

Secretaría de Turismo

Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística: Regulación

Auditoría de Desempeño: 2023-0-21100-07-0391-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 391

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los procesos de la Secretaría de Turismo para la expedición de normas y estándares que regulan la operación de los prestadores de servicios turísticos, a fin de contribuir a la mejora regulatoria.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2023 y se utilizó como referencia el periodo 2019-2022. El alcance temático comprendió los procesos de la Secretaría de Turismo en materia de regulación de los prestadores de servicios turísticos en términos de la elaboración y expedición de normas y estándares; reglamentación de la operación del Sistema de Clasificación de establecimientos y del Registro Nacional de Turismo (Registro Nacional); la contribución de éstos a la mejora regulatoria, y la economía de los recursos ejercidos por el Pp G001 "Regulación y certificación de estándares de calidad turística".

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la Secretaría de Turismo en la operación del Pp respecto de sus procesos de regulación de la prestación de servicios turísticos, mediante la elaboración y expedición de normas y estándares; la reglamentación de la operación del Sistema de Clasificación de establecimientos y del Registro Nacional, y la contribución de éstos a la mejora regulatoria.

Antecedentes

Esta auditoría forma parte del análisis de la función reguladora del Estado y se complementará con las revisiones asociadas con la regulación, supervisión y prestación de servicios para emitir un mensaje de los efectos de la intervención gubernamental en esta materia.

En los artículos 25, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria se establece la facultad del Estado para regular y fomentar de las actividades económicas y los objetivos de la política de mejora regulatoria, entre los cuales se encuentra el relativo a procurar que las regulaciones que se expidan generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad.

En este contexto, la mejora regulatoria consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto, con el propósito de lograr los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad y la eficiencia a favor del crecimiento y bienestar general de la sociedad.¹

En cuanto a las actividades comerciales relevantes en nuestro país, el turismo representa uno de los sectores con mayor capacidad para generar crecimiento económico, ya que es una de las principales fuentes de ingresos y uno de los actores fundamentales del comercio internacional,² cuyo marco regulatorio se adecuó en 2008 para mejorar la seguridad y calidad de los servicios turísticos, por lo que el programa presupuestario G001 “Reglamentación, Verificación, Facilitación, Normalización e Inspección de las Actividades del Sector Turismo”³ inició operaciones y en 2009 se consolidó la regulación y funcionamiento de los prestadores de servicios turísticos, mediante la publicación de la Ley General de Turismo con el objeto de establecer, entre otros elementos, las bases para la

¹ ¿Qué es la Mejora Regulatoria? [en línea]. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: [¿Qué es la Mejora Regulatoria? | Comisión Nacional de Mejora Regulatoria | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](https://www.gob.mx/que-es-la-mejora-regulatoria).

² El turismo: un fenómeno económico y social [en línea]. Artículo de la Organización Mundial del Turismo [consulta: 10 de septiembre de 2022] Disponible en: <https://www.unwto.org/es/turismo>.

³ Auditoría de Desempeño Núm. 347 “Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística” [en línea]. Auditoría Superior de la Federación [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documentos/Auditorias/2021_0347_a.pdf.

emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos.⁴

Las actividades reguladoras de la SECTUR se sustentan en los artículos 4, fracción XII, de la Ley General de Turismo, mediante la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje y 47, en cuanto a la reglamentación y coordinación de la operación del Registro Nacional de Turismo; en tanto que, en el artículo 74 del Reglamento de la Ley General de Turismo, se faculta a la secretaría para expedir las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Normas Mexicanas relacionadas con la prestación de servicios turísticos, cuyas atribuciones se realizan mediante el Pp G001, que en 2012 cambió su denominación a “Regulación y Supervisión de Empresas del Sector Turismo” para atender lo establecido en la Ley General de Turismo.

Para 2014, el Pp G001 adquirió el nuevo objetivo de aportar elementos a los prestadores de servicios turísticos para incrementar la calidad en sus servicios, por lo que el programa modificó su denominación a “Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística”.⁵

En 2020, se presentó la iniciativa para emitir la Ley de Infraestructura de la Calidad, con la finalidad de sustituir a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, al considerar que la legislación en materia de normalización se encontraba rebasada por las disposiciones contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, lo que ocasionó que las dependencias normalizadoras emitieran NOM sin observar los procedimientos previstos en la ley, o bien, se expidieran sin garantizar su cumplimiento, ya que no contaban con los recursos materiales, humanos o con la infraestructura necesaria para llevar a cabo la vigilancia y ejecutar los procedimientos de evaluación de la conformidad correspondientes, por lo que fue necesario actualizar la normatividad para continuar incentivando el intercambio de bienes, productos, procesos y servicios en el contexto internacional de manera ágil, eliminando barreras innecesarias e injustificadas al comercio.⁶

Por lo anterior, el 1 de julio de 2020, en el DOF se publicó la Ley de Infraestructura de la Calidad que abrogó la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para homologar los procedimientos de normalización, estandarización, evaluación de la conformidad y metrología, con lo que se introdujo el término Estándares para referirse a las Normas

⁴ Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [en línea]. H. Cámara de Diputados [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/igt/LGT_orig_17jun09.pdf.

⁵ Auditoría de Desempeño Núm. 347 “Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística” [en línea]. Auditoría Superior de la Federación [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documents/Auditorias/2021_0347_a.pdf.

⁶ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Infraestructura de la Calidad y se abroga la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización [en línea]. Senado de la República [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-18-1/assets/documentos/Inic_Sen.Monreal_Ley_Infraestructura-Calidad.pdf.

Mexicanas, sin que se modificara formalmente su denominación, ya que continúa vigente el Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; asimismo, se consolidó la rectoría del Estado sobre los mismos aspectos, buscando generar claridad y seguridad sobre sus alcances, así como para modernizar el marco normativo actual que refleje adecuadamente los compromisos asumidos por nuestro país bajo los tratados internacionales vigentes y las mejores prácticas internacionales.

En el marco de los resultados del Pp G001, en 2021, la dependencia contó con 6 instrumentos normativos en materia de regulación de las actividades turísticas que no se encontraban vigentes, al alinearse a las directrices de la planeación sectorial 2013-2018; registró la elaboración de 8 instrumentos normativos, de los cuales sólo 3 cumplieron los requisitos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y otorgó 207 constancias de clasificación hotelera, con base en la autoevaluación que los prestadores hacen de sus servicios, sin que la SECTUR verifique la veracidad de lo que éstos registran, aun cuando tiene esa atribución conferida en el reglamento de la Ley General de Turismo.⁷

En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024, el Gobierno Federal reconoció que, en los últimos años, en el sector se ha registrado un aumento en el incumplimiento de los servicios turísticos contratados, por lo que resulta necesario un marco normativo que garantice la seguridad y calidad de la actividad turística; mientras que en lo referente al Registro Nacional destacó que contabiliza 30,906 prestadores de servicios turísticos, donde el 92.2% de los negocios inscritos corresponden a los relacionados con agencias de viajes, alimentos y bebidas, hospedaje y guía de turistas, lo que muestra la importancia de asegurar los estándares de calidad con los que éstos operan para promover el desarrollo de un mayor número de proveedores en otras categorías.

Resultados

1. Elaboración y expedición de normas y estándares para la prestación de servicios turísticos
 - a) Avance en el cumplimiento de las metas en materia de revisión y expedición de NOM y Estándares para la prestación de servicios turísticos

La emisión de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Estándares tiene como objetivo fomentar la calidad para el desarrollo económico y la protección de los objetivos legítimos de interés público, entre ellos, los servicios turísticos, mediante el establecimiento de reglas, denominación, especificaciones o características aplicables a un bien, producto, proceso o

⁷ Auditoría de Desempeño Núm. 347 "Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística" [en línea]. Auditoría Superior de la Federación [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documentos/Auditorias/2021_0347_a.pdf.

servicio, así como aquéllas relativas a terminología, marcado o etiquetado y de información.⁸

En la Matriz de Indicadores para Resultados de 2023 del Pp G001 “Regulación y certificación de estándares de calidad turística”, la SECTUR estableció el indicador “Porcentaje de Normas Oficiales Mexicanas revisadas” relacionado con la revisión de normativa, del cual acreditó un cumplimiento del 100.0%, al revisar las 4 normas previstas. Al respecto, la dependencia dispuso de los informes de la revisión sistemática realizada a las NOM relacionadas con la prestación de servicios turísticos en materia de campamentos; seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje, y los elementos a los que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural y los guías especializados en actividades específicas.

b) Programación de normas y estándares

El Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad (Programa Nacional) es un instrumento de planeación, conducción, coordinación e información de las actividades de normalización, estandarización y metrología a nivel nacional. Para su elaboración, las Autoridades Normalizadoras⁹ deberán remitir la programación de dichas actividades, por lo que no se podrán presentar propuestas para expedir, modificar o cancelar NOM ni Estándares sobre temas que no estén incluidos en el programa del año en curso.¹⁰

En el Programa Nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2023, se identificó que se integró por 3 tipos de acciones, relativas a temas nuevos para ser iniciados y desarrollados como normas; normas vigentes que deben ser modificadas, y temas reprogramados de ejercicios fiscales anteriores. Con base en lo anterior, la SECTUR programó 11 temas por realizar de enero a diciembre de 2023, de los cuales el 90.9% (10) correspondió a la emisión o modificación de NOM y el 9.1% (1) se relacionó con la emisión de un Estándar. Por tipo de acción, el 36.4% (4) fue de temas nuevos e inscritos en el programa por primera vez, referentes a 3 NOM y 1 Estándar; el 9.1% (1) relativo a un tema nuevo reprogramado del Programa Nacional de Normalización 2020, y el 54.5% (6) se refirió a normas que la secretaría determinó para modificación, que se reprogramaron de ejercicios fiscales anteriores para continuar con el proceso de emisión.

⁸ Con base en los artículos 4, fracción XVI, y 10, fracción VI, de la Ley de Infraestructura de la Calidad.

⁹ De acuerdo con el artículo 4, fracción VI, de la Ley de Infraestructura de la Calidad, se refieren a las dependencias o entidades competentes de la Administración Pública Federal que tengan atribuciones o facultades expresas para realizar actividades de normalización y estandarización.

¹⁰ Con base en el artículo 29, párrafos primero y tercero, de la Ley de Infraestructura de la Calidad.

Asimismo, se detectó que, en el Suplemento del Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad 2023,¹¹ publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 01 de junio de 2023, se modificó la programación inicial, ya que para el 72.7% (8) de los temas el cronograma de trabajo se ajustó para realizarse en el periodo de mayo a diciembre de 2023, mientras que el 27.3% (3) restante se canceló, en cuanto a los temas relativos a los requisitos mínimos que deben cumplir los guías de turistas; elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje, y los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas, sin que en el documento complementario del Programa Nacional 2023 se incluyeran las justificaciones que motivaron la baja de esos temas.

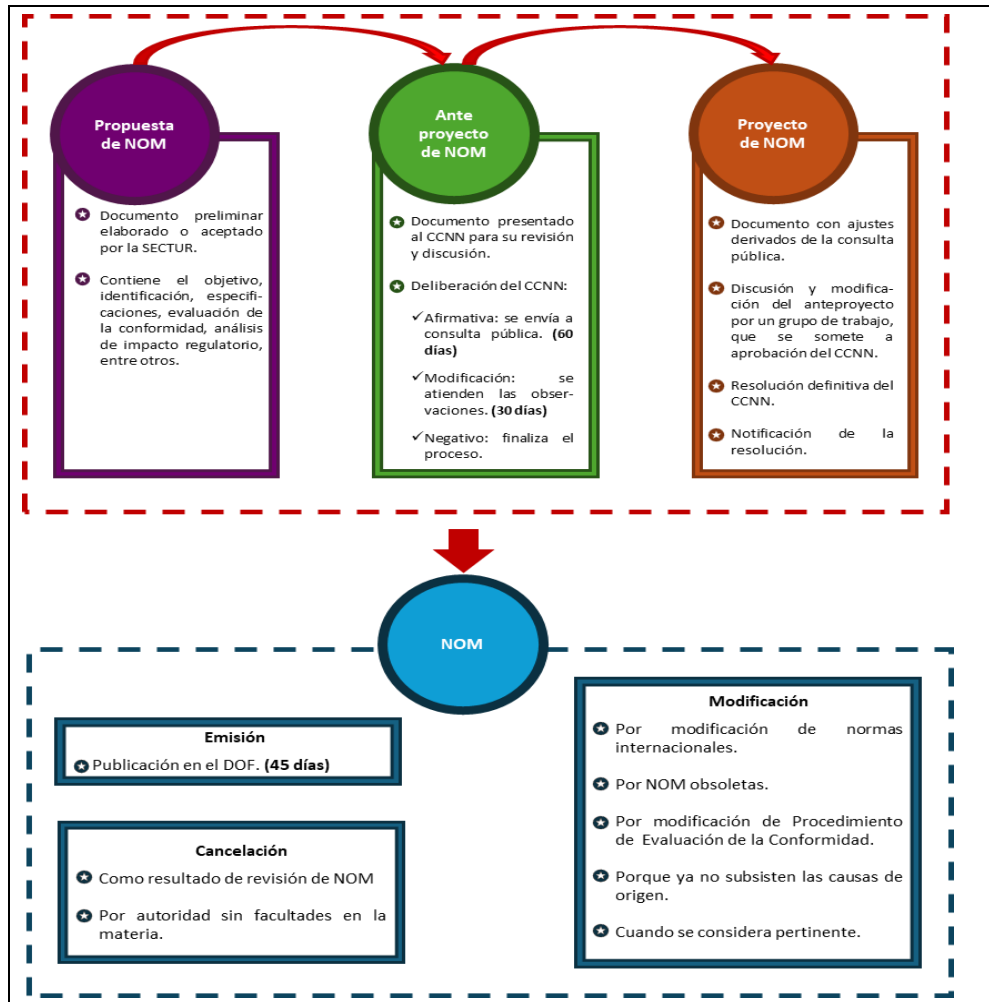
Al respecto, la entidad fiscalizada informó que la Secretaría de Economía (SE) invitó a la SECTUR a una reunión de trabajo para la integración del Suplemento del Programa Nacional 2023 con el propósito hacer una revisión exhaustiva de los temas contenidos en dicho programa, a fin de que sólo se mantuvieran los aspectos viables de desarrollar, concluir y publicar durante el presente ejercicio fiscal o fueran prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de la secretaría. Por ello, a partir del grado de avance de las NOM inscritas en el Programa Nacional 2023 y sus prioridades, la SECTUR determinó cancelar 3 temas, lo que acreditó con la convocatoria a las áreas normalizadoras y el listado de las normas que se mantendrían en el Programa Nacional 2023, lo que aportó elementos documentales de los motivos de la cancelación de los temas identificados.

¹¹ El suplemento del Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad es el instrumento que permite adecuar el contenido del Programa Nacional, a fin de simplificarlo y agilizar los procesos que emanen del mismo. De conformidad con el artículo 29, párrafo cuarto, de la Ley de Infraestructura de la Calidad, se indica que “El Programa (...) sólo podrá complementarse a través del Suplemento (...)”.

c) Expedición, modificación y cancelación de Normas Oficiales Mexicanas

Para la expedición, modificación y cancelación de las NOM en materia de prestación de servicios turísticos, se determinaron los procesos siguientes:

PROCESOS PARA LA EXPEDICIÓN, MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS, 2023



FUENTE: Elaborado con base en la Ley de Infraestructura de la Calidad.

CCNN Comité Consultivo Nacional de Normalización.

DOF Diario Oficial de la Federación.

NOM Norma Oficial Mexicana.

SECTUR Secretaría de Turismo.

Para verificar el desarrollo del proceso de expedición de las NOM relacionadas con la prestación de servicios turísticos, de los 8 temas que se mantuvieron en el Programa Nacional 2023 y su suplemento, se revisaron 3 relacionados con temas nuevos a ser desarrollados como normas. Al respecto, en 2023, la SECTUR acreditó los avances hasta la etapa de proyecto de norma, de conformidad con el proceso de expedición, ya que dispuso de las propuestas con el documento preliminar que contiene el objetivo, identificación, especificaciones, evaluaciones y análisis de impacto; con el anteproyecto que incluyó la presentación ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística que determinó la integración de los respectivos grupos de trabajo para su revisión y discusión, y con el proyecto de NOM, en la que los grupos de trabajo estudiaron y discutieron los anteproyectos presentados, estatus que se mantuvo al cierre del año sujeto a revisión, por lo que se encontraron pendientes el resto de las etapas. Para continuar el proceso de normalización de estos temas, la dependencia incorporó los proyectos en el Programa Nacional de 2024 previstos para realizarse de enero a diciembre de 2024 como temas reprogramados que no han sido publicados para consulta pública.

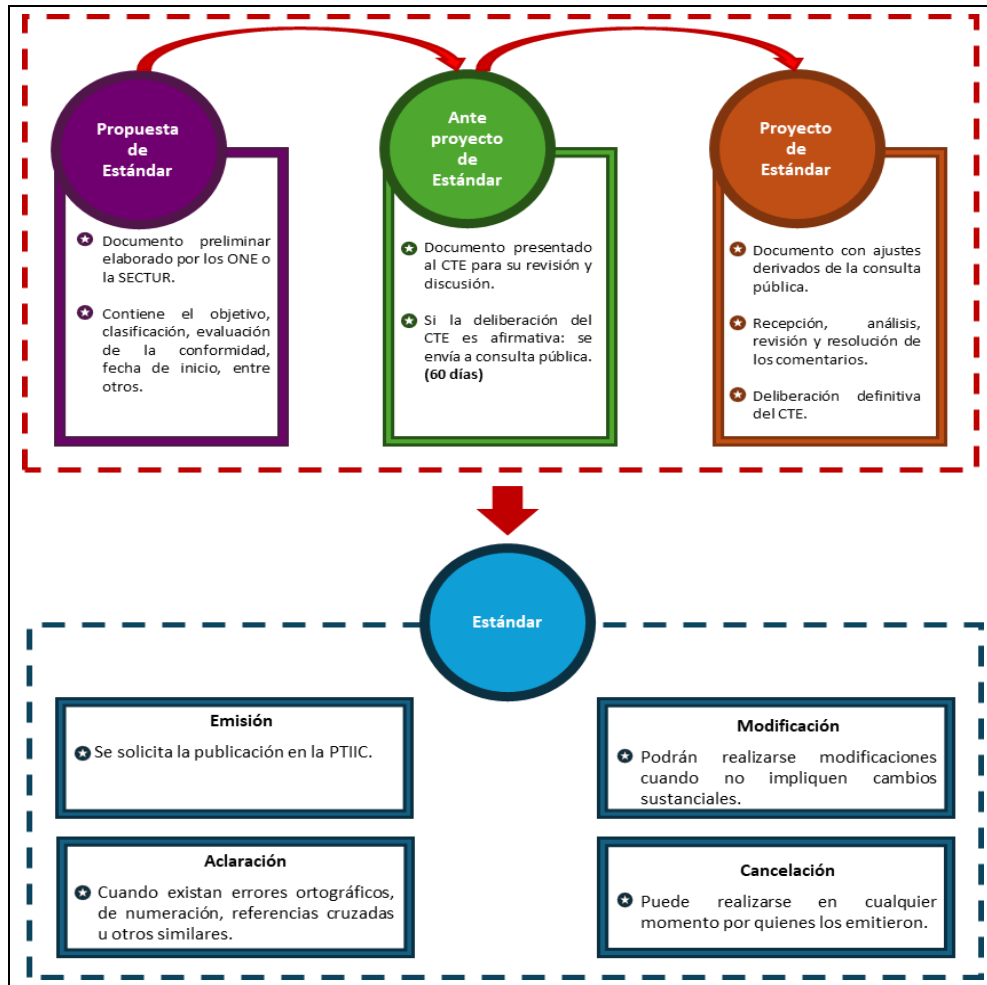
En cuanto a las 4 NOM previstas a modificarse que se reprogramaron de ejercicios fiscales anteriores para continuar con su expedición se verificó que, en 2023, la SECTUR avanzó a la última etapa relativa a la publicación de las normas previstas para modificación, ya que los proyectos “PROY-NOM-008-TUR-2021”, “PROY-NOM-010-TUR-2021” y “PROY-NOM-011-TUR-2021” contaron con la resolución definitiva del Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística en 2022 y la aprobación de los análisis de impacto regulatorio se encuentra pendiente, por lo que son susceptibles de expedición y publicación en el DOF, acciones que son competencia de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; en tanto que para la NOM-012-TUR-2016, se realizó la consulta pública del proyecto, se emitieron los comentarios que fueron analizados y autorizados por el grupo de trabajo correspondiente, con lo que se dispuso de una versión final de la regulación para proceder a su publicación en el DOF.

En la revisión del Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad 2024, se detectó que la SECTUR incluyó los proyectos “PROY-NOM-012-TUR-2022”, “PROY-NOM-008-TUR-2021”, “PROY-NOM-010-TUR-2021” y “PROY-NOM-011-TUR-2021”, a efecto de continuar con el proceso de actualización de las NOM.

d) Expedición, aclaración, modificación y cancelación de Estándares

Para la emisión, aclaración, modificación y cancelación de Estándares en materia de prestación de servicios turísticos, se determinaron los procesos siguientes:

PROCESOS PARA LA EXPEDICIÓN, ACLARACIÓN, MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE ESTÁNDARES, 2023



FUENTE: Elaborado con base en la Ley de Infraestructura de la Calidad.

CTE Comité Técnico de Estandarización.

ONE Organismo Nacional de Estandarización.

PTIIC Plataforma Tecnológica Integral de Infraestructura de la Calidad.

SECTUR Secretaría de Turismo.

A efecto de constatar el desarrollo del proceso de expedición de Estándares para la prestación de servicios turísticos, se revisó el estándar “Requisitos mínimos para una operación sustentable, segura e inclusiva en parques temáticos” comprometido en el Programa Nacional 2023 como tema nuevo por desarrollar. Al respecto, la SECTUR acreditó el inicio de estandarización de dicho tema, al demostrar la aprobación de la conformación de los grupos de trabajo para la revisión y discusión de la propuesta, así como la realización de las 8 sesiones en las que se trataron temas relacionados con el anteproyecto, el cual ya no se incorporó en el Programa Nacional de 2024 para continuar con el proceso de expedición, ya que no se dispuso del instrumento reglamentario de la Ley de Infraestructura de la Calidad en cuanto a la integración, organización, funcionamiento y, en su caso, coordinación de los comités técnicos de estandarización,¹² por lo que no fue imputable a la operación de la secretaría, ni representó un incumplimiento de sus atribuciones como autoridad normalizadora.

e) Revisiones sistemáticas de NOM y Estándares

De acuerdo con los artículos 32, párrafo primero, y 88, párrafo primero, de la Ley de Infraestructura de la Calidad, la revisión sistemática es el proceso que realiza una Autoridad Normalizadora para evaluar las Normas Oficiales Mexicanas y Estándares al menos cada 5 años posteriores a su publicación en el DOF o de su última modificación, para lo cual se debe elaborar un informe que se entregará al Comité Consultivo Nacional de Normalización que corresponda y, en su caso, atenderse la propuesta de modificación que sea procedente.

Al respecto, en 2023, se encontraron vigentes 7 NOM relacionadas con la prestación de servicios turístico, de las cuales la SECTUR determinó realizar revisiones sistemáticas a 4, relacionadas con la prestación de servicios turísticos en materia de campamentos; seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje, y los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural y los guías especializados en actividades específicas, con base en el periodo establecido en la Ley de Infraestructura de la Calidad, lo que resultó en la confirmación de la NOM-06-TUR-2017, por lo que no requirió actualización, y la modificación de las normas NOM-07-TUR-2002, NOM-08-TUR-2002 y NOM-09-TUR-2002, las cuales se identificaron en el Programa Nacional 2024 comprometidas como normas vigentes por modificar.

En lo referente a la revisión sistemática de estándares, la entidad fiscalizada informó que “(...) no ha emitido un Estándar, por tanto, no se cuenta con información disponible que presentar”, por lo que no se requirió realizar el proceso de revisión.

¹² En el artículo tercero transitorio de la Ley de Infraestructura de la Calidad se establece que “Dentro del término de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá expedir su Reglamento (...)”.

2. Clasificación de establecimientos

El Sistema de Clasificación Hotelera es el mecanismo de autoevaluación regulado por la Secretaría de Turismo, que agrupa variables mediante ejes de desempeño para determinar la categoría del establecimiento, representada con estrellas, a efecto de ordenar, estandarizar y homologar, con base en procesos y un instrumento de clasificación, la categoría o categorías de los establecimientos hoteleros y de hospedaje del país y, con ello, tanto los turistas como los prestadores de servicios turísticos dispongan de información sobre la calidad de estos servicios.

- a) Diseño, aprobación y actualización de normas que regulan el Sistema de Clasificación Hotelera

En cuanto a la regulación para la operación del Sistema de Clasificación Hotelera, en 2016, la secretaría emitió los “Lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera”, con el fin de establecer elementos claros, precisos y transparentes que reglamenten la clasificación de establecimientos de hospedaje, que permitan establecer un proceso de clasificación único y que responda a las principales demandas del sector turístico en el país, por lo que son obligatorios para los prestadores de servicios turísticos de hospedaje. Dichos lineamientos contienen los objetivos del sistema; las variables que se evalúan; la ponderación para determinar las categorías; el procedimiento para la obtención de la Constancia de Clasificación Hotelera; la reclasificación; la obtención de una nueva clasificación, y la cancelación de la constancia.

Sobre las actualizaciones de dichos lineamientos, la secretaría remitió el Programa de Trabajo para el Proceso de Actualización de los Lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera 2022 y 2023, el cual contiene las metas, los participantes y los plazos de ejecución de 8 actividades, de las que el 37.5% (3) se programó para el ejercicio 2022 y el 62.5% (5) para 2023. En cuanto a los avances de las acciones previstas, se constató que, en septiembre de 2022, la SECTUR inició la actualización de los “Lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera” en cuanto a los considerandos, las disposiciones generales y el procedimiento para obtener la constancia, cuyos avances al cierre de 2023 se registraron en el 75.0% (6) de las actividades previstas, al no concluir el proceso de actualización en el año de revisión, ya que el proyecto se mantuvo en la etapa de validación, sin que se identificara la reprogramación del 25.0% (2) de las acciones restantes.

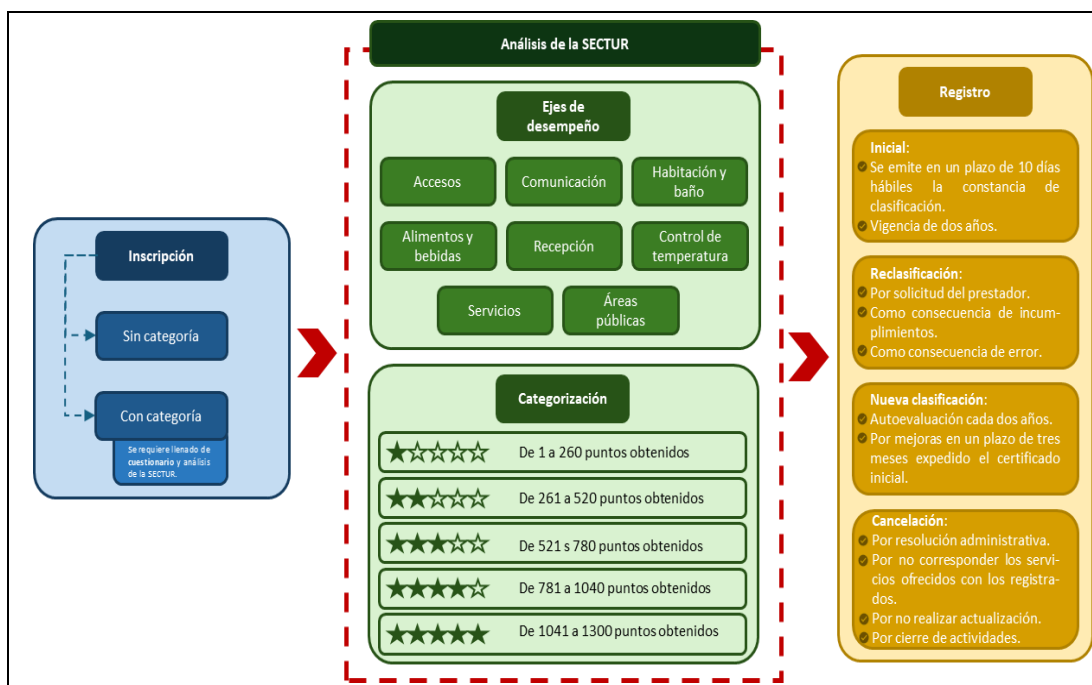
La entidad fiscalizada informó que “se retomó, el proceso conforme el Programa de Trabajo, el 19 de enero de 2024 (...) la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) envió observaciones; el 20 de febrero del 2024, la Dirección General de Certificación Turística (DGCT) envía los lineamientos a la DGAJ con las observaciones atendidas; el 11 de marzo del presente año, la DGAJ comunicó que, de la revisión al proyecto, no se tuvieron observaciones ni sugerencias jurídicas al mismo y, finalmente, el 15 de abril del 2024, la DGCT solicitó a la Dirección General de Normalización y Verificación la gestión ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) del dictamen o en su caso, la exención de elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio, con el propósito de poder

llevar a cabo la publicación de dicho proyecto de acuerdo en el DOF y continuar con el proceso mencionado (...)", lo cual acreditó con las comunicaciones y actividades realizadas, lo que mostró que, en su ámbito de competencia, la SECTUR continuó con el proceso de modificación de los lineamientos del sistema.

b) Operación y funcionamiento del Sistema de Clasificación Hotelera

El proceso para la inscripción, clasificación y registro de los prestadores de servicios turísticos en el Sistema de Clasificación Hotelera se presenta a continuación:

PROCESO PARA LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS EN EL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HOTELERA, VIGENTE EN 2023



FUENTE: Elaborado con base en los Lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera vigente en 2023.

SECTUR Secretaría de Turismo.

Para 2023, la SECTUR comprobó la disposición, operación y funcionamiento del Sistema de Clasificación Hotelera y se corroboró el registro de las solicitudes que presentan los prestadores de servicios turísticos para su inscripción al sistema, la aplicación del cuestionario de autoevaluación y la clasificación automática que genera.

En cuanto al número de prestadores de servicios turísticos incorporados en el sistema, los resultados fueron los siguientes:

CLASIFICACIÓN Y REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS
EN EL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HOTELERA, 2023
(Prestadores de servicios y porcentajes)

Categoría	Inscripción		Renovación		Vigentes		Total	
	Nominal	(%)	Nominal	(%)	Nominal	(%)	Nominal	(%)
Total	419	35.9	211	18.0	538	46.1	1,168	100.0
1 estrella	8	53.3	2	13.3	5	33.3	15	1.3
2 estrellas	50	39.4	29	22.8	48	37.8	127	10.9
3 estrellas	60	32.3	37	19.9	89	47.8	186	15.9
4 estrellas	57	16.1	59	16.7	238	67.2	354	30.3
5 estrellas	29	17.2	50	29.6	90	53.3	169	14.5
Sin categoría	215	67.8	34	10.7	68	21.5	317	27.1

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la SECTUR.

En 2023, el Sistema de Clasificación Hotelera se integró por 1,168 prestadores de servicios de hospedaje, de los cuales el 46.1% (538) correspondió a prestadores registrados con anterioridad y que contaron con constancia de clasificación vigente; el 35.9% (419) se relacionó con inscripciones nuevas al sistema, y el 18.0% (211) restante fue de prestadores que realizaron su trámite de renovación ante la SECTUR. Asimismo, en cuanto a la categorización del servicio, se identificó que la mayor proporción fueron prestadores que se registraron con el concepto “sin categoría” con el 27.1% (317); el 14.5% (169) obtuvo una clasificación de 5 estrellas; el 30.3% (354), de 4 estrellas; el 15.9% (186), de 3 estrellas; el 10.9% (127), de 2 estrellas, y la menor proporción del 1.3% (15) se evaluó como establecimientos de hospedaje de 1 estrella.

En cuanto al registro de reclasificaciones y cancelaciones de constancias, la entidad fiscalizada informó que no se cuenta con evidencia de la información solicitada, ya que, en el ejercicio 2023, no se solicitaron reclasificaciones ni cancelaciones.

c) Coordinación para la operación del Sistema de Clasificación Hotelera

Respecto de los mecanismos de coordinación establecidos por la secretaría para la operación del sistema, la entidad fiscalizada precisó que no cuenta con convenios de coordinación suscritos con las entidades federativas, municipios y la Ciudad de México para el registro de los prestadores de servicios turísticos y la verificación del cumplimiento de los lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera, situación que denota que, en 2023, no consideró necesario el establecimiento de estos instrumentos de coordinación para operar el sistema, ya que se identificaron acciones realizadas en conjunto con las entidades sin la

suscripción de convenios que favorecieron el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Clasificación Hotelera, al inscribir 630 prestadores de servicios de hospedaje para ordenar, estandarizar y homologar las categorías de esos establecimientos; difundir entre los prestadores y las redes sociales de la secretaría el material visual e impreso del trámite para clasificarse y obtener su Constancia de Clasificación Hotelera, en conjunto con el estado de Sinaloa; la capacitación de los beneficios del sistema en las entidades, y presentar el "Modelo Integral de Calidad Turística" a entidades e instituciones relacionadas con el turismo.

3. Operación del Registro Nacional de Turismo

El Registro Nacional de Turismo (Registro Nacional) es el catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, el cual constituye el mecanismo por el que el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios podrán contar con información sobre los prestadores de servicios turísticos en el país, con objeto de conocer el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas cuando se requiera.¹³

- a) Emisión, revisión y actualización de las normas que regulan el Registro Nacional de Turismo

En cuanto a la regulación para la operación del Registro Nacional, la SECTUR proporcionó 6 disposiciones jurídicas vigentes en 2023, de las cuales el 50.0% (3), tales como la Ley General de Turismo y su reglamento, así como la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos, proporcionó elementos relacionados con la metodología, criterios y procedimientos relativos a la inscripción, renovación y cancelación del certificado de los prestadores de servicios turísticos para la conformación del Registro Nacional; en tanto que el 33.3% (2) consistió en los Manuales de Organización Específicos y el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Certificación Turística en los que se definieron las funciones de la unidad administrativa, los procedimientos sustantivos, los responsables de realizarlas, así como los productos que se generan, y el 16.7% (1) restante correspondió al acuerdo mediante el cual se modificó el Formato Único para los trámites del registro; sin embargo, se detectaron los aspectos siguientes:

- En cuanto a los requisitos de inscripción al Registro Nacional, en el Reglamento de la Ley General de Turismo, se establece que la solicitud de inscripción o renovación del registro se debe entregar con el pago de derechos correspondiente, mientras que en la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo se precisa que esta actividad es gratuita.
- En las funciones de la Dirección General de Certificación Turística, en sus manuales de organización y procedimientos, se estipula que es la encargada de la regulación y

¹³ Artículo 46, párrafo primero, de la Ley de General de Turismo.

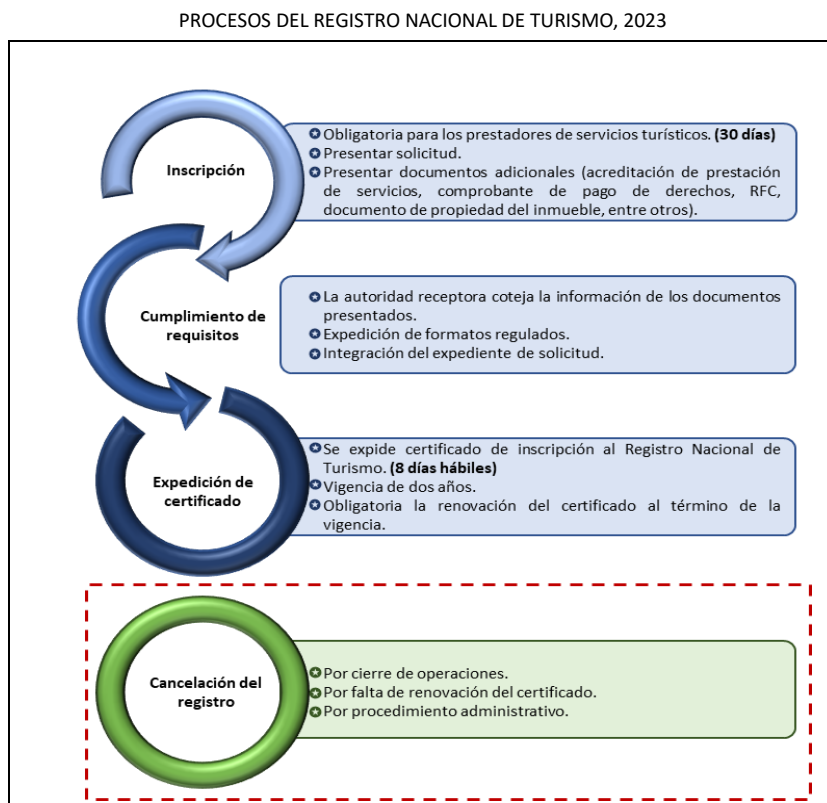
operación del Registro Nacional, en tanto que en el artículo 26, fracciones XV, XVI y XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, se establece que, entre las atribuciones de la Dirección General de Integración de Información Sectorial, se encuentran las referentes a “Inscribir a los prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Turismo y demás disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, expedir el certificado correspondiente”; “Coordinar la operación y administración del Registro Nacional de Turismo, en colaboración con las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, de conformidad con la Ley General de Turismo (...)” y “Revisar y mantener actualizada las disposiciones que regulan el diseño y operación del Registro Nacional de Turismo”.

Respecto del requisito de inscripción y renovación al Registro Nacional, la dependencia informó que el pago de derechos fue derogado en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2015 y que entró en vigor el 1 de enero de 2016, sin que emitiera un pronunciamiento acerca de las unidades administrativas con funciones relacionadas con el Registro Nacional o sobre los procesos de actualización de la normativa, factores que representan áreas de mejora en cuanto a la alineación de la normativa del registro para contar con regulaciones actualizadas, que reduzcan la ocurrencia de posibles riesgos en el adecuado desarrollo de los procesos del registro y aporte certeza respecto de los responsables de las atribuciones y las actividades para cumplirlas.

En lo referente a la definición de las atribuciones, la entidad fiscalizada indicó que, durante 2023, envió propuestas de actualización del Manual Organizacional de la Dirección General de Integración de Información Sectorial, con la finalidad de incorporar las atribuciones y el proceso del Registro Nacional y eliminarlos de la unidad a la que pertenecían; sin embargo, no se ha dado seguimiento al procedimiento para su formalización; además, señaló que se comunicó a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la no existencia del cobro de derechos en el Registro Nacional desde 2016, como resultado de la solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de informar sobre los montos recibidos por ese concepto en 2022. Al respecto, la SECTUR acreditó el envío de la versión preliminar del manual de la Dirección General de Integración de Información Sectorial y la respuesta a la solicitud de la SHCP en relación con el pago de derechos por concepto de inscripción al registro, así como del oficio de la Dirección General de Asuntos Jurídicos para la entrega a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal del proyecto de las modificaciones realizadas al reglamento interno de la dependencia para continuar los trámites para su formalización y publicación, lo que denota que la secretaría estará en posibilidades de definir los mecanismos para alinear la normativa una vez publicado el Reglamento Interior de la SECTUR.

b) Operación y funcionamiento del Registro Nacional de Turismo

El proceso para la inscripción de los prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo se presenta en el diagrama siguiente:



FUENTE: Elaborado con base en la Ley General de Turismo y su reglamento.

RFC Registro Federal de Contribuyentes.

La secretaría mostró la disposición, operación y funcionamiento del Registro Nacional en cuanto a las inscripciones y renovaciones que solicitan los prestadores de servicios turísticos para formar parte de éste; la expedición de los certificados, y la generación de los diversos reportes para verificar los campos que lo componen, con lo que se comprobó que, en 2023, el registro no permitió identificar el número de solicitudes recibidas y las rechazadas; los reportes generados no mostraron el total de prestadores con certificados vigentes en el año, ni los registros de las nuevas inscripciones o renovaciones, lo que representó un área de mejora para la SECTUR en términos de la integración de la herramienta.

Como hechos posteriores y como parte de las acciones de control para el funcionamiento de sus sistemas informáticos, la entidad fiscalizada señaló que trabajó en el mantenimiento de

la plataforma de administración del Registro Nacional, con lo que logró adecuar el sistema para crear los perfiles de usuario, en el cual, una vez que el prestador de servicios turísticos se registra para iniciar un trámite, cuenta con un usuario para dar seguimiento puntual al estatus; dar seguimiento a los trámites ingresados (inicio, en revisión, concluido, rechazado); generar reportes para identificar los trámites rechazados y no concluidos, los vigentes y los que perdieron su vigencia, y realizar gráficas por entidad federativa para conocer de manera más eficaz los procesos que se realizan. Por lo anterior, se verificó que, en 2024, la SECTUR implementó mejoras en el funcionamiento del Registro Nacional que favorecieron el control de la información de los prestadores de servicios que se encontraron registrados, en lo relativo al número de solicitudes aceptadas y rechazadas, así como aquéllos cuyo certificado se encuentra pendiente de emisión, vencido o requiere renovarlo.

En cuanto al número de prestadores de servicios turísticos que, en 2023, la entidad fiscalizada inscribió en el Registro Nacional, se precisó que “(...) todas las solicitudes recibidas se cuentan como aceptadas, ya que aquéllas que se presentan y no cuentan con datos completos, no son aceptadas y por tanto no generan un trámite”. Asimismo, se obtuvieron los resultados siguientes:

PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS INSCRITOS EN EL
REGISTRO NACIONAL DE TURISMO, 2023
(Prestadores de servicios y porcentajes)

Tipo de prestador de servicios	Número de registros	Part. (%)
Total	11,870	100.0
1. Agencia de viajes	3,684	31.0
2. Hospedaje	2,786	23.5
3. Alimentos y bebidas	2,442	20.6
4. Guía de turistas	1,746	14.7
5. Tour operador	296	2.5
6. Transportadora turística	261	2.2
7. Agencia integradora de servicios	206	1.7
8. Spa	116	1.0
9. Operadora de aventura/naturaleza	93	0.8
10. Parque temático	70	0.6
11. Balneario y parque acuático	50	0.4
12. Tiempos compartidos	30	0.3
13. Arrendadora de autos	26	0.2
14. Operadora de buceo	19	0.2
15. Campo de golf	15	0.1
16. Operadora de marina turística	14	0.1
17. Guardavida/salvavida	11	0.1
18. Vuelo en globo aerostático	5	n.s.

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la SECTUR.

n.s. No significativo.

En 2023, la SECTUR acreditó la inscripción de 11,870 prestadores de servicios turísticos, dentro de las 18 categorías establecidas en el Reglamento de la Ley General de Turismo, de los cuales la mayor proporción correspondió a agencias de viajes con el 31.0% (3,684); el 23.5% (2,786), a establecimientos de hospedaje; el 20.6% (2,442), al rubro de alimentos y bebidas; el 14.7% (1,746), a guías de turistas, y el 10.2% (1,212) restante se distribuyó entre las categorías de tour operador; transportadora turística; agencia integradora de servicios; spa; operadora de aventura/naturaleza; parque temático; balneario y parque acuático; tiempos compartidos; arrendadora de autos; operadora de buceo; campo de golf; operadora de marina turística; guardavida/salvavida y vuelo en globo aerostático. En tanto que, sobre las cancelaciones de registros, la secretaría señaló que no se expidieron constancias de baja, por solicitudes de trámites de cancelación en el Registro Nacional de Turismo.

c) Coordinación para la operación del Registro Nacional de Turismo

Respecto de los mecanismos de coordinación que, en 2023, estableció la SECTUR, precisó que no ha celebrado convenios para la regulación y operación del Registro Nacional, ya que los Convenios celebrados con anterioridad fundamentados en la Ley Federal de Turismo establecían como acción vinculatoria el aprovechamiento del pago de derechos por la inscripción al Registro Nacional de Turismo para las entidades federativas, situación que quedó sin efectos, al ser derogado el pago en 2016. No obstante, se identificaron acciones de coordinación con las entidades federativas mediante foros, talleres y jornadas de inscripción en Morelos, Ciudad de México, Sinaloa, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Oaxaca, en los cuales se logró la incorporación de prestadores de servicios turísticos que obtuvieron su registro. Sobre el particular, se remitió la evidencia de los eventos y de las publicaciones realizadas en redes sociales, y de los oficios de solicitud y comprobación de gastos del personal que acudió a los foros para la inscripción de los prestadores de servicio, lo que mostró que la secretaría realizó acciones para la operación del Registro Nacional.

4. Contribución a la mejora regulatoria

La mejora regulatoria consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto, con el propósito de lograr los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad y la eficiencia a favor del crecimiento y bienestar general de la sociedad,¹⁴ por lo que entre sus principios estableció el relativo a buscar mayores beneficios que costos y el máximo beneficio social en la emisión de normativa.

¹⁴ ¿Qué es la Mejora Regulatoria? [en línea]. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria [consulta: 10 de septiembre de 2024] Disponible en: [¿Qué es la Mejora Regulatoria? | Comisión Nacional de Mejora Regulatoria | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](https://www.gob.mx/comision-nacional-de-mejora-regulatoria).

a) Mecanismos de evaluación

En cuanto a la disposición de una metodología, indicador, mecanismo, parámetro o criterio diseñado y empleado por la SECTUR para evaluar la contribución de las acciones de emisión y expedición de NOM y Estándares, así como la regulación y operación del Sistema de Clasificación Hotelera y el Registro Nacional de Turismo, al objetivo de mejora regulatoria relativo a lograr los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, la secretaría informó que las acciones de elaboración y expedición de las NOM contribuyen al fomento de la calidad para el desarrollo económico y la protección de los objetivos legítimos de interés público.

Asimismo, la SECTUR señaló que, para analizar el costo-beneficio, se examinaron hipótesis distintas a la expedición de las NOM, entre las que se destaca la referente a no emitir regulación alguna, lo que no resulta una alternativa conveniente, ya que quedaría a voluntad de los prestadores de servicios turísticos la vigilancia del desempeño de su actividad, aunado a que no se daría cumplimiento a lo previsto en la Ley General de Turismo y su reglamento, lo que ocasionaría una baja calidad de los servicios que se prestan y la reducción de los ingresos que se perciben por el turismo.

Por lo anterior, la dependencia agregó que la emisión de NOM es la opción viable, por las razones siguientes:

- Son el instrumento legal de observancia obligatoria, cuyo fin es el fomento de la calidad para el desarrollo económico y la protección de los objetivos legítimos de interés público, mediante el establecimiento de reglas, denominaciones, especificaciones o características aplicables a un bien, producto, proceso o servicio.
- Facilita a los sujetos regulados conocer el marco jurídico que les es aplicable, lo que permitirá realizar esta práctica turística en condiciones de seguridad.
- Permite el avance de mejora regulatoria logrado con la emisión de la Ley General de Turismo y su reglamento, ya que no se ha encontrado una alternativa que responda íntegramente a los objetivos planteados en la legislación vigente.

Como resultado de la aplicación de los mecanismos definidos para medir los objetivos de las regulaciones, en 2023, la SECTUR acreditó la publicación de 2 acuerdos en el DOF para levantar la suspensión de actos y procedimientos administrativos, así como para definir la sede del Tianguis Turístico México en 2025; tramitó ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria la exención de los Análisis de Impacto Regulatorio para 2 propuestas regulatorias, y notificó ante la Comisión Nacional de Infraestructura de la Calidad y el Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística, los resultados de las evaluaciones sistemáticas realizadas a 4 NOM; sin embargo, no se identificó que dichos resultados se correspondieran con un mecanismo o indicador para medir la contribución de las regulaciones, en términos de generar beneficios superiores a los costos y producir el máximo bienestar para la sociedad, situación que representa un área de mejora en cuanto a

disponer de un mecanismo que le permita evaluar el efecto de la emisión de las normas al cumplimiento de los compromisos superiores en materia de mejora regulatoria en lo relativo a procurar que generen beneficios superiores a los costos y produzca el máximo bienestar para la sociedad.

Durante el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SECTUR instruyó acciones para definir un mecanismo de medición de los objetivos de las Normas Oficiales Mexicanas, ya que diseñará un formulario por cada Norma Oficial Mexicana, como instrumento de medición para obtener los resultados de las verificaciones ejecutadas a los prestadores de servicios turísticos, y formará parte de la estrategia que se elaborará, con lo que se conocerá y medirá el grado de cumplimiento de las NOM y sus objetivos, para lo cual remitió el Programa de Trabajo para la elaboración de la “Estrategia para constatar y evaluar el cumplimiento de la Ley General de Turismo, su reglamento y de las Normas Oficiales Mexicanas”, que tiene como propósito establecer mecanismos de programación y ejecución de visitas de verificación, con el fin de contribuir en la modernización del marco normativo, en el que se establecieron 9 actividades previstas en un periodo de 12 meses.

Como avance de las acciones programadas, la entidad fiscalizada proporcionó una propuesta de la estructura de dicha estrategia que considera 9 apartados, de los que el último se centrará en la evaluación del cumplimiento de los objetivos de las NOM, lo que denota que la entidad fiscalizada incorporará mecanismos de medición de los objetivos de las normas que regulan la prestación de servicios turísticos, a fin de que disponga de un análisis detallado del efecto de las regulaciones, con lo que se solventa lo observado.

b) Análisis de Impacto Regulatorio

De acuerdo con el artículo 66, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica. La finalidad del Análisis de Impacto Regulatorio es garantizar que las regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, así como las condiciones institucionales de los sujetos obligados.¹⁵

Sobre los análisis de impacto elaborados por la SECTUR relacionados con la regulación para la prestación de servicios turísticos, en 2023, la secretaría proporcionó los análisis de las propuestas de modificación de 4 NOM relacionadas con los guías de turistas de carácter cultural; los contratos que suscriben los prestadores de servicios turísticos con los usuarios; los requisitos que deben cumplir los servicios de turismo de aventura/naturaleza, y para la

¹⁵ De acuerdo con el artículo 3, fracción XIX, de la Ley General de Mejora Regulatoria, como sujetos obligados se entenderá a la Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

prestación de servicios de buceo, en los que se identificaron las características de los costos y beneficios de estos servicios, así como la justificación en la que se determinó que los beneficios ofrecidos por las regulaciones son superiores a los costos de cumplimiento; sin embargo, se detectó que este aspecto, no en todos los casos, se expresó en términos monetarios.

Al respecto, la entidad fiscalizada informó que, en 2023, continuó con la actualización de las versiones del análisis de impacto de los proyectos publicados, para alinearlos a las modificaciones de las NOM, lo que denota que los análisis proporcionados no se correspondieron con documentos definitivos que permitieran comprobar que las propuestas de regulación contienen un mecanismo para establecer su costo-beneficio, lo que mostró un área de oportunidad en lo referente a contar con estos análisis finales, de manera que la SECTUR disponga de elementos suficientes para el estudio de los efectos de las propuestas regulatorias en materia de prestación de servicios turísticos.

En cuanto a las 7 regulaciones vigentes en 2023, asociadas con la prestación de servicios turísticos, no se identificaron los respectivos análisis de impacto, aprobados por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, en los que se incluyera la cuantificación de los costos y beneficios o, en su caso, si existió un análisis ex post de las normas, factores que revelaron un área de oportunidad en lo relativo al establecimiento de un mecanismo de control que genere documentación relevante y de calidad relacionada con los Análisis de Impacto Regulatorio de las normas propuestas y las existentes.

Durante el transcurso de la auditoría, la SECTUR acreditó los dictámenes emitidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria a los Análisis de Impacto de las normas NOM-06-TUR-2017; NOM-07-TUR-2002; NOM-08-TUR-2002; NOM-09-TUR-2002; NOM-010-TUR-2001; NOM-011-TUR-2001, y NOM-012-TUR-2016, que corresponden a las NOM vigentes en materia de prestación de servicios turísticos; además, informó que “la autoridad de mejora regulatoria no ha solicitado la realización de Análisis de Impacto Regulatorio ex post, a través del cual se evalúe la aplicación, efectos y observancia de la regulación vigente”, por lo que la secretaría generó la información relacionada con los Análisis de Impacto de la regulación vigente, de las propuestas de regulación y de los análisis ex post de las NOM, con lo que se solventa lo observado.

Para complementar el análisis en cuanto a los posibles efectos de la elaboración y expedición de normas y estándares en materia de prestación de servicios turísticos, así como de la reglamentación para la operación del Sistema de Clasificación Hotelera y del Registro Nacional de Turismo a la mejora regulatoria en el sector Turismo, se realizó un balance de los resultados obtenidos por la secretaría en 2023, con el cual se determinó que la SECTUR avanzó en la expedición y modificación de NOM, la actualización de los lineamientos para la integración del Sistema de Clasificación Hotelera y requirió de la alineación normativa para la operación del Registro Nacional de Turismo; sin embargo, por su naturaleza, estos procesos implican plazos de atención superiores a un ejercicio fiscal, ya que intervienen instancias de revisión y aprobación externas a la secretaría, como la CONAMER; es por ello que, como resultado de que no se pueden medir los efectos de la

regulación emitida o modificada en el año, es necesario que la entidad fiscalizada disponga de mecanismos que le permitan establecer la metodología, criterios o indicadores de las propuestas de regulación y la normativa vigente para la prestación de servicios turísticos.

5. Economía de los recursos

La revisión del ejercicio y destino de los recursos asignados al Programa presupuestario (Pp) G001 “Regulación y certificación de estándares de calidad turística” permite identificar y relacionar los resultados de la aplicación de los recursos asignados para la regulación y supervisión de la normativa en materia de prestación de servicios turísticos, a fin de transparentar la gestión pública y, con ello, generar información que facilite la toma de decisiones y fortalecer la eficiencia y eficacia del gasto público.¹⁶

a) Análisis del presupuesto aprobado, modificado, ejercido

La dependencia reportó un ejercicio de 47,819.7 miles de pesos (mdp) a cargo del Pp G001 “Regulación y certificación de estándares de calidad turística” en la Cuenta Pública 2023, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO POR LA SECTUR CON CARGO AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G001 “REGULACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE ESTÁNDARES DE CALIDAD TURÍSTICA”, 2023
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Presupuesto			Participación respecto del total ejercido (d)=(c)/(c _{Gasto total ejercido})*100	Diferencia		Variación entre Ejercido/Aprobado (g) =(e)/(a)*100
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)		Absoluta (e)=(c)-(a)	% (f)= (c)/(a) *100	
Gasto Total	44,809.5	47,819.7	47,819.7	100.0	3,010.2	106.7	6.7
Gasto Corriente	44,809.5	47,819.7	47,819.7	100.0	0.0	0.0	n.a.
Servicios Personales	34,022.1	39,084.1	39,084.1	81.7	5,062.0	114.9	14.9
Gastos de Operación	10,787.4	8,735.7	8,735.7	18.3	(2,051.7)	81.0	(19.0)
Subsidios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Otros de Corriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Gastos de Inversión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Inversión Física	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.

FUENTE: Elaborado con base en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática Ramo 21 Turismo de la Cuenta Pública 2023 y la información proporcionada por la SECTUR.

n.a. No aplicable.

¹⁶ De acuerdo con lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, principio 15, elemento de control 15.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de noviembre de 2016.

En 2023, el recurso ejercido mediante el Pp G001 por un monto de 47,819.7 mdp fue superior en 6.7% (3,010.2 mdp) respecto del presupuesto original de 44,809.5 mdp, autorizado mediante el PEF en 2023, de los cuales el 81.7% (39,084.1 mdp) correspondió al rubro de servicios personales, que registró un incremento del 14.9% (5,062.0 mdp), y el 18.3% (8,735.7 mdp) restante, a gastos de operación, en el que se presentó una reducción del 19.0% (2,051.7 mdp). En cuanto al presupuesto modificado, el recurso ejercido representó el 100.0%.

Al respecto, en 2023, la SECTUR emitió las respectivas Cuentas por Liquidar Certificadas por un monto de 47,978.4 mdp para la ejecución de acciones en materia de regulación y supervisión para la prestación de servicios turísticos, cuya variación con el presupuesto ejercido se debió a reintegros generados por un monto de 147.3 mdp, así como por rectificaciones presupuestales de 11.4 mdp, relativas a la realización de pagos por concepto de aportaciones al ISSSTE y la corrección para destinarse al concepto de sueldos base, por lo que el presupuesto ejercido ascendió a 47,819.7 mdp, cifra consistente con los registros proporcionados por la entidad fiscalizada y con lo reportado en la Cuenta Pública 2023.

Respecto de las variaciones en el presupuesto ejercido, en el Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Cuenta Pública 2023, en términos generales, la secretaría reportó que en el rubro de Servicios Personales el incremento se debió a “las ampliaciones presupuestarias para cubrir el incremento salarial y sus repercusiones, como el pago de aguinaldo, además de las remuneraciones al personal eventual de las diversas unidades administrativas de la Secretaría”. En cuanto al Pp G001, la entidad fiscalizada indicó que “la variación corresponde principalmente a los incrementos en los tabuladores autorizados para el ejercicio fiscal 2023, conforme a lo siguiente: un incremento en el sueldo base, la compensación garantizada y prestaciones al personal operativo de base y de confianza, retroactivo al 1 de enero del 2023, conforme a la ocupación de la plantilla autorizada; un incremento del concepto ‘Despensa para el personal de Mando y Enlace’, retroactivo al 1 de enero del 2023, y un incremento del sueldo base y compensación garantizada al personal de Mando y Enlace, retroactivo al 1 de enero de 2023, conforme a la ocupación de la plantilla autorizada”, que acreditó con los oficios por medio de los cuales se comunicaron los aumentos registrados.

b) Adecuaciones presupuestarias realizadas al Pp G001

Respecto de las variaciones registradas entre el presupuesto original y ejercido, se revisó la base de datos en formato Excel, proporcionada por la SECTUR, denominada “21.2. Movimientos Presupuestarios Pp. G 001”, así como los oficios y folios de adecuación presupuestaria que se generaron para el Pp G001, por medio de los cuales se identificó lo siguiente:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS REALIZADAS AL PP G001, 2023
(Miles de pesos y porcentajes)

Capítulo de gasto	Ampliaciones (a)		Reducciones (b)		Valor neto (c)=(a)-(b)
	Nominal	Part. (%)	Nominal	Part. (%)	
Total	16,501.6	100.0	13,491.4	100.0	3,010.3
1000 "Servicios personales"	10,543.1	63.9	5,481.1	40.6	5,062.0
2000 "Materiales y suministros"	809.4	4.9	1,117.3	8.3	(307.8)
3000 "Servicios generales"	5,149.1	31.2	6,893.0	51.1	(1,743.9)

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la SECTUR.

En 2023, la SECTUR realizó ampliaciones por 16,501.6 mdp, de las que el 63.9% (10,543.1 mdp) se registró en el capítulo 1000 relativo a los servicios personales; el 31.2% (5,149.1 mdp), en el capítulo 2000, relacionado con los materiales y suministros, y el 4.9% (809.4 mdp), en el capítulo 3000 sobre servicios generales.

Respecto de las reducciones por un monto de 13,491.4 mdp, la mayor proporción del 51.1% (6,893.0 mdp) correspondió al capítulo 3000; el 40.6% (5,481.1 mdp), al capítulo 1000, y el 8.3% (1,117.3 mdp), al capítulo 2000.

Por lo anterior, el resultado neto de las adecuaciones se determinó por 3,010.3 mdp, ya que se realizaron ampliaciones netas por 5,062.0 mdp en el capítulo 1000, así como reducciones por 307.8 y 1,743.9 mdp, para los capítulos 2000 y 3000, respectivamente; lo que se correspondió con los registros proporcionados por la entidad fiscalizada, en lo relativo a las variaciones reportadas entre el presupuesto aprobado y ejercido.

Consecuencias Sociales

En 2023, la Secretaría de Turismo programó y avanzó en los procesos de expedición y modificación de 8 Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la prestación de servicios turísticos, y dispuso de normativa para regular la operación y funcionamiento del Sistema de Clasificación Hotelera y el Registro Nacional de Turismo, con lo que logró la inscripción y clasificación de 1,168 prestadores de servicios de hospedaje y el registro de 11,870 prestadores, sin que dispusiera de mecanismos para conocer la contribución de estas acciones a la mejora regulatoria en términos de procurar que las normas generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar de los turistas nacionales e internaciones que requirieron algún servicio turístico.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente se emite el día 10 de septiembre de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la Secretaría de Turismo (SECTUR) de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar los procesos de la secretaría para la expedición de normas y estándares que regulan la operación de los prestadores de servicios turísticos, a fin de contribuir a la mejora regulatoria; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los artículos 25, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria se establece la facultad del Estado para regular y fomentar las actividades económicas y que entre los objetivos de la política de mejora regulatoria se encuentra el relativo a procurar que las regulaciones que se expidan generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad.

El turismo, al ser una de las actividades económicas relevantes en nuestro país y, con ello, de las principales fuentes de ingresos, se ha convertido en uno de los actores fundamentales del comercio internacional, cuyo marco regulatorio se adecuó en 2008, debido a la necesidad de mejorar la seguridad y calidad de los servicios turísticos.

Las atribuciones reguladoras de la SECTUR se sustentan en los artículos 4, fracción XII, de la Ley General de Turismo, mediante la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje y 47, en cuanto a la reglamentación y coordinación de la operación del Registro Nacional de Turismo, así como el 74 del reglamento de la citada ley, sobre la expedición de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Normas Mexicanas relacionadas con la prestación de servicios turísticos.

En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024, el Gobierno Federal reconoció que, en los últimos años, en el sector, se ha registrado un aumento en el incumplimiento de los servicios turísticos contratados, por lo que resulta necesario un marco normativo que garantice la seguridad y calidad de la actividad turística; mientras que, en lo referente al Registro Nacional de Turismo (Registro Nacional), destacó la importancia de asegurar los estándares de calidad con los que éstos operan para promover el desarrollo de un mayor número de proveedores en otras categorías.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2023, la SECTUR avanzó en la elaboración y expedición de normas para reglamentar la operación de los prestadores de servicios turísticos, de conformidad con los procesos establecidos, ya que programó 11 regulaciones en el Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad (Programa Nacional)

2023, la cual se ajustó en el suplemento del programa, para modificar el periodo de normalización del 72.7% (8) y se determinó la cancelación del 27.3% (3) restante, con el fin de enfocarse en temas que fuera posible concluir; comprobó las acciones para la emisión de 3 temas nuevos a ser desarrollados como NOM, para los cuales dispuso de las propuestas de normas, de su presentación ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística y de la conformación y funcionamiento de los grupos de trabajo para su revisión y discusión; continuó con el proceso de modificación de 4 NOM, mediante la atención de los comentarios obtenidos de la consulta pública de un proyecto y la actualización de los análisis de impacto regulatorio de 3 normas ante la CONAMER, y realizó las revisiones sistemáticas de 4 NOM, con las cuales determinó la necesidad de modificar 3; en tanto que para el caso de estándares, no continuó con la expedición del documento técnico previsto por causas no imputables a la operación de la dependencia.

Respecto de la clasificación de establecimientos, la secretaría diseñó, aprobó y actualizó las normas y procesos que regulan la operación del Sistema de Clasificación Hotelera, al disponer de los “Lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera” e integró al sistema a los 1,168 prestadores de servicios turísticos que lo solicitaron, de los cuales el 46.1% (538) correspondió a prestadores registrados con anterioridad y que estuvieron vigentes, el 35.9% (419) se relacionó con inscripciones y el 18.1% (211) fueron renovaciones; dispuso de una plataforma para el proceso de inscripción, clasificación y registro de los prestadores de servicios de hospedaje y hotelería, y efectuó acciones coordinadas con las entidades federativas, que favorecieron el cumplimiento de los objetivos del sistema.

En lo relativo al Registro Nacional, la SECTUR registró y emitió las constancias de los 11,870 prestadores de servicios turísticos que lo solicitaron; que efectuó acciones coordinadas con entidades federativas para promover la incorporación de prestadores de servicios turísticos, y dispuso de 6 ordenamientos para reglamentar su funcionamiento; no obstante, la operación del Registro Nacional requirió mejoras mediante acciones de regulación, debido a que presentó inconsistencias entre 2 documentos normativos en cuanto al pago de derechos para la inscripción o renovación del registro, debido a que uno determina el pago como requisito y el otro la gratuidad del trámite, y que las unidades administrativas a cargo del registro no correspondieron entre los documentos internos de la secretaría, así como en el funcionamiento de la plataforma. Como hechos posteriores, se verificó que, en 2024, la entidad fiscalizada emprendió las gestiones para actualizar, formalizar y publicar el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo e implementó mejoras en la plataforma mediante la que operó el Registro Nacional, lo que favoreció el control de la información de los prestadores de servicios que se encontraron registrados.

En cuanto a la contribución de las acciones de regulación efectuadas por la SECTUR en la mejora regulatoria, en 2023, la dependencia reportó la publicación de 2 acuerdos en el DOF; el trámite ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de la exención de los Análisis de Impacto Regulatorio para 2 propuestas; la notificación de los resultados de las evaluaciones sistemáticas realizadas a 4 NOM; la elaboración de los análisis de impacto de 4 NOM previstas a modificarse; los dictámenes de aprobación de la Comisión Nacional a los Análisis de Impacto Regulatorio de las 7 NOM vigentes, sin que en todos los casos se expresaran los

beneficios de las regulaciones en términos monetarios, lo que representó un área de mejora en cuanto al diseño e instrumentación de mecanismos para determinar en qué medida las propuestas regulatorias y las existentes, en materia de prestación de servicios turísticos, aportaron al cumplimiento del objetivo de la mejora regulatoria referente a procurar que éstas generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad.

Como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la entidad fiscalizada emprenderá acciones para definir un mecanismo de medición de los objetivos de las NOM, relativo a un formulario que permita capturar los resultados de las verificaciones ejecutadas a los prestadores de servicios turísticos, a fin de obtener datos estadísticos de su cumplimiento, y que será incluido como parte de la estructura de la “Estrategia para constatar y evaluar el cumplimiento de la Ley General de Turismo, su reglamento y de las Normas Oficiales Mexicanas”.

En conclusión, en 2023, la SECTUR avanzó en los procesos de regulación en materia de prestación de servicios turísticos mediante la expedición de normas; contó con la reglamentación para mejorar la operación del Sistema de Clasificación Hotelera y del Registro Nacional de Turismo; registró a 1,168 prestadores de servicios de hospedaje en el sistema de clasificación, e inscribió a 11,870 prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional. No obstante, por su naturaleza, estos procesos implican plazos de atención superiores a un ejercicio fiscal, ya que intervienen instancias de revisión y aprobación externas a la secretaría, como la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, lo que limita medir los efectos de la regulación emitida o modificada en el año, por lo que resulta necesario que la entidad fiscalizada disponga de mecanismos para establecer la metodología, criterios o indicadores de las propuestas de regulación y la normativa vigente para la prestación de servicios turísticos, a fin de que se disponga de una herramienta que determine en qué medida las NOM aportan al cumplimiento del objetivo de mejora regulatoria referente a procurar que generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad, para lo cual definirá un mecanismo de medición de los objetivos de las NOM que regulan la prestación de servicios turísticos.

Durante el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SECTUR instruyó las acciones para definir un mecanismo de medición de los objetivos de las NOM, mediante un formulario para capturar los resultados de las verificaciones ejecutadas a los prestadores de servicios turísticos, a fin de obtener datos estadísticos de su cumplimiento, el cual formará parte de la Estrategia para constatar y evaluar el cumplimiento de la Ley General de Turismo, su reglamento y de las Normas Oficiales Mexicanas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C. Olivia Valdovinos Sarabia

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones, fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares, determinados por la Auditoría Superior de la Federación que atiende los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Se realizó la valoración de la documentación e información proporcionada por la Entidad Fiscalizada y se determinó que se atienden los hallazgos del resultado número 4, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Turismo elaboró y expidió normas y estándares para reglamentar la operación de los prestadores de servicios turísticos.
2. Comprobar que, en 2023, la Secretaría de Turismo diseñó, aprobó y actualizó las normas y procesos de mejora continua para el Sistema de Clasificación Hotelera, a fin de ordenar, estandarizar y homologar las categorías de establecimientos de hospedaje en el país.
3. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Turismo mejoró la operación del Registro Nacional de Turismo mediante acciones de regulación y coordinación.
4. Evaluar en qué medida la elaboración y expedición de normas y estándares en materia de prestación de servicios turísticos, así como la reglamentación para la operación del

Sistema de Clasificación de establecimientos y del Registro Nacional de Turismo, en 2023, aportaron a la mejora regulatoria en el sector Turismo.

5. Comprobar que, en 2023, los recursos ejercidos por la Secretaría de Turismo, mediante el Pp G001, se destinaron a la elaboración y expedición de normas y estándares en materia de prestación de servicios turísticos, así como a la reglamentación para la operación de la clasificación de establecimientos y el Registro Nacional de Turismo para contribuir a la mejora regulatoria en el sector, y cumplieron los criterios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Áreas Revisadas

La Subsecretaría de Turismo y las direcciones generales de Certificación Turística; de Normalización y Verificación; de Integración de Información Sectorial, y de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Turismo.