrecha relación que éste guarda con el diverso 87, fracción I, del citado Reglamento, que también se reclama, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **reassume su competencia originaria** para conocer de dicho problema de constitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 81, fracción I, inciso e); 83; y 107, fracción I, inciso e), todos ellos de la Ley de Amparo.

Bajo esta tesitura, se advierte que las disposiciones reglamentarias antes referidas, es decir, los **artículos 87, fracción I, y Decimoquinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, son contrarios a los principios de reserva de ley y de preferencia reglamentaria**, consagrados en los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, respectivamente; en razón de que a través de los mismos, particularmente mediante el primero de ellos, el Presidente de la República indebidamente facultó al Secretario de Turismo para determinar en forma específica (mediante Acuerdos), a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

En efecto, tal como se expuso de manera previa, al imperar en el caso concreto el principio de reserva reglamentaria, la precisión exacta de las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro

Nacional de Turismo debe estar contemplada en el Reglamento de la ley respectiva, esto es, de la Ley General de Turismo; toda vez que de esa manera se logra proveer mejor en la esfera administrativa sobre la exacta observancia de dicho ordenamiento legal, tal como lo mandata el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

En tales condiciones, cabe reiterar que la facultad reglamentaria no exige que el legislador faculte al Titular del Ejecutivo a emitir un reglamento, pues es la propia Constitución Federal quien establece esa atribución, la cual no es necesario sea replicada en las leyes; sin embargo, nada impide que la ley recalque esa potestad.

Por consiguiente, como la determinación en forma específica de los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo es una potestad que corresponde al Presidente de la República (dado que según se explicó, el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley General de Turismo,³⁴ no contiene una cláusula habilitante); entonces la delimitación de esos sujetos debe estar contenida en el Reglamento de esa ley.

No obstante, mediante el artículo 87, fracción I, del Reglamento reclamado, el Presidente de la República delegó —indebidamente— la facultad que le confieren tanto el artículo 46 de la Ley General de Turismo, como el numeral 89, fracción I, de la Constitución Federal, en favor del Secretario de Turismo, para precisar los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de

³⁴ “**Artículo 46.** El Registro Nacional de Turismo, es el catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, el cual constituye el mecanismo por el que el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, podrán contar con información sobre los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional, con objeto de conocer mejor el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas cuando se requiera.

En las disposiciones reglamentarias se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.”

Turismo, sin que exista norma legal que le faculte a realizar esa delegación de potestades; por ende, debe concluirse que el citado precepto legal, así como artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de mérito, **son contrarios a los principios de reserva de ley y de preferencia reglamentaria**, consagrados en los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, respectivamente.

Sobre esta base, debe concluirse que lo relativo a la precisión de los sujetos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, constituye un aspecto que debe regularse en el reglamento de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, por parte del Presidente de la República; ya que conforme a los principios de reserva de ley y de preferencia reglamentaria, debe privilegiarse al Reglamento a efecto de que sea en esa norma en donde se desarrollen los aspectos necesarios para la operatividad de la ley, a menos que se requieran de conocimientos técnicos de una autoridad, organismo o entidad específica, caso en el cual el propio legislador deberá facultar expresamente a un ente determinado, para emitir una norma técnica; luego, **como en el caso no existe una habilitación expresa**, entonces, es claro que conforme con los principios indicados, es el Reglamento la norma que debe contener la precisión de los sujetos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

Derivado de lo anterior, y toda vez que el artículo 87, fracción I, del citado Reglamento de la Ley General de Turismo, está vinculado con lo previsto en el artículo Décimo Quinto Transitorio del propio ordenamiento reglamentario (mismo que establece el plazo para emitir los acuerdos que precisen los sujetos obligados a inscribirse en el

Registro Nacional de Turismo),³⁵ procede hacer extensiva la declaratoria de inconstitucionalidad respecto de esa norma transitoria, por las razones explicadas en el presente fallo.

A mayor abundamiento, conviene indicar que el artículo 2° del Reglamento de la Ley Federal de Turismo,³⁶ vigente hasta el diecisiete

³⁵ La vinculación de los preceptos reglamentarios en comento, se hace más evidente de la fundamentación del “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, mismo que se reclama; toda vez que en éste se estableció:

“ENRIQUE OCTAVIO DE LA MADRID CORDERO, Secretario de Turismo, **con fundamento en lo dispuesto en los artículos** 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 2, fracción XII de la Ley General de Turismo; **87 fracción I y Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo**; 1, 2 y 8 fracción XXX del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo...”. Diario Oficial de la Federación, treinta de marzo de dos mil dieciséis, Primera Sección, Edición Matutina.

³⁶ “**ART. 2o.-** Para los efectos de la Ley y de este Reglamento se entiende por:

I.- Agencia de viajes: la empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4o. de la Ley, así como cualquiera otro relacionado con el turismo;

II.- Campamentos: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar;

III.- Catálogo: el catálogo nacional turístico es el instrumento que permite a la Secretaría difundir y promover los destinos turísticos nacionales, los prestadores de servicios inscritos en los términos del artículo 21 de este Reglamento, así como los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico;

IV.- Comisión: la Comisión Ejecutiva de Turismo a que se refieren los artículos 6o. y 7o. de la Ley;

V.- Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos: las que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos;

VI.- Establecimientos de alimentos y bebidas:

Se denomina con este género:

a) Los restaurantes y cafeterías que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, cuya actividad principal es la transformación y venta de alimentos para su consumo y que en forma accesoria, pueden expender bebidas alcohólicas al coqueo y presentar variedad o música;

b) Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas que, en su caso, cobran una cuota de admisión y presentan espectáculos o variedades; cuentan con orquesta, conjunto musical o música grabada y pista de baile, y ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimentos opcional;

VII.- Establecimiento de hospedaje: los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación;

VIII.- Guías de turistas: las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia;

IX.- Información estadística: el conjunto de resultados cuantitativos que se obtienen de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los prestadores de servicios turísticos e instituciones, sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;

X.- Ley: la Ley Federal de Turismo;

de junio de dos mil nueve, contenía las definiciones de los operadores de servicios turísticos a quienes regían esas normas, lo cual evidencia que corresponde al Ejecutivo Federal el definir y establecer los operadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de mérito.

En este sentido, cabe señalar que no es óbice a lo anterior, que conforme a los artículos 4º, fracción XII, y 47 de la Ley General de Turismo,³⁷ corresponda a la Secretaría de Turismo regular la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, además de regular y operar el Registro Nacional de Turismo; toda vez que lo relativo a la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, constituye un aspecto muy específico de los diferentes prestadores de servicios turísticos; es decir, en la precisión de estos sujetos existen diferentes categorías, de entre ellas, los dedicados a la

XI.- Norma: la norma oficial mexicana, que tiene por objeto establecer las características y especificaciones que deben cumplirse de forma obligatoria en la prestación de los servicios de naturaleza turística, conforme a la Ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor;

XII.- Norma Mexicana: la disposición de observancia voluntaria que tiene por objeto establecer las bases para la calidad y clasificación de los servicios turísticos;

XIII.- Operadora turística de buceo: la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para llevar a cabo actividades subacuáticas y, en su caso, bajo la conducción de un guía especializado en la materia;

XIV.- Paquete turístico: la integración previa en un sólo producto, de dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso, o cualquier otro medio de difusión;

XV.- Paradores de casas rodantes: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos.”

³⁷ **“Artículo 4.** Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

(...)

XII. Establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República;

Para el ejercicio de esta atribución el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de colaboración con los Estados y el Distrito Federal en materia de registro de clasificación, verificación del cumplimiento de la regulación a que se refiere la fracción anterior, y la imposición de las sanciones a que haya lugar;

(...).

Artículo 47. Corresponde a la Secretaría regular y coordinar la operación del Registro Nacional de Turismo, el cual será operado por los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.”

prestación del servicio de hospedaje, por lo cual claramente se trata de un aspecto muy detallado y específico, que si bien es cierto se relaciona con la determinación de los sujetos, también lo es que conlleva un aspecto que corresponde a cuestiones genéricas (precisión de categorías sujetos obligados), y otro a aspectos específicos (prestadores de servicios turísticos de hospedaje).

Además, la facultad regulatoria derivada del artículo 47 de la Ley General de Turismo, debe entenderse acotada únicamente a los aspectos técnicos propios del Registro Nacional de Turismo, como lo es el sistema que habrá de utilizarse en su implementación, o los plazos y mecanismos para su operación, pero **sin que ello implique que corresponda a esa autoridad, es decir, a la Secretaría de Turismo, fijar o precisar los prestadores de servicios turísticos obligados a su inscripción.**

En efecto, el estimar que el citado numeral faculta a dicha Secretaría de Estado a emitir todas las normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, incluidas aquellas que precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a su inscripción en el Registro Nacional respectivo, implicaría desconocer los principios que operan respecto de las cláusulas habilitantes (particularmente los de reserva de ley y preferencia reglamentaria).

Ahora bien, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 87, fracción I, en relación con el Décimo Quinto Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, el Secretario de Turismo emitió el “ACUERDO por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”; mismo que se publicó

el treinta de marzo de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, y de cuyo contenido, interesa resaltar el siguiente:

*“**TERCERO.-** Para efectos del presente Acuerdo, se considerarán Prestadores de Servicios Turísticos los siguientes:*

- I. Agencia de viajes;*
- II. Agencia integradora de servicios;*
- III. Alimentos y bebidas;*
- IV. Arrendadora de autos;*
- V. Balneario y parque acuático;*
- VI. Campo de Golf;*
- VII. Guardavida/Salvavida;*
- VIII. Guía de turistas;*
- IX. Hospedaje;*
- X. Operadora de aventura/naturaleza;*
- XI. Operadora de buceo;*
- XII. Operadora de marina turística;*
- XIII. Parque temático;*
- XIV. SPA;*
- XV. Tiempos compartidos;*
- XVI. Tour operador;*
- XVII. Transportadora turística;*
- XVIII. Vuelo en globo aerostático.*

***CUARTO.-** A través del catálogo que se encuentra en el Anexo Único del presente Acuerdo, se establecerán las definiciones de los Prestadores de Servicios Turísticos señalados con anterioridad y sus modalidades.*

TRANSITORIOS

(...)

TERCERO.- Todas aquellas actividades económicas vinculadas con el turismo que no fueron incorporadas en el presente catálogo, pero que, de acuerdo a las tendencias del mercado y a la demanda de los turistas han sido identificadas por la Secretaría, serán susceptibles de formar parte del presente instrumento.

Para tal efecto, la actualización correspondiente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

*Dado en la Ciudad de México, a los treinta días del mes de marzo de dos mil dieciséis. – El Secretario de Turismo, **Enrique Octavio de la Madrid Cordero.** – Rúbrica.”*

Como puede apreciarse, el numeral Tercero del Acuerdo transcrito, identifica en forma concreta y específica a los prestadores de servicios turísticos que deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, para lo cual se hace una división en dieciocho categorías

diferentes en razón de la actividad o giro del prestador de servicios turísticos, los cuales son definidos en el Anexo Único de ese Acuerdo.³⁸

³⁸ "ANEXO ÚNICO

AGENCIA DE VIAJES.- Aquella que en su carácter de intermediario, tiene como actividad preponderante la creación, promoción, comercialización o contratación de servicios turísticos, realizando sus actividades de manera virtual o en establecimientos comerciales.

- *Agencia de viajes mayorista: Tiene como actividad la promoción y comercialización de productos turísticos, por ellas mismas o por conducto de agencias de viajes minoristas.*
- *Agencia de viajes minorista: Es aquella que ofrece y vende al público consumidor, todo tipo de productos turísticos, entre ellos, los integrados por operadores de viajes y/o mayoristas.*

AGENCIA INTEGRADORA DE SERVICIOS.- Es aquella que con un amplio conocimiento en un destino turístico, diseña, implementa y coordina de manera integral un conjunto de servicios consistentes en logística de eventos, actividades, tours, transportación, entre otros, proporcionados dentro de un destino turístico ubicado en México.

ALIMENTOS Y BEBIDAS.- Aquel que tiene como función principal preparar y servir alimentos y bebidas cuidando los estándares de calidad, servicio e higiene; principalmente ubicado en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, Centros Integralmente Planeados (CIPs), playas, puertos marítimos, centros de ciudad, destinos, rutas y circuitos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística.

ARRENDADORA DE AUTOS: Aquella que ofrece al turista el servicio de alquiler de automóvil, para su goce o aprovechamiento temporal, ubicados principalmente en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril y establecimientos de hospedaje, ya sea en el mismo destino o cuando se encuentra de camino al mismo.

BALNEARIO Y PARQUE ACUÁTICO.- Aquel que ofrece los servicios de recreación, esparcimiento, relajamiento y/o uso medicinal; construido artificialmente con dispositivos y accesorios utilizando el agua como principal atractivo, a través de albercas, chapoteaderos, aguas termales, sulfuros y similares.

CAMPO DE GOLF.- Aquel que ofrece la actividad deportiva de golf desarrollada en una extensión definida de terreno y que puede ser privado, semiprivado, resort o público.

GUARDAVIDA/SALVAVIDA.- Personas capacitadas para vigilar, prevenir y atender cualquier situación que ponga en riesgo la vida o la integridad física de un ser humano, dentro o alrededor del agua, ya sea en espacios naturales (ríos, lagos, playas) o en instalaciones enfocadas a actividades acuáticas.

GUÍA DE TURISTAS.- La persona física que proporciona al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia; el cual puede prestar sus servicios bajo la modalidad de guía general o guía especializado en un tema o localidad específica de carácter cultural.

HOSPEDAJE.- Aquel que provee la infraestructura y equipamiento para prestar el servicio de alojamiento con fines turísticos y, en su caso, alimentación y servicios complementarios demandados por el turista; principalmente ubicados en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, Centros Integralmente Planeados (CIPs), playas, puertos marítimos, centros de ciudad, rutas, circuitos y destinos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística.

OPERADORA DE AVENTURA/NATURALEZA.- Aquella que ofrece servicios especializados para la realización de cualquier actividad recreativa y deportiva que involucre un nivel de reto a superar

Esto es, tal norma no contiene una regulación sobre aspectos técnicos que exijan ser regulados por un órgano, autoridad, entidad o dependencia especializada en determinada rama del conocimiento; por lo que la regulación correspondiente debe ser materia del reglamento de la materia.

en donde se participa de la armonía con el medio ambiente, respetando los recursos naturales y el patrimonio cultural, tales como espeleísmo; kyaquismo; rafting; cañonismo; escalada en roca; alta montaña; excursionismo; ciclismo de montaña; balsa; canoa; rappel; escalada; entre otras.

OPERADORA DE BUCEO.- Aquella que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios relacionados al sumergimiento del ser humano en agua; asimismo, la que tiene a su cargo la administración, el mantenimiento del equipo y la responsabilidad de la operación del servicio turístico de buceo autónomo.

OPERADORA DE MARINA TURÍSTICA.- Aquella que brinde a través de las instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra lo necesario para la prestación de servicios, abastecimiento, mantenimiento, protección y atraque a embarcaciones tanto de recreo como deportivas, ofreciendo al turista una puerta de entrada a los atractivos naturales y a la diversidad de una región.

PARQUE TEMÁTICO.- Aquel que ofrece una variedad de atracciones y espectáculos con motivos temáticos diferenciados, que permiten caracterizarlo del resto, destinados a la diversión, entretenimiento, educación, cultura o interacción con la naturaleza.

SPA.- Aquel dedicado a brindar servicios de cuidados faciales, corporales y masajes para el tratamiento y cuidado de la salud, dotados de servicios como estaciones termales, balnearios, centros de mantenimiento físico, entre otros.

TIEMPOS COMPARTIDOS.- Aquel que, independientemente del nombre o de la forma que se dé al acto jurídico, pone a disposición de una persona o grupo de personas, el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, en una unidad variable dentro de una clase determinada, por periodos previamente convenidos, mediante el pago de alguna cantidad, sin que, en el caso de inmuebles se transmita el dominio de éstos.

TOUR OPERADOR.- Aquel profesional de turismo receptivo especializado en la creación y desarrollo de productos turísticos (excursiones, paquetes y circuitos) que combina los atractivos culturales, naturales y vivenciales del país, integrando a todos los prestadores de servicios relacionados con la industria del turismo; además de organizar y operar programas con salidas garantizadas, promociona y vende el producto dentro y fuera de México.

TRANSPORTADORA TURÍSTICA.- Aquel que proporciona el servicio de traslado de personas con fines recreativos, culturales, de esparcimiento o de negocios a un destino específico.

- Línea aérea de transporte de pasajeros: Aquella que ofrece de manera general el servicio aéreo, sujeta a itinerarios, frecuencia de vuelo y horarios.*
- Línea terrestre de transporte de pasajeros: Aquella que presta el servicio de traslado terrestre, en forma regular, sujeto a horarios y frecuencias, para la salida y llegada de los vehículos.*
- Embarcación menor de recreo y deportiva.- Aquella que con su diseño, construcción y equipamiento, está destinada a proporcionar, durante la navegación, condiciones de comodidad, con fines recreativos o deportivos, de descanso o para la práctica de alguna actividad acuática recreativa.*

VUELO EN GLOBO AEROSTÁTICO.- Aquel que provee, a través de un piloto, el servicio de transportación en el interior de una canastilla a un grupo de turistas. El ascenso y descenso se realizará con el aprovechamiento de la dirección y velocidad del viento, así como con el calentamiento, a través de gas propano, de un envoltente de tela plástica.”

En estas condiciones, no puede soslayarse sino que, por el contrario, resulta oportuno aludir de nueva cuenta y atender, por analogía, a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; de rubro y texto siguientes:

“TURISMO. LOS ARTÍCULOS 48, PÁRRAFO PRIMERO Y 54, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS RESPECTIVAS, ASÍ COMO EL DIVERSO CUARTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, EN LOS QUE SE OTORGAN FACULTADES A LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. El citado precepto constitucional establece la facultad del Presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto es, para emitir las normas reglamentarias que desarrollen el contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo. Así, el Presidente de la República, en uso de dicha facultad podrá expedir "reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes", que a su turno deberán ser refrendados por los secretarios de Estado a que el asunto corresponda, de tal suerte que se trata de normas subordinadas, ya que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino únicamente complementa las normas que expide el órgano legislativo. En esa tesitura, si conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, la facultad exclusiva e indelegable de expedir las normas reglamentarias necesarias corresponde al Presidente de la República, tomando en cuenta que este tipo de atribuciones no pueden extenderse analógicamente a supuestos diversos a los expresamente previstos en la Norma Fundamental, es indudable que el artículo cuarto transitorio, párrafo primero, de la Ley General de Turismo, al establecer que la Secretaría de Turismo deberá emitir el Reglamento correspondiente, es inconstitucional. En ese sentido, los artículos párrafo primero y 54, en las porciones normativas respectivas, del citado ordenamiento legal, al prever, por un lado, la facultad de la mencionada Secretaría para determinar, a través del Reglamento correspondiente, la información que los prestadores de servicios turísticos deberán proveer a las autoridades competentes y, por otro, que dichos prestadores para operar deberán cumplir con los elementos y requisitos que determine la indicada Secretaría mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, transgreden el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”³⁹

Al tenor de lo antes expuesto, procede otorgar el amparo en contra de los artículos 87, fracción I, en relación con el Décimo Quinto

³⁹ Op. Cit. 27

Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, así como en relación a los acuerdos siguientes:⁴⁰

- “ACUERDO por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.”
- “ACUERDO por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos.”
- “ACUERDO por el que se establece el formato único para los trámites del Registro Nacional de Turismo.”

Lo anterior, para el efecto de que hasta en tanto no se subsane el vicio de inconstitucionalidad advertido, no se exija a la quejosa el cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, consistente en la inscripción en el Registro Nacional respectivo.

No pasa inadvertido que sólo en el primero de los acuerdos antes referidos se tiene como fundamento tanto al artículo 87, fracción I, como al Décimo Quinto Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo; en tanto que en el segundo sólo se cita como fundamento al dispositivo transitorio antes aludido, y en el tercero a ninguno de tales preceptos reglamentarios; sin embargo, la concesión de amparo se hace extensiva a los mismos, en virtud de que aun cuando las disposiciones reglamentarias a cuya inconstitucionalidad se arribó, no hayan formado parte de la fundamentación expresa de

⁴⁰ Todos ellos emitidos por el Secretario de Turismo, y publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

tales actos, lo cierto es éstos integran parte del sistema normativo reclamado por la quejosa, relativo a las normas conforme a las cuales los prestadores de servicios turísticos deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; de ahí que si se advierte que tales normas fueron emitidas de manera indebida, por una autoridad diferente de aquélla a la que legalmente correspondía tal cuestión, deba también concederse la protección constitucional respecto de dichos actos.⁴¹

A efecto de dar sustento a lo anterior, finalmente también conviene hacer alusión a las siguientes tesis aisladas emitidas por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; cuyos criterios se comparten:

“TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PREFERENCIA REGLAMENTARIAS. *Los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los principios de reserva y preferencia reglamentarias, conforme a los cuales corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal emitir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, a menos que el legislador reserve expresamente determinado tema o aspecto a una norma distinta del reglamento mediante el establecimiento de una cláusula habilitante. Acorde con los principios indicados, cuando el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo ordena que en las "disposiciones reglamentarias" se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, debe entenderse que el legislador dejó a salvo la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ya que no habilitó a autoridad alguna y, por tanto, que en razón de los principios de reserva y preferencia reglamentarias, es en el Reglamento de ese ordenamiento legal donde deben precisarse los sujetos obligados a realizar la inscripción en el registro indicado. Con base en lo anterior, los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo violan los principios citados, pues indebidamente facultan al Secretario de Turismo para emitir un*

⁴¹ Apoyan esta determinación las jurisprudencias sustentadas por la Segunda Sala, que se comparte, y el Tribunal Pleno cuyos rubros, respectivamente, establecen: **“LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN”** (2a./J. 71/2000 y registro 191311) y **“LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN”** (sustentada en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, registro 389674).

acuerdo en el que se precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, a pesar de que la regulación de ese aspecto corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucionalmente prevista a su favor; máxime que no existe una habilitación del legislador y que la precisión de tales sujetos no constituye un aspecto técnico u operativo.”⁴²

“REGISTRO NACIONAL DE TURISMO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PREFERENCIA REGLAMENTARIAS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los aludidos preceptos reglamentarios transgreden los citados principios, contenidos en los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora, los efectos de la protección constitucional concedida son para que hasta en tanto no se subsane el vicio de inconstitucionalidad advertido, no se exija a la quejosa el cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, consistente en la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, haciéndose extensiva la decisión también a la observancia de los acuerdos emitidos por el Secretario de Turismo, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016.”⁴³

A pesar de la determinación previamente alcanzada, esta Sala procederá al estudio de los agravios restantes hechos valer la recurrente, a efecto de establecer si alguno de ellos le depara un mayor beneficio en su esfera jurídica.

Bajo esta tesitura, tenemos que en parte de su **segundo agravio**, la recurrente aduce que el Juez Federal de conocimiento analizó indebidamente el concepto de violación en el que alegó que debió ser en la propia Ley General de Turismo, en donde se señalaran las bases para la clasificación hotelera, en virtud de que así lo dispone la misma, en sus artículos 57, fracción IV, y 58, fracción X; toda vez que, a su juicio, el *A quo* se limitó a señalar que al respecto no se

⁴² Décima Época, Segunda Sala, Tesis Aislada: 2a. LXXIX/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Viernes 02 de junio de 2017 10:08 h, Registro: 2014406.

⁴³ Décima Época, Segunda Sala, Tesis Aislada: 2a. XCIV/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Viernes 09 de junio de 2017 10:15 h, No. de Registro: 2014449.

rebasa el contenido de la ley, al considerar que en la misma sí se establecen las bases para la clasificación de mérito, e incluso, al señalar que tales bases se encuentran plasmadas en el artículo 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

Esto es, expone que en el citado concepto de violación, reclamó que en la especie se rebasó la facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que debieron dárse a la Secretaría de Turismo, los pasos a seguir para llevar a cabo la regulación en comento, ya que al no haber sucedido así, la regulación que se emite no se encuentra delimitada por la ley.

Empero, los alegatos anteriores devienen **infundados**, ya que contrario a lo manifestado por la recurrente, el Juez Federal de conocimiento sí respondió el planteamiento de referencia, en los términos en que aquélla se los planteó.

En efecto, derivado del análisis a la demanda de amparo, se advierte que la entonces quejosa reclamó, entre otras cuestiones, que el artículo 4º, fracción XII, de la Ley General de Turismo, era violatorio de la facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que a través de dicho dispositivo legal, y contrario a lo dispuesto en los diversos 57, fracción IV, y 58, fracción X, del mismo ordenamiento, se delegó al Secretario de Turismo la facultad de regular todo lo relativo al sistema de clasificación hotelera, sin que al efecto se contemplaran en la citada ley, las bases o requisitos para tal clasificación.

Ahora bien, de las consideraciones comprendidas en la sentencia recurrida, se advierte que el *A quo* precisó, en primer

término, que en la Ley General de Turismo, particularmente, en su ordinal 4°, se proyecta la facultad a la Secretaría de Turismo de establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República.

Asimismo, puntualizó que en los artículos 85 y 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo, se establece un sistema de clasificación hotelera, mismo que a su vez se integrará al Registro Nacional de Turismo.

En este sentido, el Juez Federal de conocimiento estableció que las disposiciones reglamentarias materializan de forma más clara las características que debe tener el Registro Nacional de Turismo, así como las cuestiones relativas al mismo, es decir, la forma de acceder a éste, los registros que deben indicarse, su vigencia, los motivos de pérdida, etcétera.

Aún más, determinó que en la especie se cumplieron los requisitos correspondientes para considerar que se llevó a la exacta observancia del mandato contenido en la Ley General de Turismo; entre otros aspectos, por los siguientes:

1. Las disposiciones reglamentarias se encuentran subordinadas a la Ley General de Turismo.
2. Las referidas reglas no derogan, limitan o excluyen lo previsto en las disposiciones de la Ley General de Turismo.
3. La materia de turismo no es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

4. Las reglas generales administrativas son emitidas por el Secretario de Turismo, autoridad que fue expresamente facultada en la Ley General de Turismo.
5. Las disposiciones del Reglamento desarrollan el procedimiento para obtener el Registro Nacional de Turismo, que se contempla en la Ley General de Turismo.

Así, partiendo de las premisas anteriores, el *A quo* determinó que el planteamiento de mérito resultaba infundado, en virtud de que la propia Ley General de Turismo prevé, en su artículo 4º, fracción XII, como atribuciones del Ejecutivo Federal, para ejercerse por conducto de la Secretaría de Turismo, el establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio para toda la República.

Por lo tanto, el Juez Federal de conocimiento asentó que si en cumplimiento a dicho dispositivo legal, el Ejecutivo Federal desarrolló en el Reglamento de la Ley General de Turismo, el Sistema de Clasificación Hotelera, se podía concluir que las disposiciones reglamentarias le daban realización y contenido a lo ordenado en la Ley, motivo por el cual no existía transgresión a la facultad reglamentaria consagrada en la Constitución Federal; aludiendo, al efecto, a lo dispuesto en los artículos 85 y 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

Al tenor de las consideraciones previamente expuestas, resulta claro que el *A quo* analizó el argumento de amparo respectivo, tal como le fue planteado por la entonces quejosa; por lo tanto, contrario a lo alegado por ésta, el Juez Federal de conocimiento no incurrió en

estudio indebido alguno; de ahí que el argumento de agravio en estudio devenga **infundado**.

En otro orden de ideas, la recurrente señala que resulta incorrecta la consideración vertida por el *A quo*, en el sentido de que las bases de la clasificación hotelera de mérito se encuentran delimitadas en el Reglamento de la Ley General de Turismo, específicamente en su artículo 86. Al efecto, aduce que del contenido de dicho numeral únicamente se desprenden los objetivos que deben contemplar los lineamientos para el referido sistema de clasificación hotelera; refiriendo, además, que al haberse establecido, presuntivamente, las citadas bases en el Reglamento de la Ley General de Turismo, se transgredió lo dispuesto en el ordenamiento legal del cual emanó el mismo, así como la facultad reglamentaria que consagra el artículo 89, fracción I, constitucional.

Empero, tales argumentos resultan **inoperantes**, ya que constituyen manifestaciones dogmáticas en las que la recurrente se limita a expresar, sin sustento alguno, que contrario a lo resuelto por el Juez Federal de conocimiento, el artículo 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo no dispone las bases a seguir que debe llevar a cabo la Secretaría de Turismo, a efecto de regular lo relativo al sistema de clasificación hotelera, ya que a su consideración, lo único que dispone dicho artículo son los objetivos que se deben contemplar al respecto; así como que el citado Reglamento transgrede tanto lo dispuesto en el ordenamiento legal del cual emana, como la facultad reglamentaria que consagra la Constitución Federal.

Por lo tanto, al haber no expuesto la recurrente, las premisas de las que partió a efecto de llegar a tales asertos, los mismos devienen **inoperantes**, ya que constituyen meras afirmaciones sin fundamento.

En este sentido, cobra aplicación la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTE SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.”⁴⁴

Finalmente, en el **tercer agravio** esgrimido por la recurrente, se aduce, en principio, que en la sentencia recurrida, el *A quo* omitió estudiar el argumento relativo a que los artículos 4º, fracción XII, 57, fracción IV, y 58, fracción X, de la Ley General de Turismo, son contrarios a la Constitución Federal, ya que los mismos incurren en contradicción, por lo que respecta a la obligación o derecho de los hoteles, o en su caso, de los prestadores de servicios turísticos, para clasificarse de acuerdo con la regulación que al efecto emita la Secretaría de Turismo, aun cuando incluso, algunos de tales dispositivos legales señalan que tal clasificación se realizará en términos de la propia ley.

⁴⁴ Novena Época, Primera Sala, Jurisprudencia: 1a./J. 81/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, Página: 61, No. de Registro: 185425.

No obstante, dicho alegato resulta **infundado**, ya que contrario a lo señalado por la recurrente, el Juez Federal de conocimiento sí se pronunció respecto de dicho planteamiento en la sentencia recurrida, tan es así, que lo calificó a su vez de infundado.

En efecto, del análisis a la demanda de garantías, se advierte que el reclamo de mérito, efectivamente esgrimido por la entonces quejosa, consistió en que el artículo 84, fracción VI, del Reglamento de la Ley General de Turismo, resultaba contrario a la Constitución Federal, en virtud de que a través de éste, se facultó a la Secretaría de Turismo a imponer sanciones por las infracciones que se cometieran al sistema de clasificación hotelera, aun cuando a su parecer, la ley respectiva disponía que dicha clasificación constituía un derecho en favor de los prestadores de servicios turísticos en general, derivado de lo que dispone el artículo 4, fracción XII, en relación con los diversos 57, fracción IV, y 58, fracción X, todos ellos de la Ley General de Turismo.

Bajo esta tesitura, el *A quo*, en la sentencia recurrida, calificó dicho planteamiento como infundado, al estimar que contrario a lo aducido por la impetrante de garantías, el artículo 46, último párrafo, de la Ley General de Turismo, indica que constituye una obligación para las personas físicas y morales (prestadores de servicios turísticos), inscribirse en el Registro Nacional de Turismo (mismo que integra el Sistema de Clasificación Hotelera), quedando su designación encomendada a las disposiciones reglamentarias.

Así, con independencia de si las consideraciones por medio de las cuales el Juez Federal de conocimiento dio respuesta al argumento de amparo en comento fueron correctas o no; lo que aquí interesa establecer en respuesta al reclamo formulado por la parte quejosa es

que contrario a lo aducido por ésta en la presente instancia, en realidad no hubo omisión de estudio por parte del citado Juzgador en lo que atañe al referido planteamiento de inconstitucionalidad esgrimido en la demanda de amparo; de ahí que el argumento en estudio sea **infundado**.

Por otro lado, resulta **inoperante** el argumento en el que la recurrente sostiene que el Juez de Distrito omitió el estudio del argumento comprendido en el apartado de antecedentes de su demanda de garantías, atinente a que el artículo 4º, fracción XII, de la Ley General de Turismo transgrede el derecho humano de igualdad, al establecer una obligación destinada solamente a los prestadores del servicio de hospedaje, aun cuando la ley es clara en estar dirigida a todos los prestadores de servicios turísticos señalados en el *Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo*, el cual comprende dieciocho giros comerciales; en atención a lo cual, además, alude al criterio judicial de rubro: *“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.”*.

La calificativa anterior atiende a que la recurrente **parte de una premisa inexistente** a la hora de esgrimir el argumento de agravio en estudio, ya que del análisis al apartado de antecedentes de su escrito de garantías, se advierte que la entonces quejosa no hizo valer planteamiento alguno que pudiera catalogarse de constitucionalidad en lo que respecta a la vulneración del derecho humano de igualdad, por parte del artículo 4º, fracción XII, de la Ley General de Turismo; toda vez que en dicho apartado se limitó a hacer referencia a cuestiones tales como la precisión de los sujetos y de los servicios que

eran considerados como turísticos, en las leyes de la materia que se habían emitido con anterioridad a la ahora impugnada, así como a expresar parte de los reclamos que posteriormente desarrollaría en el apartado respectivo a sus conceptos de violación; sin que de ninguno de tales aspectos derive el argumento de constitucionalidad cuya omisión de estudio atribuye al Juez Federal de conocimiento, en la presente instancia.

De tal forma, dicho alegato entraña **cuestiones novedosas** que no fueron planteadas por la recurrente en la instancia de amparo; motivo por el cual emerge su **inoperancia**.

En este sentido, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN. En términos del artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes. En ese contexto, y atento al principio de estricto derecho previsto en el artículo 91, fracción I, de la ley mencionada, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de garantías, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida.”⁴⁵

SEXTO. Decisión. Dadas las conclusiones alcanzadas y al no subsistir materia por la cual reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del presente asunto, lo procedente es que en la materia de la revisión se modifique la sentencia recurrida, a

⁴⁵ Novena Época, Primera Sala, Jurisprudencia: 1a./J. 150/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, Página: 52, No. de Registro: 176604.

efecto de conceder el amparo a la parte quejosa, respecto de los artículos 87, fracción I, y Décimo Quinto Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, así como de los acuerdos reclamados, para que hasta en tanto no se subsane el vicio de inconstitucionalidad advertido, no se le exija a aquélla el cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, consistente en la inscripción en el Registro Nacional respectivo.

Asimismo, procede negar la protección constitucional respecto del resto del sistema normativo impugnado por la quejosa, en los términos previstos en esta propia ejecutoria.

Ahora bien, respecto a las **manifestaciones** que hizo valer el Director de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, actuando en su carácter de delegado del Presidente de la República y del Secretario de Turismo, autoridades tercero interesadas en la presente instancia, cabe señalar que no serán objeto de estudio en esta ejecutoria, dado que tales cuestiones no constituyen parte de la *litis* en el juicio de amparo, toda vez que dichos aspectos se constriñen a simples opiniones o conclusiones lógicas que hacen valer las partes en atención a sus pretensiones, sin que tengan la fuerza procesal necesaria para que se emita pronunciamiento de fondo en torno a ellas.

En este sentido, resulta aplicable, por las razones que la informan, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

“ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada con el número 42, en la página 67, de la Octava Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, sostuvo el criterio de que el Juez de Distrito exclusivamente está obligado a examinar la justificación de los conceptos violatorios contenidos en la demanda constitucional, en relación con los fundamentos del acto reclamado y con los aducidos en el informe con justificación; pero, en rigor, no tiene el deber de analizar directamente las argumentaciones que se hagan valer en los alegatos, ya que no lo exigen los artículos 77 y 155 de la Ley de Amparo; este criterio debe seguir prevaleciendo, no obstante que con posterioridad mediante decreto de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se hubiera reformado el artículo 79 de la Ley de Amparo, que faculta a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Jueces de Distrito para corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, así como examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, "así como los demás razonamientos de las partes", a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pues basta el análisis del citado precepto para advertir que no puede estimarse que tal reforma tuvo como finalidad incorporar forzosamente los alegatos dentro de la controversia constitucional, sino que exclusivamente está autorizando la interpretación de la demanda con el objeto de desentrañar la verdadera intención del quejoso, mediante el análisis íntegro de los argumentos contenidos en la misma y de las demás constancias de autos que se encuentren vinculadas con la materia de la litis, como lo son: el acto reclamado, el informe justificado, y las pruebas aportadas, en congruencia con lo dispuesto por los artículos 116, 147 y 149 de la invocada ley, ya que sólo estos planteamientos pueden formar parte de la litis en el juicio constitucional, además, de que atenta la naturaleza de los alegatos, estos constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, sin que puedan tener la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y al informe con justificación, por lo que no puede constituir una obligación para el juzgador entrar al estudio de los razonamientos expresados en esos alegatos.”⁴⁶

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

⁴⁶ Octava Época, Pleno, Jurisprudencia: P./J. 27/94, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Página: 14, No. de Registro: 205449.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *********, *********, en contra de los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 4, fracción XII, 9, fracciones XVII y XVIII, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 57, fracciones II, IV y VI, 58, fracciones II, V, VI y X, 69, 70, y Transitorios Cuarto y Sexto de la Ley General de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil nueve; y de los diversos 2, fracción XV, 4, fracción VII, 73, 83, 84, fracciones II, III, V y VI, 85, 86, 88, fracciones I, II y III, 89, 90, fracciones II, III, IV y VII, 92, 93, 94, fracción I, 95, fracciones II y III, y Transitorios Décimo, Décimo Primero, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Noveno del Reglamento de la Ley General de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de julio de dos mil quince.

TERCERO.- La Justicia de la Unión **ampara y protege** a *********, *********, en contra de los artículos 87, fracción I, y Décimo Quinto Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de julio de dos mil quince; así como en contra del “Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”; del “Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos”; y del “Acuerdo por el que se establece el formato único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”; todos ellos publicados el treinta de marzo de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación; para los efectos precisados en el último apartado considerativo de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.