

Evolución del marco jurídico del turismo en Venezuela: una regresión reciente en favor del centralismo

Legal framework for tourism in Venezuela: recent regressions in favor of centralism

Arturo J. MORENO A. [1](#)

Este trabajo contó, entre otros, con el apoyo de ECOS-Nord-FONACIT y del Laboratorio de Innovación y Aprendizaje (LIA). Es uno de los resultados del Proyecto: "Petróleo, tejido productivo y turismo en la cuenca del río Orinoco ¿qué opciones para un desarrollo sustentable de los territorios?"; y del Proyecto LOCTI: "Tejido Productivo y Turismo en Venezuela: Innovación y Desarrollo Sustentable".

Contenido

- [Introducción](#)
- [Marchas y contramarchas recientes de la legislación en turismo](#)
- [Instituciones y acuerdos internacionales en materia de turismo a los cuales pertenece Venezuela](#)
- [Consideraciones finales](#)
- [Bibliografía](#)

RESUMEN:

Este artículo parte de una recapitulación de la actividad reguladora del turismo realizada por el Estado venezolano desde 1937, para discutir enseguida los más recientes cambios y entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Turismo ocurrida en el 2012. Es de hacer notar las tendencias a la centralización y control por el Estado de la mayor parte de las actividades e instituciones promotoras del turismo. También se consideran las instituciones y acuerdos internacionales a los cuales pertenece Venezuela y que completan el marco regulatorio en materia de turismo.

Palabras clave: Centralismo, Turismo, Venezuela

ABSTRACT:

This article begins with a review of tourism regulatory activity by the Venezuelan government since 1937. Then, to discuss the most recent changes and entry into force of the Tourism Act occurred in 2012, with its obvious tendencies to centralization and control by the state of most of the activities and institutions promoting tourism. Also considered international institutions and agreements on tourism, to which belongs to Venezuela.

Keywords: Centralism, Tourism, Venezuela

Introducción

El interés del Estado venezolano por regular la actividad turística se expresó desde las primeras décadas del siglo veinte cuando mediante decreto se promulga el Primer reglamento del servicio de turismo, el 16 de Noviembre de 1937. En este instrumento se delega en el Ministerio de Fomento la competencia en los asuntos relacionados con el turismo, y para el cumplimiento de sus funciones éste crea el Servicio Nacional de Turismo, que se encargaba de la promoción turística, la elaboración de los programas de turismo, el fomento de las iniciativas para el desarrollo del turismo (de particulares y empresas), y proveía todo lo necesario para la debida capacitación de las personas que trabajaban con los servicios turísticos. Además se creó una Comisión Consultiva *Ad Honorem*, cuyos miembros se designaban por resolución especial, encargada de asesorar al Servicio Nacional de Turismo para contribuir a mejorarlo.

El 27 de Agosto de 1938 el gobierno del entonces Presidente, General Eleazar López Contreras, decreta la primera Ley de turismo del país. En ésta se crea la Oficina Nacional de Turismo, la cual sustituye al Servicio Nacional de Turismo. Se establece un registro detallado de carácter obligatorio para todas aquellas compañías y personas que trabajen prestando servicios a turistas (primer antecedente del actual Registro Turístico Nacional RTN). Se mantiene la Comisión Consultiva con el carácter Ad Honorem de sus miembros y se le otorga condición de autoridad policial. Se establece un régimen sancionatorio para los infractores de la ley.

El 15 de Marzo de 1939 el Presidente López Contreras decreta el Reglamento de la Ley de turismo siendo uno de sus aspectos más significativos la composición de la Comisión Consultiva, porque ésta daba cuenta de la voluntad de incluir a todos los sectores involucrados en la actividad; constituidos por dieciséis (16) miembros principales y ocho (08) suplentes, distribuidos de la siguiente manera:

- El Director General de Seguridad y Extranjeros del Ministerio de Relaciones Interiores;
- El Director de Política del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- El Director Administrativo y el Comisario General de Turismo del Ministerio de Fomento;
- Dos (02) agentes de compañías transportadoras de turistas a Venezuela;
- Dos (02) dueños o representantes de transportes que se ocupen de la conducción de turistas por el país;
- Dos (02) dueños o representantes de empresas hoteleras;
- Tres (03) miembros de la prensa Nacional;
- Tres (03) personas que, por sus condiciones morales, su actividad y su reconocido interés político y patrio fomenten o ayuden a fomentar el turismo en Venezuela.

Solo después de treinta y cinco años se lleva a cabo una revisión de esta Ley de turismo. Es así como el 22 de Junio de 1973, durante la Presidencia del Dr. Rafael Caldera y bajo la Vigencia de la Constitución Nacional de 1961, se promulga la segunda Ley de turismo. Los aspectos más importantes a resaltar en esta ley son los siguientes:

- Se considera al turismo como factor de desarrollo económico y social. (Art. 1)
- Se declaran de utilidad pública y de interés general las actividades dirigidas al desarrollo del turismo. (Art. 2)
- Se define el Sistema Turístico Nacional. (Art. 5)
- Se crea la Corporación de Turismo de Venezuela, adscrita al Ministerio de Fomento, la cual tiene como objetivos principales: estimular, planificar, desarrollar y coordinar las actividades turísticas en el territorio nacional. (Art.6)
- Se establece la formulación del Plan Nacional de Turismo (Art. 8)
- Se crea el Consejo Nacional de Turismo, órgano de consulta y asesoramiento integrado por el Presidente de la Corporación de Turismo de Venezuela y doce (12) miembros de reconocida solvencia e idoneidad, designados por el Presidente de la República con carácter Ad Honorem.

(Art. 17)

Después de casi veinte años de aprobada la segunda Ley de turismo, se somete a revisión y se promulga una tercera Ley el 18 de Diciembre de 1992, durante el segundo período Presidencial del Sr. Carlos Andrés Pérez. En este instrumento jurídico se establece:

- La obligatoriedad de articular la formulación de los planes de turismo con los planes de ordenación territorial y de conservación, defensa y mejora del ambiente. (Art. 4)
- Se crea el Consejo Nacional de Turismo presidido por el Presidente de la Corporación de Turismo de Venezuela y conformado por representantes designados de los ministerios con injerencia en la actividad y por representantes de las asociaciones y profesionales del sector turístico. (Art. 10)
- Por primera vez en una ley se delegan funciones en municipios y estados. (Artículos 18 y 19)
- Se crea el Fondo de Promoción y Capacitación Turística., administrado por una Junta administradora, presidida por el Presidente de la Corporación de Turismo de Venezuela, cuatro (04) Directores principales y cinco (05) suplentes. De los cuales dos (02) principales y dos (02) suplentes serán designados de las ternas propuestas por el Consejo Superior de Turismo CONSETURISMO. (Arts 27 y 30)
- Se definen las zonas de interés turístico. (Art. 39)
- Se contempla el turismo social. (Art. 45)

Para el 24 de septiembre de 1998 y durante la segunda presidencia del Dr. Rafael Caldera de promulga la cuarta Ley sobre turismo y la primera con carácter orgánico, en esta se consagran con mayor relevancia los siguientes aspectos:

- Se establecen con claridad las competencias de los estados y municipios en materia turística. (Art. 23)
- Se crea el Fondo Nacional de Promoción y Capacitación Turística, el cual será administrado por una Junta administradora conformada de la siguiente manera:
 - 1 Presidente quien será el Presidente de la Corporación de Turismo de Venezuela y su suplente.
 - 1 Director y su suplente designado por la Corporación de Turismo de Venezuela;
 - 1 Director y su suplente designado por la asociación de Gobernadores de Venezuela y seleccionado de entre los Presidentes de las corporaciones de turismo de los estados;
 - 2 Directores y sus respectivos suplentes designados por el Consejo Superior de Turismo CONSETURISMO. (Arts 54 y 57)
- Se establece la creación de los Fondos Mixtos Regionales de Promoción y Capacitación Turística, destinándose para estos 50% del los recursos del Fondo Nacional, tomando en cuenta la contribución realizada por el respectivo estado al mismo. (Art. 61)
- Se establece la contribución de una tasa del 1% a cargo de los usuarios de los servicios prestados por los integrantes del Sistema Turístico

Nacional. (Art. 60 aparte 4)

- Se establecen y definen las zonas con vocación turística. (Art. 68)
- Se prevé la creación de mecanismos que faciliten a los turistas la libre convertibilidad de sus monedas en caso de producirse un control de cambios. (Art. 84)

El 26 de Noviembre de 2001, bajo el marco de una Nueva Carta Magna que le otorga al turismo rango constitucional, se promulga la quinta Ley de turismo, segunda de carácter orgánico. Son profundos los cambios que se observan en esta, he aquí los más importantes:

- Se suprime el Instituto Autónomo Corporación de Turismo de Venezuela.
- Se crea el Viceministerio de turismo adscrito al Ministerio de Industrias y Comercio.
- Se le otorga una consideración específica a los integrantes del Sistema Turístico Nacional a saber: sector público, sector privado, sector mixto, las personas usuarios y usuarias y consumidoras y consumidores turísticos, las instituciones de educación turística formal. (Art. 6)
- Se establece en materia turística un apoyo a los procesos de desconcentración y descentralización, hacia los estados y municipios. (Art. 9)
- Se crea el Instituto Autónomo Fondo Nacional de Promoción y Capacitación para la participación turística, estableciéndose su administración a cargo de una Junta compuesta por:
 - 1 Presidente designado por el Presidente de la República.
 - 1 miembro principal y su suplente designados por el Ministro del ramo con competencia en turismo.
 - 1 miembro principal y su suplente designados por el Ministro de Educación, Cultura y Deportes.
 - 2 miembros principales y sus suplentes designados por el Consejo Superior de Turismo (CONSETURISMO).
 - 1 miembro principal y su suplente designados por el Consejo Federal de Gobierno, seleccionado de entre los Presidentes de las Corporaciones regionales de turismo o funcionarios municipales equivalentes.
 - 1 miembro principal y su suplente designados por las organizaciones de usuarios. (Arts. 10 y 17)
- Se le otorga rango legal al Consejo Superior de Turismo CONSETURISMO. (Art. 29)
- Se establece la creación de los Fondos mixtos regionales de turismo con la siguiente composición de la Junta administradora: (Art. 31)
 - 1 Presidente quien será el Gobernador o Gobernadora del estado ó en su defecto la persona que este designe.
 - 1 miembro principal designado por el Viceministro de turismo
 - 2 miembros principales y sus suplentes designados por el sector privado turístico
 - 1 miembro principal y su suplente designados por las organizaciones de usuarios y consumidores de servicios turísticos.
 - 1 miembro principal y su suplente designados por los municipios que componen la entidad territorial.
 - 1 miembro principal y su suplente designados por las universidades

- o institutos universitarios regionales de reconocida trayectoria docente.
- Los recursos a ser administrados por esta Junta se distribuirán así: (Art.32, aparte 5)
 - 30% para los programas regionales de formación y capacitación
 - 60% para los programas regionales de Promoción turística
 - 10% para los gastos de administración y financiamiento
- Se establece el desarrollo sustentable del turismo (Art. 34)
- Se definen con mayor precisión: las zonas de interés turístico, las zonas de vocación turística y se establecen las zonas geográficas turísticas. (Arts 36, 40 y 41)
- Se detalla con una mayor profundidad el turismo social y comunitario. (Arts. del 42 al 51).
- Fomenta el servicio de guarda turistas. (Art. 82)

El Ejecutivo Nacional decide darle rango ministerial al turismo para lo cual promulga el 23 de Junio de 2005 una nueva Ley orgánica de turismo, entre los aspectos más importantes podemos mencionar:

- Se garantiza la protección de capitales nacionales e internacionales invertidos en el sector turismo (Art. 1)
- En la conformación del Sistema Turístico Nacional Art. 6 aparte 3 se le cambia el nombre al Consejo Superior de Turismo (CONSETURISMO) por Consejo Nacional de Turismo (CONATUR), organismo este que agrupa a los representantes del sector turismo privado.
- Se crea el Fondo de Nivelación para el Desarrollo de la actividad Turística (FONIDAT) Art. 15
- A la conformación de la Junta Directiva del Instituto de Promoción y Capacitación Turística (INATUR) se le agrega un miembro principal y su suplente designados por las comunidades indígenas. (Art. 18)
- Se establece la creación de fondos municipales de financiamiento de proyectos y desarrollos turísticos. (Art. 29)
- Se delega la responsabilidad en el Consejo Nacional de Turismo, como ente externo de supervisar, controlar y fiscalizar la gestión y calidad del servicio de todo el Sistema turístico Nacional. (Art. 32)
- Se modifica la conformación del Directorio de los Fondos Mixtos de Promoción y Capacitación Turística regionales, quedando así:
 - 1 Presidente ó Presidenta designado por el Gobernador ó Gobernadora del estado ó la máxima autoridad administrativa de la entidad respectiva;
 - 1 miembro principal y su respectivo suplente designados por la Asociación de Alcaldes de la entidad.
 - 2 miembros principales y sus respectivos suplentes de reconocida experiencias en las áreas de promoción y capacitación turística designados en asamblea por el sector privado e inscritos en el Registro Turístico Nacional (RTN)
 - 1 miembro principal y su respectivo suplente designados por las comunidades organizadas u organizaciones de usuarios y consumidores turísticos, reunidos en asamblea presidida por un representante del Instituto para la defensa y Educación del Consumidor y Usuario (INDECU).

- Se establece y garantiza el crédito para el sector turístico. (Art. 65)
- Se define mejor el servicio de Guarda Turistas (Art. 95)
- Se adscribe al Ministerio de Turismo la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingos y Maquinas Traganíqueles. (Disposición final única).

En el Marco de la tercera Ley Habilitante otorgada por la Asamblea Nacional al Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías (años 2007-2008) se promulgó el 31 de Julio de 2008 la Ley Orgánica de Turismo, a continuación detallamos sus aspectos más relevantes:

- Se modifica la conformación del Sistema Turístico Nacional. (Art. 6)
 - El Ejecutivo Nacional
 - Los prestadores de servicios turísticos y sus asociaciones
 - Los turistas ó usuarios turísticos
 - Las instituciones de educación en el área turística
 - Las comunidades organizadas
- Se apoya la incorporación de las comunidades organizadas, los Consejos Comunales y demás formas de participación popular en la actividad turística (Art. 10)
- Se crea el Instituto Nacional de Turismo INATUR (Art. 11)
- Se establece la distribución de la contribución del 1% de la siguiente manera: (Art. 17)
 - Hasta un 50 % para el cumplimiento del objeto del INATUR
 - Hasta un 40% se destinará a los Fondos Mixtos regionales
 - Hasta un 10 % para los gastos de funcionamiento de los Fondos Mixtos
- El Directorio de INATUR se conforma de la siguiente manera: (Art. 20)
 - 1 Presidente ó Presidenta y cuatro Directores principales con sus Respectivos suplentes, designados por el Ministro ó Ministro
- El Directorio de los Fondos Regionales se constituye con funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro ó Ministra con competencia en el área y se conforman de la siguiente manera:
 - Presidente ó Presidenta
 - 1 miembro principal y su respectivo suplente pertenecientes al INATUR
 - 1 miembro principal y su respectivo suplente propuesto por el Gobernador ó Gobernadora o la máxima autoridad administrativa de la entidad. (Art. 34)
- Distribución de los recursos en los Fondos Mixtos regionales (Art. 36, aparte 5)
 - Hasta un 20% se destinarán para gastos de administración de personal y funcionamiento
 - Hata un 80 % se destinaran para los programas de capacitación y promoción turística regionales
- Para el otorgamiento de la factibilidad socio-técnica a los proyectos de inversión en infraestructura turística se deberá consultar previamente a las comunidades organizadas de la localidad respectiva. (Art. 47)⁹
- Se establece el turismo social y comunitario como una política de estado (Arts. 57, 58 y 59).

El 15 de Junio de 2012 en el marco de la cuarta Ley Habilitante que la

Asamblea Nacional le aprobará al Presidente Hugo Chávez, se promulgó el Decreto de la actual Ley Orgánica de Turismo. A continuación se mencionan los aspectos más relevantes:

El capítulo VIII se dedica a lo referente al fomento, promoción y desarrollo del turismo como actividad comunitaria y social (Arts. 48 al 65) Estableciendo un compromiso por parte del Estado de apoyar las inversiones privadas que promuevan formas de turismo basadas en lo comunitario (Art. 53).

Se contempla el desarrollo agro turístico del país articulando las acciones con los diferentes niveles políticos territoriales y las instituciones con competencia en materia de agricultura, tierras y turismo (Art. 80). Asimismo se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a desarrollar y administrar la actividad turística en todas sus fases de su hábitat y tierras (Art. 81).

En el capítulo XVI dedicado al fomento de la Calidad y Control de la Actividad Turística, apenas se dedican un par de artículos muy generalistas (Arts. 112 y 113) a un tema fundamental como lo es la calidad.

Los últimos capítulos XVII, XVIII y XIX se dedican a las facultades de inspección y control del Órgano Rector; el régimen de sanciones y el procedimiento para las mismas (Arts. 116 al 145).

Con la Disposición Transitoria Primera se liquidan definitivamente los Fondos Mixtos Regionales de Capacitación y Promoción Turística, creados en la Ley de 2001, y que a pesar de sus fallas habían sido espacios para la descentralización y la participación plural de los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la actividad turística en los diferentes estados del país.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que la Ley Orgánica del Turismo se articula con otras leyes que hay que considerar a la hora de definir la viabilidad jurídica de los proyectos turísticos. Si bien es cierto que durante la etapa de planificación de todo proyecto, y en el caso que nos compete (los proyectos de turismo) debemos considerar una serie de elementos técnicos para determinar su viabilidad, no es menos importante y por el contrario es fundamental considerar todos los aspectos legales vinculados con el turismo. La necesidad de regular los derechos y obligaciones de los actores del proceso turístico con el entorno, permite establecer las mejores prácticas para un desarrollo sustentable.

En el caso concreto de la legislación venezolana debemos trabajar con tres leyes imprescindibles: La Ley Orgánica de Turismo que promueve, organiza y regula la actividad turística en base a los principios de un desarrollo sustentable y sostenible, La Ley orgánica para la Ordenación y desarrollo del Territorio que regula todo lo concerniente al uso y ocupación del territorio nacional, orientando los procesos de urbanización, industrialización y la conformación de sistemas de centros poblados en armonía con el ambiente y La Ley Orgánica del Ambiente que regula la gestión de los recursos naturales en el marco de un desarrollo sustentable. Sin que ello signifique que no se deban considerar otros instrumentos jurídicos dependiendo de cada caso

específico.

El mayor reto siempre está en cómo articular el ordenamiento jurídico y adaptarlo a la realidad porque en ocasiones las leyes aunque vigentes se encuentran desfasadas y por lo tanto sus regulaciones lejos de ayudar, obstaculizan el desarrollo y el bienestar de los pueblos. En este caso el reconocido experto mexicano Jorge Chávez de la Peña propone en su exitosa metodología de Turismo Ambientalmente Planificado, mejor conocida como **"Ecoturismo TAP"** la elaboración de un reglamento a nivel de gestión en cada proyecto, en donde se consideren los usos y costumbres de las comunidades nativas, incluyendo también los códigos de conducta ética, de esa manera se puede ayudar a solventar los vacíos de las leyes, que no prevén aspectos específicos a ese nivel. [2](#)

Siempre se debe considerar el conjunto de instrumentos jurídicos existentes en la elaboración de todo proyecto turístico (acuerdos y tratados internacionales, Constitución Nacional, leyes ordinarias, leyes orgánicas, reglamentos etc.) y por supuesto generar en cada proyecto la más correcta aplicación de los mismos que garantice el éxito.

Marchas y contramarchas recientes de la legislación en turismo.

Desde finales de la década de los años treinta Venezuela, a la salida de la larga dura dictadura de Juan Vicente Gómez, inicia una carrera de importantes cambios de mano de los ingresos petroleros y da importantes pasos de progreso y profundas transformaciones institucionales. Ese nivel de ingreso representó la posibilidad de aprovechar el desarrollo vertiginoso de las ciencias, las comunicaciones, los medios de transporte, la informática, que caracterizo al siglo XX.

Para efectos de este trabajo abordaremos el análisis de tres momentos históricos muy bien diferenciados por el contextos políticos, económicos, sociales y jurídicos de cada uno. nos focalizamos en la legislación y cómo ella fue evolucionando en Venezuela, comprendiendo cada vez mejor, al menos desde el punto de vista de las regulaciones, el peso específico que la actividad turística podía tener.

Periodo Pre-democrático: Comprende desde la muerte del General Juan Vicente Gómez en Diciembre de 1935 hasta la caída de Marcos Pérez Jiménez el 23 de Enero de 1958. Durante buena parte de este periodo, los esfuerzos estuvieron centrados en generar la suficiente fortaleza institucional que permitiera la transición hacia una verdadera democracia, esto incluye tres instrumentos (03) jurídicos, todos aprobados durante la Presidencia del General Eleazar López Contreras (1936-1941), los cuales son de una gran significación por cuanto representan el primer intento serio y consistente del Estado venezolano por regular todo lo relacionado con la actividad turística, sentando las bases de asuntos tales como: promoción y capacitación turística, Registro Turístico Nacional (RTN), las competencias de los tres niveles de la administración pública (Nacional, estatal y municipal) en turismo, la creación

de un ente encargado de orientar y asesorar las acciones en materia turística, y el Régimen de sanciones. Dos (02) de estos instrumentos tuvieron vigencia incluso muchos años después de culminado este primer periodo de nuestro análisis.

Periodo democrático: comienza en el año 1959 con la elección del Presidente Rómulo Betancourt (1959-1964) y culmina en 1998 con la segunda Presidencia del Dr. Rafael Caldera (1993-1998). Durante este periodo se aprueba la Constitución de 1961, la cual representó un valiosísimo aporte en la construcción de la democracia venezolana, consagrando una serie de derechos individuales y colectivos que permitieron a la sociedad venezolana progresar en el marco de un estado social y de derecho. El punto de partida fue el llamado Pacto de Punto Fijo que le da estabilidad a los gobiernos electos por la vía del voto universal, directo y secreto.

Este período aportó tres leyes: dos de ellas ordinarias (1973 y 1992) y una de carácter orgánico (1998). Treinta y cinco (35) años después de ser aprobada la primera ley, Venezuela vive una época dorada por el boom petrolero de la década del 70 y en este contexto es aprobada la primera ley de turismo que junto con las dos leyes antes mencionadas se constituyen en esta materia el legado jurídico de esa época. Debe reconocerse que hubo esfuerzos significativos por impulsar el desarrollo de la actividad turística y de hecho este sector alcanza un importante nivel, sin embargo no fue lo suficiente para posicionarse como un sector importante del desarrollo nacional, su impacto más positivo se observó en el sector privado fortaleciendo el turismo de masas, de grandes cadenas y corporaciones hoteleras; descuidando y relegando el desarrollo de un turismo más vinculado a las comunidades que habitaban regiones con una gran riqueza natural y cultural, en las cuales el fomento de la actividad turística pudo generar en su momento respuestas oportunas de desarrollo.

Periodo chavista: esta etapa se inicia con la llegada a la Presidencia de Venezuela del Comandante Hugo Rafael Chávez Frías, en Febrero de 1999, quien desde el principio de su gobierno ha impulsado una serie de profundos cambios, como la redacción y aprobación de una Nueva Constitución (1999), siendo ésta una base para la transformación de toda la estructura del Estado Venezolano. En este sentido encontramos que la Constitución de 1999 le otorga rango Constitucional al turismo. Así en el Artículo 310: “El turismo es una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable. Dentro de la fundamentación del régimen socioeconómico previsto en esta Constitución, el Estado dictará las medidas que garanticen su desarrollo. El Estado velará por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional”

Durante los más de trece (13) años que gobernó el Presidente Hugo Chávez se promulgaron cuatro (04) leyes orgánicas de turismo, en las cuales se ha plasmado un gran interés por convertir al turismo en uno de los sectores prioritarios y estratégicos de la economía venezolana.

Así observamos como la ley de 2001 suprime la Corporación de Turismo de Venezuela, y en consecuencia crea el Viceministerio de Turismo, amplía la

participación en el Directorio del Instituto Autónomo Fondo Nacional de Promoción y Capacitación para la participación Turística INATUR (siete miembros) y hace lo mismo en el Directorio de los Fondos Mixtos de Promoción y Capacitación Turística Regionales (siete miembros) ratifica los procesos de descentralización hacia estados y municipios, le otorga rango legal por vez primera al Consejo Superior de Turismo, dándole un peso específico al sector privado en el desarrollo de la actividad. También se debe resaltar como un avance en esta ley el planteamiento sobre turismo sustentable como política de Estado. El turismo y la recreación para la comunidad se establecen como un servicio promovido por el Estado con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población.

En esa misma dinámica avanza la ley promulgada en 2005, con la cual se crea el Ministerio del Turismo, se amplía a ocho (08) miembros el Directorio del INATUR, incorporando a un representante de las comunidades indígenas y en el Directorio de los Fondos Mixtos de Promoción y Capacitación Turística Regionales se suprimen el representante que según la anterior ley designaba el Viceministro de turismo. Pero también se elimina al representante designado por las universidades, iniciando una tendencia en favor de limitar la participación para actores que venían actuando formalmente dentro del sector.

Por otra parte, se avanza en materia Crediticia estableciendo los porcentajes mínimos y máximos que la Banca privada debe poseer en su cartera de créditos para el sector turismo, igualmente se fija el porcentaje mínimo de las entidades financieras públicas bancarias y no bancarias, intentando así garantizar el financiamiento para el desarrollo del turismo interno.

En la Ley Orgánica de Turismo del 31 de Julio de 2008, observamos que el objetivo fundamental que se plantea es contribuir en la construcción de una nueva sociedad socialista, en donde las relaciones sociales de producción comprenden otros tipos de propiedad diferentes a la pública y la individual, tales como: la autogestionaria, la asociativa y la comunitaria. En este nuevo marco legal se concibe al turismo no como una industria sino como un proceso que debe generar beneficios a toda la colectividad en su desarrollo diario, garantizando la inclusión social y económica de las comunidades organizadas y demás formas de participación popular.

En esta ley se puede observar como claramente reduce y limita la participación, particularmente del sector privado, excluyéndolo del Directorio del Instituto Nacional de Turismo (INATUR), así como a otros sectores que hasta entonces habían tenido una participación: de ocho (08) miembros en la junta Directiva se reduce a cinco, y todos son nombrados por el Ministro ó Ministra. Ocurre lo mismo para el caso de los Fondos Regionales de turismo, los miembros se reducen de cinco (05) a tres (03) y son de libre nombramiento y remoción por el Ministro ó Ministra. Los Fondos Regionales pierden de esta manera el carácter mixto de sus decisiones, publico y privado, aunque el sector privado sigue aportando a la formación de dichos fondos regionales. También se suprime el capitulo referente a los mecanismos de participación y concertación entre el sector público y privado en la actividad turística, con lo cual se le retira el rango legal que las dos leyes anteriores le

otorgaron al Consejo Nacional de Turismo. Ente este que agrupa a todas las cámaras de turismo del país, así como las asociaciones nacionales y estatales de los prestadores de servicios turísticos, cooperativas y demás formas asociativas dedicadas a la actividad. En la conformación del Sistema de Turístico Nacional se suprime el sector mixto y se incluye a las comunidades organizadas.

Finalmente la Ley Orgánica de Turismo aprobada el 15 de Junio de 2012 acentúa el carácter centralista de la anterior, liquidando los Fondos Mixtos de Capacitación y Promoción Turística. El principal objetivo que se le asigna es impulsar el desarrollo del turismo social y el turismo como actividad comunitaria y se favorecen las inversiones que se orienten por apoyar esta política.

Instituciones y acuerdos internacionales en materia de turismo a los cuales pertenece Venezuela

Para que tengamos una idea más precisa de la importancia del turismo en el sistema jurídico internacional transcribimos a continuación el artículo 13 aparte 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948:

“Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” y el artículo 24 “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”. Por lo tanto podemos afirmar que el turismo es una actividad que contribuye efectivamente al ejercicio de dos derechos fundamentales, el libre tránsito y el disfrute del tiempo libre.

Partiendo del hecho que la actividad turística es una actividad internacional de un enorme impacto político, económico, social y cultural en donde los desplazamientos de los flujos de turistas de un país a otro, establecen relaciones públicas y privadas entre los estados, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y particulares, y siendo estas relaciones reguladas por el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado, se genera una integración del turismo en las Relaciones Internacionales. Por esa razón trabajaremos con una definición de Relaciones Turísticas Internacionales del Prof. Español Jordi Montaner Montejano que la define como “El conjunto de relaciones que establecen los Estados soberanos con territorio propio, reconocidos según el derecho internacional con el fin de llevar a cabo acuerdos de todo tipo bilaterales ó multilaterales, tanto en el ámbito público como privado, en el marco del establecimiento de una paz y cooperación de la comunidad internacional” [3](#)

Como se desprende de la anterior definición las Relaciones turísticas internacionales se establecen en las esferas pública y privada, por tanto, haremos mención no solo de los acuerdos internacionales que Venezuela como Estado soberano ha suscrito, sino también a las instituciones de carácter privado a las que pertenecen las organizaciones nacionales que

desarrollan su actividad en el sector del turismo.

La República Bolivariana de Venezuela es miembro de los siguientes organismos en materia de turismo:

- La Organización Mundial del Turismo (OMT). Creada en 1975 producto de la transformación de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT) tiene su sede en Madrid. Hasta hace pocos años solo era un organismo asesor de la Organización de Naciones Unidas (ONU), pero desde el año 2004 es oficialmente una agencia especializada del organismo multilateral. La integran los gobiernos de más de ciento treinta (130) países, así como miembros asociados y más de trescientas cincuenta (350) organizaciones turísticas afiliadas. Sus principales objetivos son: promover el desarrollo económico, social y cultural del turismo, llevar acabo programas de cooperación entre países y organizaciones, con especial énfasis en países en vías de desarrollo; elaborar y difundir informaciones y estadísticas sobre los flujos turísticos mundiales; fomentar la formación a través de cursos, seminarios y congresos de turismo; promover la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y la observancia de los derechos humanos a través del turismo.
- La Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). Creada en 1945 tras los acuerdos adoptados por la Conferencia de Chicago de 7 de Diciembre de 1944. Es una agencia especializada de las Naciones Unidas, con sede en Montreal (Canadá) esta conformada por unos ciento ochenta (180) Estados miembros. Sus objetivos principales son: la reglamentación técnica; solventar las diferencias entre Estados; conclusión de acuerdos internacionales y todos los asuntos que se desprenden de las cinco libertades aéreas.
- La Organización Marítima Consultiva Internacional (OMCI). Creada en Ginebra en 1948, con sede en Londres (Reino Unido) es una organización intergubernamental vinculada a la ONU. Entre sus objetivos destacan: la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar, la regulación de fletes y tráfico, la contaminación de los mares y océanos, la realización de estudios oceanográficos y meteorológicos relacionados con la navegación.
- Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI). agrupa a quinientos cincuenta (550) aeropuertos internacionales con sus respectivas autoridades aeroportuarias, los cuales operan sobre mil cuatrocientos (1400) aeropuertos, en ciento sesenta y nueve países (169) su principal objetivo es la cooperación en los campos de la seguridad, los servicios en tierra y la preservación del medio ambiente.
- La Organización Mundial de la Salud (OMS). Creada en 1948 como una organización especializada de las Naciones Unidas. Con sede en Ginebra, esta conformada por 184 Estados miembros y desde el punto de vista turístico establece las normas de prevención, profilaxis y vacunación contra las enfermedades tropicales.

Organismos internacionales que agrupan al sector privado del turismo:

- Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA). Creada en 1945,

cuenta con unas doscientas cincuenta (250) compañías aéreas miembros, tiene dos sedes una en Montreal (Canadá) y la otra en Ginebra (Suiza). La cámara de compensación (*clearing house*), donde las compañías liquidan entre si las cuentas por los trayectos volados, se encuentra en Londres. Pueden ser miembros de IATA cualquier compañía aérea encargada por su gobierno de explotar un espacio aéreo de forma regular.

- Federación Universal de Asociaciones de Agencias de Viajes (FUAAV). Creada en 1966. Tiene sus sedes en Bruselas (Bélgica) y Mónaco esta conformada por las asociaciones nacionales de cincuenta mil (50.000) agencias de viajes de 97 países. Su objetivo principal es la cooperación y defensa de los intereses de las agencias de viajes asociadas.
- Asociación Mundial para la Formación Turística (AMFORT). Creada en 1969 con sede en Madrid. Forman parte de ella los centros de enseñanza turística, organismos oficiales, titulados y diplomados en turismo y profesionales del turismo no diplomados. Sus principales objetivos son: racionalizar las técnicas de formación profesional en la industria turística, regular programas y afianzar el desarrollo de la formación turística en función de las diversas orientaciones de la economía del turismo en el mundo.
- Consejo Mundial del Turismo (WTTC). Esta formado por más de cien (100) responsables de grandes empresas de turismo y hotelería. Su finalidad es la de realizar estudios sobre el sector y su impacto económico actuando como *lobbying* ante las instancias e instituciones públicas mundiales.
- Confederación de Organizaciones Turísticas de Latinoamérica (COTAL). Creada en 1957. Tiene su sede en Buenos Aires. Esta conformada por las organizaciones nacionales turísticas latinoamericanas de 19 países y de unos setenta (70) miembros afiliados entre los cuales destacan asociaciones nacionales de agencias de viajes y turismo de América Latina, agentes de viaje, empresas de transporte aéreo, marítimo y terrestre, hoteles, organismos oficiales de turismo y medios de prensa especializados. Su principal objetivo es la promoción del turismo mundial hacia Latinoamérica y la colaboración entre agencias de viajes y otras organizaciones e instituciones.

Consideraciones finales.

Al aprobarse el texto de la Ley Orgánica de Turismo el 15 de Junio de 2012, no hay dudas que ésta avanzó en el carácter centralista que ya había definido la Ley del 31 de Julio de 2008. Ambas significan un importante retroceso en relación con las leyes de 2001 y 2005 que propiciaron la creación de espacios de participación plural y descentralizada para los distintos actores que intervienen en el turismo, generando estructuras institucionales de estímulo al turismo y de participación (FONDOS MIXTOS, INATUR, MINTUR) responsables de su desarrollo.

De tal manera que estamos ante una visión en extremo centralista y estatista, donde el objetivo principal de la Ley vigente es fomentar el desarrollo del turismo a partir de las comunidades organizadas y en instancias del llamado

Poder Popular, muy controladas políticamente. Para ello establece una relación directa del ejecutivo central con las comunidades, sin mediación o intervención en dicha relación de ningún otro actor con injerencia en el turismo.

De igual forma y por el mismo sendero transita el proyecto de Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional el 29 de Septiembre de 2008 y que no se aprobó de manera definitiva. Iniciando un nuevo proceso de consulta a mediados de 2013. De aprobarse esta Ley se establecería una nueva división político-territorial para la República, con la creación de las Regiones y los Distritos Productivos, así como la creación de los agentes del Ejecutivo Nacional que ejercerán la autoridad sobre estos espacios funcionales: la Autoridad Regional y la Autoridad Distrital, ambos designados por la Presidenta ó el Presidente de la República. Serían ellos quienes los encargados de la coordinación ejecución y seguimientos de los planes nacionales en los referidos espacios territoriales. Aquí también observamos como se pretende imprimir a este instrumento jurídico un regreso al centralismo de Estado, el cual se había superado con el proceso descentralizador iniciado en Venezuela en la década de los 90. Con la designación de estas autoridades se puede llegar a constituir gobiernos paralelos, diferentes a los establecidos en la Constitución Nacional como son: las Alcaldías y las Gobernaciones.

La Ley orgánica del Ambiente, del 22 de Diciembre de 2006, completa el marco legal básico, con el cual se hace imprescindible trabajar en los proyectos turísticos. Hay que reconocer que en la elaboración de esta ley se hizo un esfuerzo para adecuarla a las requerimientos políticos, económicos, sociales y culturales de nuestros tiempos, avanzando en aspectos tales como: la guardería ambiental y la creación de una jurisdicción especial penal ambiental. Sin embargo, la estrecha coordinación y complementariedad que esta ley debe tener en su aplicación con la Ley Orgánica para la Ordenación y Desarrollo del Territorio, la hacen muy susceptible de reproducir el esquema centralista.

Bibliografía

Chávez De la Peña, Jorge. (2005). Ecoturismo TAP: Metodología para un Turismo Ambientalmente Planificado. Editorial Trillas. México.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Segunda versión, Gaceta Oficial Nº 5.453 de fecha 24 de Marzo de 2000. Ediciones Juan Garay. Caracas.

Ley de Turismo del 27 de Agosto de 1938

Ley de Turismo. Gaceta Oficial Nº 1591 Extraordinario de fecha 22 de Junio de 1973

Ley Orgánica de Turismo. Gaceta Oficial Nº 36.546 Extraordinario de fecha 24 de Septiembre de 1998

Ley Orgánica de Turismo. Gaceta Oficial Nº 37.332 de fecha 26 de Noviembre de 2001. Decreto Nº 1.534 de fecha 08 de Noviembre de 2001.

Ley Orgánica de Turismo. Gaceta Oficial Nº 38.215 de fecha 23 de Junio de 2005.

Ley Orgánica de Turismo. Gaceta Oficial Nº 5.889 Extraordinario de fecha de fecha 31 de Julio de 2008. Decreto Nº 5. 999 de fecha

Ley Orgánica de Turismo. Gaceta Oficial Nº 39.955 de fecha 29 de Junio de 2012. Decreto Nº 9044 de fecha 15 de Junio de 2012.

Montaner Montejano, Jordi. (2002). Política y Relaciones Turísticas Internacionales, Editorial Ariel. Barcelona.

Reglamento del Servicio de Turismo del 16 de Noviembre de 1937

Sitios web consultados

- www.pgr.gob.ve
- www.tsj.gov.ve

1 Email: diplomatico9@gmail.com

2 Jorge Chávez de la Peña. Ecoturismo TAP: metodología para un turismo ambientalmente planificado, Trillas, 2005, Págs.68-82

3 Jordi Montaner Montejano: Política y Relaciones Turísticas Internacionales, Ariel, 2002, capítulo 8, Pág.75.

Vol. 35 (Nº 1) Año 2014

[\[Índice\]](#)

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](#)]

La publicación de este número fue financiada por:

