

AMPARO EN REVISIÓN 1241/2016
QUEJOSO: HOTEL FRONTERIZO ROMA
S.A. DE C.V.

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIA: NESTOR RAFAEL SALAS CASTILLO

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 1241/2016, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

1. **Primera cuestión: ¿En la sentencia recurrida se analizó adecuadamente el planteamiento en torno a que no puede delegarse al Secretario de Turismo la facultad para delimitar quienes son prestadores de servicios turísticos?**

2. La respuesta a esta interrogante es en sentido negativo, toda vez que tal y como se propone en el primer agravio, el Juez de Distrito no analizó el tema de constitucionalidad mencionado desde la óptica formulada por la quejosa.

3. En efecto, resulta **fundado** el primer agravio en el que sustancialmente se apunta que en la demanda de amparo no se analizó adecuadamente la constitucionalidad del artículo 46, de

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página: 61.

la Ley General de Turismo, 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 de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis, en detrimento de los principios de división de poderes y de la facultad reglamentaria.

4. Lo anterior, continúa la recurrente, porque nunca se cuestionó la facultad genérica de la Secretaría de Turismo para emitir normas generales, ni que el Titular del Ejecutivo Federal pueda delegar a los secretarios de Estado la facultad para expedir normas técnico administrativas, sino que dicho Secretario no puede establecer, mediante un Acuerdo, la precisión de los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, pues ello es un elemento que debe estar contenido en la ley.
5. Para demostrar lo acertado de dicho planteamiento conviene recordar que en el tercer concepto de violación la quejosa adujo, en síntesis, que el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley General de Turismo prevé que en las disposiciones reglamentarias se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, con lo cual el Poder Legislativo delegó su función exclusiva de señalar a los destinatarios de la Ley que expidió, para que esto se haga a través de disposiciones reglamentarias.
6. Además de que la facultad en cuestión indebidamente se delegó a la Secretaría de Turismo, de conformidad con el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de

Turismo, que a su vez reconduce al artículo 87, fracción I del mismo Reglamento.

7. A su vez, el Juez de Distrito desestimó dichos planteamiento bajo las consideraciones de que el ejercicio de la potestad legislativa en materia de turismo permite autorizar a autoridades administrativas para emitir normas generales, las cuales están sujetas al principio de supremacía de ley, reserva de ley y subordinación jerárquica; es decir, es posible que el legislador habilite a diferentes órganos de la administración pública para emitir determinado tipo de regulación general.
8. Continúa el Juez de Distrito, que contrariamente a lo afirmado por la quejosa, la Ley General de Turismo precisa los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, pues el artículo 3, fracciones XI y XVIII, definen los conceptos “prestadores de servicios” y “servicios turísticos”, mientras que el numeral 46 de esa norma dispone que las disposiciones reglamentarias establecerán todas las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.
9. Conforme a lo anterior, el juzgador concluyó que aun cuando no se precisa cada uno de los servicios que puedan considerarse turísticos, esto es insuficiente para considerar violados los artículos 49 y 89, fracción I, de la Constitución Federal porque fue en el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley General de Turismo que el legislador facultó a la autoridad administrativa para establecer las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, por lo cual existe una habilitación legislativa.

10. Como puede apreciarse, si bien el Juez de Distrito analizó el argumento relativo a que la Ley General de Turismo no establece los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo (lo que consideró era infundado porque el artículo 3º, fracciones XII y XVIII de la ley si establecen un concepto —genérico—), resulta claro que no analizó el planteamiento esencial formulado por la quejosa, en el sentido de que la precisión de los sujetos obligados a cumplir con el deber de inscripción —como elemento esencial de la obligación— debe estar previsto en una ley o, en su caso, en un reglamento.
11. En efecto, aunque el Juez de Distrito refirió que en el caso se está en presencia de una habilitación hecha por el legislador a favor del Ejecutivo y del Secretario de Turismo, lo cierto es que en ningún momento respondió si la precisión de los sujetos obligados a inscripción es 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 resulta **sustancialmente fundado** el argumento en estudio.
12. También resulta **fundado** el argumento contenido en el primero de los agravios, relativo a la omisión de estudio del planteamiento de inconstitucionalidad vertido 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 mismo ordenamiento, pues como se ha indicado, en el tercer concepto de violación (que la quejosa identificó como cuarto), se argumentó que tales preceptos indebidamente delegaron 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.²

13. Luego, si bien es cierto que en la sentencia recurrida existió pronunciamiento expreso respecto del artículo 46 de la Ley General de Turismo, también lo es que, de ninguna forma, se analizó la delegación de facultades contenida en el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley, a pesar de que la parte quejosa formuló argumento específico al respecto; de ahí lo **fundado** del tal motivo de agravio.

14. En este orden de ideas, al resultar sustancialmente fundado el primer agravio de la recurrente, esta Sala procede a analizar el **concepto de violación** respectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, para lo cual es necesario analizar los siguientes tópicos:

- Si la Ley General de Turismo contiene los elementos mínimos necesarios para que los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo cumplan con ese deber, particularmente por lo que hace a los sujetos obligados (seguridad jurídica).
- Si el artículo 46 de la Ley General de Turismo hace una delegación o habilitación en favor de una autoridad diferente de la legislativa para precisar los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo (legalidad jurídica).

² Sobre este aspecto, en la foja 32 del cuaderno de amparo indirecto se lee: “de lo anterior se desprende que debía ser en todo caso, en el Reglamento de la Ley General de Turismo donde se señalen los destinatarios de la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previsto en la propia ley; sin embargo, de forma sorprendente, esta determinación se delegó a su vez, a una autoridad administrativa (ni siquiera la realizó el Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria), al señalarse en el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento que «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»... es decir se le da la facultad a la autoridad administrativa para que señale a los sujetos obligados de una ley, lo que resulta inadmisibles y evidencia la violación en este punto se hace valer”.

15. 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.
16. Derivado de esa reforma al texto fundamental, el diecisiete de junio de dos mil nueve se publicó en el citado medio de difusión oficial, la Ley General de Turismo, de cuya exposición de motivos se sigue que el legislador intencionalmente definió en forma genérica los principales conceptos para la aplicación de esa norma y reconoció que de detallar las modalidades del turismo y los servicios que se consideran turísticos, implicaría limitar los alcances propios de una ley.³

³(...) 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.

(...)

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.

(...)"

17. Ahora bien, los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo disponen:

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

I. ...

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:

I...

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

....

18. De la lectura conjunta de los preceptos transcritos se sigue la existencia de la obligación (por parte de los prestadores de servicios turísticos) de inscripción en el Registro Nacional de Turismo; asimismo, se obtiene que ese deber está a cargo 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.

19. En otras palabras, en los artículos 3º, 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 tanto, es incorrecto lo afirmado por la quejosa en el sentido de que la Ley General de Turismo establece una obligación pero sin identificar a los sujetos obligados a su cumplimiento, pues la ley define —aunque sea en forma genérica— a los prestadores de servicios turísticos y las actividades que se consideran ese tipo de servicios, lo cual permite identificar a los sujetos obligados a realizar la precisada inscripción.
20. Ahora bien, el argumento de la quejosa deriva únicamente de atender a lo previsto en el artículo 46 de la Ley General de Turismo, **sin considerar que esa norma está vinculada con las demás disposiciones que integran ese ordenamiento jurídico** como lo son las fracciones XI y XVIII del artículo 3, 48 y 58, fracción V, de esa ley.
21. Por tanto, cuando en la demanda de amparo se aduce que el artículo 46 de la ley no define con precisión quiénes son los prestadores de servicios turísticos para efectos de cumplir con la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, claramente se soslaya que en los preceptos legales referidos sí se establecen los elementos necesarios para el cumplimiento de esa obligación.
22. En este sentido, si bien la ley brinda una definición de los sujetos obligados al cumplimiento de la obligación de registro y esa definición es genérica, dado que se no precisa en forma concreta

a cada uno de los servicios turísticos que pueden prestarse, ello se debe a que en la exposición de motivos del proceso del cual derivó esa norma se procuró evitar definir en forma pormenorizada a esos sujetos o las diferentes modalidades del turismo y los servicios correspondientes.

23. Como se ha indicado, en la Ley General de Turismo están previstos tanto la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Turismo (artículos 48 y 58, fracción V), como los sujetos obligados a esa inscripción que son los prestadores de servicios turísticos (definidos en el artículo 3º, fracciones XI y XVIII), por lo cual es claro que los elementos esenciales de la obligación están claramente delimitados por el acto formal y materialmente legislativo.
24. 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, 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.

25. Lo expuesto conduce a concluir que el argumento en estudio resulta **infundado**, pues contrariamente a lo expresado por la quejosa, la Ley General de Turismo establece los elementos necesarios para el cumplimiento de la obligación prevista en sus artículos 48 y 58, fracción V, sin que las definiciones establecidas en las fracciones XI y XVIII de su artículo 3° deban estar repetidas en todas las normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, particularmente el artículo 46 de esa norma.
26. En otra parte, la quejosa aduce que el artículo 46 de la Ley General de Turismo es contrario a la Constitución Federal ya que indebidamente delega o habilita a la autoridad administrativa (la cual es diferente de la legislativa) para emitir la regulación del Registro Nacional de Turismo, siendo que debería ser potestad correspondiente al legislador.
27. El planteamiento resulta **infundado**; esto porque contrariamente al afirmado por la quejosa, el artículo 46 de la Ley General de

Turismo no delega en el Secretario de Turismo la precisión de los sujetos obligados a inscripción y de las actividades turísticas reguladas.

28. El precepto mencionado refiere que serán las “disposiciones reglamentarias” las que establecerán las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo. La terminología utilizada por tal norma no habilita a la autoridad administrativa (Secretario de Turismo) para emitir esa normativa; esto porque la habilitación implica la designación expresa de la autoridad a quien se faculta para emitir determinada norma y de la potestad conferida, supuestos que no están previstos en el precepto de referencia y, por consiguiente, debe entenderse que la emisión de la regulación correspondiente está encomendada al Titular del Ejecutivo Federal mediante la facultad reglamentaria.
29. Para comprender lo anterior, es conveniente establecer el alcance del concepto “disposiciones reglamentarias” a que se refiere el artículo 46 de la Ley General de Turismo, lo cual exige hacer algunas consideraciones en torno a la facultad reglamentaria y a las cláusulas habilitantes, con base en lo siguiente:

Facultad reglamentaria

30. 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; es decir, desarrollar y completar en detalle las disposiciones legales, 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.

31. 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 (local o federal) podrá desarrollar mediante un reglamento lo previsto en la ley, pero sin exceder de lo previsto en ella o contrariarla.⁴

32. 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

⁴ **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES”** (Novena Época, Registro: 200724, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a. /J. 47/95, Página: 293).

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.

33. 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 finalidad, 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.
34. En este aspecto, ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar su facultad reglamentaria a ningún órgano del Estado, pues es originaria y exclusiva de éste y, por tanto, a nivel federal, debe ser ejercida directamente por el Presidente de la República.
35. 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: **“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”.⁵

36. 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.
37. 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

⁵ Cuyo texto es el siguiente: “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 emitir las 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.”

Titular del Ejecutivo podrá regular (mediante la facultad reglamentaria) algunos aspectos necesarios para la exacta observancia de la ley.

38. A su vez, 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 vez, proveer para el debido ejercicio de las funciones que le encomienda la misma norma.
39. En cuanto al contenido desarrollado en el reglamento, este tipo de normas debe observar el principio de legalidad, del cual derivan dos principios subordinados⁶, 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, complemento o detalle el contenido de esa norma.

⁶ “**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**” (Novena Época, Registro: 166655, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. /J. 79/2009, Página: 1067).

Cláusulas habilitantes

40. 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. El fundamento constitucional de esta facultad está en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal, según lo ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷
41. 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 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.
42. 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 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.
43. La naturaleza jurídica de estas normas formalmente es la de actos legislativos pero requieren la referencia expresa en la ley

⁷ “CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Décima Época, Registro: 2000202, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XXII/2012 (10a.), Página: 649).

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 emitirse⁸.

44. 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.
45. 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 de 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.
46. 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

⁸Al respecto véase la tesis P. XXI/2003, de rubro: “**CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS**”. (Novena Época, Registro: 182710, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, Materia(s): Constitucional, Página: 9).

para emitir una norma jurídica que habrá de regular un aspecto técnico de la ley o de su reglamento⁹.

47. 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.

48. Sentado lo anterior, tenemos que el artículo 46 de la Ley General de Turismo prescribe:

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.

⁹ En ese sentido véase la tesis P. XXXVI/2014, de rubro: “**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**” (Décima Época, Registro: 2006659, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, página: 165).

49. 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.
50. 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.
51. 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 presupone la parte quejosa.
52. 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 es 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—.

53. Con base en lo expresado y contrariamente a lo expuesto por la parte quejosa, cuando el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo establece que será mediante “disposiciones reglamentarias” que se precisen las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, esto no entraña una habilitación del legislador hacia el Secretario de Turismo para identificar a tales sujetos mediante la emisión de Acuerdos; por el contrario, esto implica que ante la definición (amplia) prevista en la ley del concepto de prestadores de servicios turísticos y al imperar el principio de reserva reglamentaria, el desarrollo de ese aspecto debe estar en el Reglamento de esa ley, pues de esa manera se logra proveer mejor en la esfera administrativa sobre la exacta observancia de la ley.
54. En otro orden de ideas, esta Primera Sala procede, como ya se adelantó, a reasumir su competencia originaria para conocer del tema de constitucionalidad en torno **al argumento relativo que el artículo Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo** es inconstitucional por delegar a favor del Secretario de Turismo la potestad para precisar tanto a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el registro, como los servicios turísticos específicos sujetos a regulación.
55. Al respecto, debe precisarse que dicho precepto transitorio será analizado en correlación con el artículo 87, fracción I, del propio

Reglamento, en tanto ambos fueron reclamados de manera destacada en la demanda de amparo y porque forman parte del sistema normativo controvertido por la quejosa.

56. En efecto, los preceptos reglamentarios reclamados 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".

57. Como puede observarse, el artículo 87, fracción I, del Reglamento referido establece la potestad para que el Secretario de Turismo emita el Acuerdo en que se determinen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, mientras que el precepto transitorio transcrito prevé el plazo para ejercer esa facultad; es decir, 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 uno de esos artículos invariablemente afectará al otro; máxime que posee mayor entidad jurídica lo referente a la norma que establece la facultad para emitir un acuerdo, frente a la norma que establece el plazo para ejercer tal potestad.

58. Ahora bien, en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de ambos preceptos reglamentarios y en la sentencia de amparo, el Juez de Distrito negó el amparo respecto de esas normas, sin realizar un estudio del argumento expreso hecho con relación a la norma transitoria mencionada; de ahí que haya resultado fundado el primer agravio en la parte conducente.
59. Consecuentemente, ante la omisión de estudio precisada respecto de los artículos 87, fracción I y Décimo Quinto Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo y la íntima relación que guardan los planteamientos respectivos con el tema de constitucionalidad ya dilucidado en torno al artículo 46 de la Ley General de Turismo, con fundamento en los artículos 81, fracción I, inciso e); 83 y 107, fracción I, inciso e), todos de la Ley de Amparo, esta Primera Sala **reassume** su competencia originaria para conocer sobre la constitucionalidad de dichas normas generales.
60. Hecha esta precisión, **los artículos 87, fracción I y Decimoquinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo son contrarios a los principios de reserva reglamentaria y de preferencia reglamentaria**, que derivan de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal porque a través de tales preceptos, 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 inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

61. Como se ha explicado en esta resolución, al imperar el principio de reserva reglamentaria, la precisión exacta de las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo debe estar en el Reglamento de esa ley, pues de esa manera se logra proveer mejor en la esfera administrativa sobre la exacta observancia de la ley, como lo mandata el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.
62. En este sentido, cabe agregar 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.
63. Por consiguiente, como la determinación en forma específica de prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción 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, no contiene una cláusula habilitante); **entonces la delimitación de esos sujetos debe estar contenida en el Reglamento de esa ley.**
64. Sin embargo, 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 artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, a favor del Secretario de Turismo, para precisar los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de 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 reclamado **son contrarios a los principios de reserva de ley y de preferencia reglamentaria.**

65. Sobre estas bases, debe concluirse que en lo relativo a la precisión de los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, es un aspecto que debe regularse en el reglamento de la materia, ello en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitiera el Presidente d la República; esto porque conforme a los principios de reserva y preferencia reglamentaria, debe privilegiarse al Reglamento a efecto de que sea en esa norma en donde desarrollen los aspectos necesarios para la operatividad de la ley, a menos que se requieran de conocimientos técnicos de una autoridad, organismo o entidad específico, 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 inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

66. Derivado de lo anterior, y toda vez que el artículo 87, fracción I, del citado reglamento está vinculado con lo previsto en el artículo Décimo Quinto Transitorio del mismo ordenamiento (el cual establece el plazo para emitir los acuerdos que precisen los sujetos obligados a inscripción)¹⁰, entonces procede hacer

¹⁰ La vinculación de los preceptos reglamentarios en comento se hace más evidente de la fundamentación del Acuerdo reclamado, en el cual se expresó: “*****”, 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

extensiva la declaratoria de inconstitucionalidad respecto de esa norma transitoria, por las razones explicadas en el presente fallo.

67. A mayor abundamiento, conviene indicar que el artículo 2° del Reglamento de la Ley Federal de Turismo¹¹, vigente hasta el

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...”

¹¹ Artículo 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 copeo 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;

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.

diecisiete 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 inscripción en el citado Registro.

68. No es óbice a la conclusión alcanzada, que conforme a los artículo 4, fracción XII, y 47 de la Ley General de Turismo¹², corresponda a la Secretaría de Turismo: a) regular la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje; b) regular y operar el Registro Nacional de Turismo; esto pues por una parte, lo relativo a la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje es un aspecto muy específico de los diferentes prestadores de servicios turísticos; es decir, en la precisión de estos sujetos existen diferentes categorías, entre ellas los dedicados a la prestación del servicio de hospedaje, por lo cual claramente se trata de un aspecto muy detallado y específico que si bien se relaciona con la determinación de los sujetos, también es cierto que un aspecto corresponde a cuestiones genéricas (precisión de categorías sujetos obligados) y otro a aspectos específicos (prestadores de servicios turísticos de hospedaje).
69. Además, la facultad regulatoria derivada del artículo 47 de la ley 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, los plazos y mecanismos para su operación, pero **sin que ello implique que corresponda a esa autoridad fijar o precisar los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción.**

¹² 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.

70. En efecto, de estimar que el precepto mencionado faculta a la Secretaría de Turismo a emitir todas las normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, incluidas aquellas que precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción, esto implicaría desconocer los principios que operan respecto de las cláusulas habilitantes (particularmente los de reserva y preferencia reglamentaria).
71. Luego, como del 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”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis, el cual dispone, en lo que interesa, lo 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, *****.- Rúbrica.

72. 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.

73. Esto es, tal norma no contiene una regulación sobre aspectos técnicos los cuales exijan ser regulados por un órgano, autoridad, entidad o dependencia especializada en determinada rama del conocimiento; por ende, la regulación correspondiente debe ser materia del reglamento de la materia.
74. Apoya lo anterior, por analogía, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 44/2014, de rubro:

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 48, 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 Mexicanos¹³.

75. En este orden, procede otorgar el amparo en contra de los artículos 87, fracción I, en relación con el Décimo Quinto Transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, así como relación a los acuerdos siguientes:

- “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”¹⁴.

76. No obsta a lo anterior, que sólo el primero de esos acuerdos se apoye en artículo Decimoquinto Transitorio del Reglamento analizado y no así en el diverso 87, fracción I; esto porque si bien los preceptos analizados y a cuya inconstitucionalidad se arribó no forman parte de la fundamentación expresa de esos actos, también es cierto que al formar parte del mismo sistema normativo reclamado por la quejosa —relativo a las normas conforme las cuales los prestadores de servicios turísticos deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo—, al advertirse

¹³ Décima Época, Registro: 2006592, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. /J. 44/2014 (10a.), Página: 117.

¹⁴Todos ellos emitidos por el Secretario de Turismo y publicados ambos en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

que indebidamente las normas para el cumplimiento de ese deber fueron emitidas por una autoridad diferente de aquélla a la que legalmente corresponde emitir la regulación respectiva, el otorgamiento de la protección constitucional igualmente debe extenderse a todos los actos que conforman el sistema normativo relacionado con ese deber, máxime que fueron reclamados de manera destacada por el quejoso.¹⁵

77. Segunda cuestión: ¿El Juez de Distrito estudió el concepto de violación relativo a las bases para definir la clasificación hotelera tal como le fue propuesto?

78. En lo que hace al segundo agravio, debe recordarse que en él esencialmente se argumenta que no se analizó como se propuso el concepto de violación relativo a las bases para definir la clasificación hotelera, por dos razones concretas:

- i) Que respecto de los planteamientos de que debe ser en la Ley General de Turismo, donde se señalen las bases para la clasificación hotelera, por así preverlo sus artículos 57, fracción IV y 58, fracción X y, que lo único que se delegó a la Secretaría de Turismo es “regular” dicho sistema, el Juez de distrito solo se limitó a señalar que “no se rebasa” el contenido de la Ley.
- ii) Se trasgrede la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, porque distinto a lo señalado en la sentencia recurrida, en el numeral 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo, no se encuentran delimitadas las

¹⁵ 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).

bases sino los objetivos que deben tener los lineamientos para el sistema de clasificación hotelera, cuestión atinente a la propia Ley.

79. Lo precisado en el inciso i) es inoperante porque es inexacto que para resolver el tema de clasificación hotelera –entre otros– el juez de distrito solo se haya limitado a señalar que “no se rebasa” el contenido de la Ley y que no se refuten los conceptos de violación.
80. Ello es así, pues en el considerando sexto de la sentencia recurrida el tema de clasificación hotelera se abordó y resolvió, en síntesis, bajo los siguientes puntos, a saber:
- La Ley General de Turismo en el artículo **1** dispone que es una ley concurrente y que por el ejecutivo federal corresponde su aplicación a la Secretaría de Turismo; el artículo **3** conceptualiza qué es un Servicio Turístico y qué es un Prestador de Servicios Turísticos; el artículo **4** prevé la facultad a la Secretaria de Turismo de establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República, así como imponer en términos de esa Ley y los reglamentos correspondientes, el tipo y monto y de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.
 - Los artículos **85** y **86** del Reglamento de la Ley General de Turismo, establecen un sistema de clasificación hotelera, el cual se integrará al Registro Nacional de Turismo.
 - Las disposiciones reglamentarias materializan de forma más clara las características que debe tener el Registro Nacional de

Turismo, la forma de acceder a este, los registros que ahí deben indicarse, su vigencia, los motivos de pérdida del registro etc.

- Se cumplen con los requisitos para considerar que se llevó la exacta observancia el mandato contenido en la Ley General de Turismo, entre otros, a saber.

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.

3. La materia de turismo no es facultad exclusiva del Congreso.

4. Las reglas son emitidas por el Secretario de Turismo, 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.

- Por lo que es infundado que la Ley General de Turismo no dispone las bases para definir la clasificación hotelera y, por tanto, ésta no puede establecerse a través de las disposiciones del Reglamento de la propia Ley General de Turismo; porque Ley General de Turismo establece que debe entenderse por Prestadores de Servicios Turísticos y Servicios Turísticos, a su vez, en el artículo 4, fracción XII, se establece como atribuciones del ejecutivo federal, para ejercerse por conducto de la Secretaria de Turismo el establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República.

81. Consideraciones que claramente evidencian lo inoperante del argumento, dado que contrariamente a la afirmación que hace la recurrente de modo alguno el Juez de Distrito se limitó a responder que “no se rebasa” el contenido de la Ley y sí

procedió a dar respuesta al planteamiento respecto de dónde debe preverse la clasificación hotelera y las facultades sobre ese tema de la Secretaría de Turismo.

82. Asimismo, es **inoperante** el agravio relativo a que se trasgrede la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, porque distinto a lo señalado en la sentencia recurrida, en el numeral 86 del Reglamento de la Ley General de Turismo, no se encuentran delimitadas las bases sino los objetivos que deben tener los lineamientos para el sistema de clasificación hotelera, cuestión atinente a la propia Ley.

83. Lo inoperante del agravio sintetizado deviene de que resulta ser una cuestión novedosa incursionada en el recurso de revisión que no formó parte de la litis constitucional, al no haberse precisado desde esa precisa perspectiva en los conceptos de violación, a más de que tampoco fue materia de lo resuelto en la sentencia recurrida. Es de citarse la jurisprudencia de rubro: **“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”**.¹⁶

84. **Tercera cuestión: ¿Juez de Distrito fue omiso en estudiar los conceptos de violación en materia de legalidad, seguridad e igualdad?**

¹⁶ Jurisprudencia 1a./J. 150/2005; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época Tomo XXII; Diciembre de 2005; Materia Común; página 52; registro 176604, que dice: *“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”*.

85. En el tercer agravio, la recurrente propone una transgresión a los principios de **legalidad** y **seguridad jurídica**, donde en síntesis, señala que:

a) Se actualiza la omisión de estudio de los agravios en donde se planteó:

- La inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción XII, 46, 57, fracción IV. y 58, fracción X, de la Ley General de Turismo, en virtud de que señalan que será obligatorio, únicamente para los hoteles, clasificarse de acuerdo a la regulación que realice la Secretaría de Salud.
- Se establece una obligación solo para los prestadores de servicio de hospedaje, cuando la Ley está dirigida a todos los “Prestadores de Servicios Turísticos” mencionados en el Acuerdo de catálogo de Prestadores de Servicios Turísticos, el cual consta de dieciocho giros.

86. Dicho agravio es **infundado**, en virtud de que contrario a lo argumentado, en la página 116 de la sentencia sujeta a revisión, el Juez de Distrito sí se pronuncia sobre el tema propuesto por la quejosa.

87. Ello es así, lo infundado del agravio deviene de que, si bien en la demanda de amparo la ahora recurrente argumentó la transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica, con motivo de que los preceptos reclamados señalan que será obligatorio, únicamente para los hoteles, clasificarse de acuerdo

a la regulación que realice la Secretaría de Turismo, cuando la Ley General de Turismo está dirigida a todos los “Prestadores de Servicios Turísticos”; el Juez de Distrito contestó el argumento concluyendo que contrario a lo manifestado por la quejosa, en el artículo 46, último párrafo, precisamente de la mencionada Ley, se prevé que la inscripción al Registro Nacional de Turismo es obligatoria para todas las personas físicas y morales, las que estarán establecidas con mayor precisión en las disposiciones reglamentarias.

88. En efecto, como lo determinó el Juez de Distrito, en el artículo 46 de la Ley General de Turismo, está prevista la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, la cual es exigible a los “*prestadores de servicios turísticos*”¹⁷, y a los “*servicios turísticos*”¹⁸, pues tanto la obligación como los sujetos obligados están claramente previstos en la Ley General de Turismo, particularmente en sus artículos 3, fracciones XI y XVIII, y 46, por lo que, en principio cualquier persona (física o moral) que ofrezca, proporcione o contrate con los turistas los servicios dirigidos a atender sus solicitudes a cambio de una contraprestación, debe inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

89. Finalmente, es **inoperante** el agravio en que se aduce que el Juez de Distrito omitió el estudio de la transgresión al derecho humano a la igualdad jurídica respecto del artículo 4º, fracción XII, de la Ley General de Turismo –planteado en el capítulo de antecedentes de la demanda–, toda vez que la recurrente parte

¹⁷ Entendiéndose con ese carácter las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen o contraten con el turista la prestación de servicios dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación conforme al artículo 3, fracción XI de la Ley General de Turismo.

¹⁸ Entendiéndose con ese carácter los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego a lo dispuesto en el artículo 3, fracción XVIII de la Ley General de Turismo.

de una premisa inexacta, pues contrario a lo que afirma, de la lectura del apartado en comento no se desprende un genuino planteamiento en torno a la violación de dicho principio constitucional, sino que más bien su argumentación estuvo focalizada a evidenciar la vulneración al principio de división de poderes y la facultad reglamentaria, y precisamente bajo esa óptica fue analizado por el Juez de Distrito, cuyas conclusiones ya han sido analizadas en esta resolución al responder la primer interrogante.