



Revista Venezolana de Economía Social
Número 36, Especial, 2024. ISSN 1317-5734. ISSN Elect. 2244-8446
Universidad de los Andes (ULA) NURR-Trujillo. CIRIEC-Venezuela
<https://doi.org/10.53766/Cay/2024.36.e.03>

Las definiciones de turismo en las leyes de turismo de Venezuela. THE DEFINITIONS OF TOURISM IN THE VENEZUELAN TOURISM LAWS

Melania NAVAS GRATEROL (*)

RESUMEN

En Venezuela hasta el presente, se han sancionado nueve (9) Leyes que regulan al Turismo, comenzando con la Ley de Turismo de 1938, la Ley de Turismo de 1973, la Ley de Turismo de 1992, la Ley de Turismo de 1998, el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Turismo del 2001, la Ley Orgánica de Turismo del 2005, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo del 2008, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo del 2012 y la vigente en la actualidad, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo del 2014. En todas ellas se ha regulado como sus nombres lo indican, la actividad turística en Venezuela, pero sólo una de ellas lo define y es en la que está vigente en la actualidad (2014). Cabe mencionar que la Ley de Turismo de 1973 lo definió de manera indirecta, al considerarlo como factor de desarrollo económico y social del país. Es importante investigar esto, ya que son textos legales de obligatorio cumplimiento en nuestro país, donde el turismo forma parte del imaginario social como alternativa para el desarrollo sostenible.

Palabras Claves: Turismo. Leyes. Definiciones. Venezuela.

ABSTRACT

Up to date, nine laws have been passed in Venezuela to regulate tourism. These include the 1938 Tourism Law, the 1973 Tourism Law, the 1992 Tourism Law, the 1998 Tourism Law, the 2001 Decree with the Force of an Organic Law on Tourism, the 2005 Organic Law on Tourism, the 2008 Decree with the Range, Value and Force of an Organic Law on Tourism, the 2012 Decree with the Range, Value and Decree with the Rank, Value and Force of an Organic Law on Tourism. As their names suggest, all of them have regulated tourism activity in Venezuela, but only one of them defines it: the current law, which came into force in 2014. It is worth mentioning that the 1973 Tourism Law defined tourism indirectly by considering it a factor in the country's economic and social development. It is important to investigate this, as these are legally binding texts in our country, where tourism is seen as a means of achieving sustainable development.

Key Words: Tourism. Laws. Definitions. Venezuela.

RECIBIDO: 06/01/2025 / ACEPTADO: 03/02/2025

* Abogada (UCAB) y MSc. en Turismo (UDO). Profesora del Postgrado en Turismo en la Universidad de Oriente, Núcleo de Nueva Esparta- Venezuela. Especialista en Legislación Turística y asesora en ejercicio privado de empresas de Turismo. E_mail: mnavas95@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0605-757X>

Definir al turismo se ha hecho y sigue siendo muy difícil y numerosos autores e investigadores de este fenómeno, a través del tiempo han elaborado y presentado a la consideración de los interesados en esta materia algunas de ellas, y si bien existen una gran cantidad de definiciones de esta actividad desde el punto de vista económico, sociológico, filosófico y jurídico. Es en este último aspecto en que se concentra este trabajo, en virtud de que en casi todas las legislaciones de otros países que regulan a esta actividad, se le define desde este punto de vista y aquí en Venezuela ha ocurrido lo mismo, aunque no siempre en sus Leyes de Turismo.

Se considera que abordar este tema tiene importancia porque las Leyes son de estricto cumplimiento y su conjunto se denomina ordenamiento jurídico, que es lo que caracteriza a un Estado de Derecho democrático y participativo. Cabe mencionar además, que los organismos a nivel mundial que lo han asumido como una actividad que debe ser promovida responsablemente, sostenible y accesible a todos así como el ONU Turismo (antes OMT, Organización Mundial del Turismo) organismo especializado de la Naciones Unidas, también lo ha definido al establecer que el turismo “es importante porque guía el desarrollo sostenible del sector turístico, que contribuye al bienestar de las personas y al progreso de los países.”

En atención a estos planteamientos, vale la pena referirnos a la definición de turismo de la **ONU Turismo**, antes OMT (Organización Mundial del Turismo), la cual afirma que “El turismo es un fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios.”

En este orden de ideas, el fenómeno del turismo puede definirse como el traslado o salida y la permanencia de personas desde su lugar de domicilio o residencia hacia sitios de solaz, esparcimiento, recreación, descanso u otras actividades lucrativas o no, temporales y a los que se denomina turistas

Del mismo modo, en cuanto a las definiciones desde el punto de vista legal, se ha intentado definir al turismo entendiendo de qué al referirnos a lo legal, estamos hablando de las leyes que los regulan en los diversos países en que esta actividad cuenta con un destacado desarrollo.

En Venezuela hasta el momento han existido nueve (9) Leyes de Turismo, complementadas con Reglamentos especiales, Resoluciones Ministeriales y Providencias Administrativas, éstas últimas que regulan situaciones especiales relacionadas con esta actividad. En cuanto a las definiciones de Turismo desde el punto de vista jurídico contenidas en esas nueve leyes que han existido en diversos momentos de su desarrollo, se

hace necesario señalar en primer lugar lo que prevé la Ley marco de nuestro país denominada Constitución y que es la Ley suprema del país, que define a nuestro país como ente territorial habitado dentro del conjunto de naciones de este planeta.

En este orden de ideas, resulta interesante mencionar que en 1973, estando vigente la Constitución de 1961, se promulgó la segunda Ley de Turismo de nuestro país, que consideraba al turismo como un factor de desarrollo económico y social.

Mientras que la Constitución Nacional, publicada en la Gaceta Oficial Nº 36.860 de fecha 30 de Diciembre de 1999, por primera vez se le otorgó el carácter constitucional al fenómeno del turismo en nuestro país y es importante mencionar el Artículo de esa Carta Magna como también se le llama a la Constitución, la cual al referirse al Turismo lo hace en los siguientes términos:

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 las fundamentaciones 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.

En atención a este planteamiento, resulta necesario mencionar que esta Constitución de 1999 no define al turismo y no tiene que hacerlo, y sólo establece que es una "actividad económica de interés nacional", y se hace necesario precisar que las leyes no están redactadas para definir conceptos, ya que por la vigencia de las leyes en el tiempo que puede ser muy largo o muy corto, según las necesidades del país atendiendo a la dinámica de las situaciones que se presentan a diario, éstos quedan atrapados en ese tiempo.

Al ser el turismo un fenómeno social complejo, multidisciplinario, heterogéneo y dinámico, cualquier actualización queda atrapada durante la vigencia de las leyes que lo estén regulando en ese lugar y tiempo, apresado y sin responder a las nuevas tendencias que se presenten en su conceptualización y solo al cambiar el texto de la ley por reforma que de ella se haga, ésta puede acoger la nueva versión y por supuesto, se va a mantener allí por el tiempo de su vigencia, en un ciclo que se repite inexorablemente y por eso es mejor no introducir conceptos o definiciones en los textos legales y hacerlo solo en caso necesario.

Definiciones de Turismo contenidas en las Leyes que lo han regulado en Venezuela.

Desde el punto de vista de nuestra legislación venezolana, se puede señalar que algunas leyes que han regulado al turismo en nuestro país, no lo han definido como tal y sólo se refieren a esta actividad de manera indirecta y sólo una de ellas, la que está vigente en la actualidad lo hace, revisando desde la primera Ley de Turismo de Venezuela, hasta la actual:

1. Ley de Turismo de 1938. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 19.660. Agosto 31, 1938.

No define al turismo y entra de lleno a mencionar en su Artículo 1º, lo siguiente: **Artículo 1.-**Todos los servicios relacionados con el turismo dependen del Ministerio de Fomento. Resulta ilustrativo mencionar que existe un antecedente normativo de esta Ley, que fue un Decreto Ejecutivo sobre Turismo, del 16 de noviembre de 1937, mencionado en el Artículo 32 de la Ley en comento.

2. Ley de Turismo de 1973. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinario, 1.591, Junio 22, 1973.

Define al turismo indirectamente al prever en su Artículo 1º lo siguiente: **Artículo 1.-** La presente Ley norma el fomento y la protección del turismo, considerado como factor de desarrollo económico y social del país.

3. Ley de Turismo de 1992. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 35.117, Diciembre 21, 1992.

No define al turismo al igual que la Ley de 1973 y solo prevé en su Artículo 1º lo siguiente: **Artículo 1º.-** Las disposiciones de la presente Ley regulan la orientación, fomento, coordinación y control de las actividades turísticas, consideradas como factor de desarrollo económico y social del país.

4. Ley de Turismo de 1998. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 36.546, Septiembre 24, 1998.

No define al turismo y repite casi lo mismo que la Ley anterior (1992) al contemplar en su Artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1º.-Las disposiciones de esta Ley regulan la orientación, facilitación, fomento, coordinación y control de las actividades turísticas, consideradas como factor de desarrollo económico y social del país.

5. Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Turismo de 2001. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.332, Noviembre 26, 2001.

No define al turismo y solo prevé en su Artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1º.- El presente Decreto Ley tiene por objeto regularla actividad turística como factor de desarrollo económico y social del país, mediante el establecimiento de normas que garanticen la orientación, facilitación, el fomento, la coordinación y el control de la actividad turística como factor de desarrollo económico y social del país, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en esta actividad. Así mismo, regular la organización y funcionamiento del Sistema Turístico Nacional.

En este Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, se repite la misma redacción que tiene la Ley anterior (1998) solo que amplía su redacción haciendo referencia a los mecanismos de participación y concertación del sector público y privado en la actividad turística y menciona por primera vez al Sistema Turístico, referido al del país, y obviamente integrado por los elementos que lo caracterizan.

Otro aspecto interesante, es que esta Ley se sancionó bajo la forma de Decreto Ley, lo que le otorga una distinción ya que en nuestro país los Decretos Leyes son normas con rango de ley que el Poder Ejecutivo dicta con base en una Ley Habilitante de la Asamblea Nacional y como se puede ver, las siguientes Leyes que han regulado al turismo desde ésta hasta la que está vigente, tienen ese mismo rango.

6. Ley Orgánica de Turismo de 2005. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.215, Junio 23, 2005.

No define al turismo, sino que al igual que las anteriores, se refiere a su objeto y en su Artículo 1º prevé -en su encabezado, ya que tiene dos apartes- lo siguiente:

Artículo 1º.-La presente Ley tiene por objeto promover y regular la actividad turística como factor de desarrollo sustentable del país, mediante el establecimiento de normas que garanticen la orientación, facilitación, el fomento, la coordinación y el control de la actividad turística, estableciendo los mecanismos de participación de los sectores público y privado en esta actividad y funcionamiento del Sistema Turístico Nacional.

La actividad turística se declara de utilidad pública y de interés general, y sometida a las disposiciones de esta Ley las cuales tienen carácter de orden público. El Estado protegerá a través del ordenamiento jurídico vigente a los Capitales Nacionales y Extranjeros que sean invertidos en el Sector Turismo.

En este orden de ideas, analizando el encabezado de este Artículo, encontramos que la redacción es casi igual a la anterior, solo que cambia la frase “como factor de desarrollo económico y social del país” por la de “como factor de desarrollo sustentable del país”, introduciendo el concepto de sustentable, aunque hoy en día se prefiere utilizar el término “sostenible”, ya que “Lo sustentable se aplica a la argumentación para explicar razones o defender, en tanto que lo sostenible es lo que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos.”

En su segundo aparte, esta norma declara a la actividad turística de utilidad pública e interés general y además le otorga el carácter de orden público, y con ello ratifica que es una actividad destinada a la comunidad, que está regulada por el Estado. De igual manera, cabe señalar que en su segundo aparte se establece una protección a la inversión nacional y extranjera dirigida a este sector.

Otro aspecto interesante que vale la pena mencionar, es que las Leyes que han regulado al Turismo y que hemos comentado, se refieren al turismo como actividad y como sector turismo, y no como “industria” como sucede en otras legislaciones extranjeras, y consideramos acertado incluir al turismo como actividad y no como industria, ya que a éste no le es aplicable, por no estar en el sector primario de la economía y que no se trata de unas acciones que implican transformaciones de materias primas en objetos de uso, sino de la prestación de un conjunto de servicios denominados turísticos, que permiten a los turistas disfrutar de esta actividad como sujeto activo y principal de la misma.

7. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo de 2008. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, 5.889, Julio 31, 2008.

No define al turismo y solo se refiere en su Artículo 1º a lo siguiente:

Artículo 1º.- El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, tiene por objeto promover, organizar y regular la actividad turística, la organización y funcionamiento del Sistema Turístico Nacional, como factor estratégico de diversificación socioeconómica y desarrollo sustentable y sostenible del país, mediante la creación de normas que garanticen la orientación, fomento, desarrollo, coordinación y control de

la actividad, estableciendo los mecanismos de concertación, cooperación, asistencia y solidaridad de los órganos y entes de la administración pública, instituciones privadas y mixtas de esta actividad, orientados al desarrollo, participación y protagonismo de las comunidades, logrando así una actividad turística basada en los principios de justicia social, equidad, no discriminación, solidaridad, protección del ambiente y productividad.

Como puede observarse, en líneas generales mantiene la misma redacción que la Ley Orgánica de Turismo del 2005, solo que amplía introduciendo nuevas consideraciones de tipo social. Es interesante mencionar que después de que la anterior Ley Orgánica de Turismo, fuera sancionada por la Asamblea Nacional, (2005) ésta fue dictada por el Poder Ejecutivo con base a una Ley Habilitante de la Asamblea Nacional, y las siguientes, 2012 y la del 2014, vigente en la actualidad, tienen esta misma característica de haber sido dictadas bajo la forma de Decretos Leyes.

8. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Turismo de 2012. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, 6.079, Junio 15, 2012.

De igual manera que todos los anteriores instrumentos jurídicos, en este Decreto Ley no se define el turismo, y en su Artículo 1º prevé lo siguiente:

Artículo 1º.-El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo tiene por objeto desarrollar, promover, organizar y regular la actividad turística y el Sistema Turístico Nacional, como factores estratégicos para el desarrollo socioproductivo y sustentable del país, haciendo especial énfasis en el turismo como un sector de inclusión social, mediante la creación de normas que garanticen la orientación, fomento desarrollo, coordinación y control de la actividad, y estableciendo mecanismos orientados a la participación y protagonismo de las comunidades organizadas en instancias del Poder Popular y demás formas de participación; logrando así una actividad turística basada en los principios de justicia social, equidad, no discriminación, solidaridad, protección del ambiente y productividad.

Este Artículo al igual que en la Ley anterior (2008) mantiene casi la misma redacción salvo que omitieron el término “sostenible” que es mucho más apropiado porque este concepto da la idea de que “se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente.” En cambio “sustentable” remite a la idea de “una argumentación para explicar razones o defender” alguna cosa o situación.

9. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo de 2014. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, 6.152, Noviembre 18, 2014.

En este Decreto Ley con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, si contiene una definición de turismo y en su Artículo 2º, Numeral 14, se lo define en los siguientes términos:

Artículo 2º.- A los efectos del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica se entiende por: **14.** Conjunto de actividades realizadas por personas durante sus viajes y permanencias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, esparcimiento, recreación, por negocios y otros, así como el conjunto de productos y servicios que se prestan para satisfacer las necesidades y requerimientos de tales personas a cambio de una contrapartida económica.

A nuestro parecer, esta definición tiene dos partes: La que se refiere específicamente al turismo, que resulta un poco peregrina y repite términos de otras definiciones elaboradas por teóricos del turismo, y esta composición no resulta en modo alguno original ni aporta ningún elemento importante a ser considerado. La segunda parte considera al turismo como “El conjunto de productos y servicios que se prestan para satisfacer las necesidades y requerimientos de tales personas a cambio de una contrapartida económica” y a nuestro modo de ver, estos son los medios mediante el cual el turista, como sujeto activo del turismo, puede realizar esta actividad, ya que sin esos productos y servicios, no lo podría hacer en el sentido estricto de la palabra y con esto se evidencia que quienes redactaron esta definición, no tenían ni el conocimiento técnico ni la práctica de esta actividad, por lo que resulta inconsistente definirlos como turismo.

Somos de la opinión que esta mención no debería estar en este Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Turismo por ser incorrecta teórica y prácticamente y para completar esta idea, nos encontramos que en el Numeral 11 de este mismo Artículo 2º, se define lo que este texto legal considera como producto turístico, en los siguientes términos:

11. Producto turístico: Es el servicio o conjunto de servicios prestados en un lugar determinado a un precio fijado y en unas condiciones de calidad comprometidas. En los productos turísticos se incorporan ingredientes remunerados (alojamiento, comida, actividades, etc.) y otros no remunerados (clima, paisaje, naturaleza, cultura, etc.) Éstos últimos, a pesar de no tener establecido un precio por su uso influyen poderosamente en la decisión de compra del consumidor.

Del mismo modo, en su Numeral 13 define a los Servicios Turísticos, en los siguientes términos:

13. Servicio Turísticos: Conjunto de actividades que tienen por objeto responder a las exigencias y satisfacer las necesidades demandados por los turistas o visitantes.

En este sentido, cabe preguntarse ¿Por qué si en el Numeral 14 definen lo que el tantas veces mencionado Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Turismo considera que es el turismo, en la misma incluyen al producto turístico y al servicio turístico que ya fueron definidos en los Numerales 11 y 13, respectivamente? Y a nuestro entender resulta entonces una seria contradicción y una infeliz mezcla de términos que no se justifican ni teóricamente ni desde el punto de vista de la técnica legislativa, materia que nos enseña cómo deben ser redactadas las Leyes, Decretos y demás instrumentos legales.

Finalizamos este análisis sobre las definiciones de turismo desde el punto de vista legal que contienen las nueve Leyes de Turismo que hemos tenido en Venezuela, en las cuales las primeras ocho no lo definen y en la actual que está vigente, que es la que fue sancionada en al año 2014, la cual, si lo define, con una observación del Dr. Miguel Flores Sedek, eminente Abogado y especialista en Turismo en la que en sus propias palabras al referirse a los aspectos legales del turismo, expresó lo siguiente:

“Muchas otras observaciones podrían determinarse para dar cuenta del importante enfoque que representa el ángulo legal en cuanto a definir el turismo se refiere, aunque desde ese punto de vista la definición de turista, por razones obvias, ha tenido mucho más desarrollo. En todo caso, la relevancia de lo legal es evidente a la hora de definir el turismo.”

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1961). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinario, 662, Enero 23, 1961.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36.860, Diciembre 30, 1999.

DECRETO CON FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE TURISMO.(2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.332, Noviembre 26, 2001.

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE TURISMO. (2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, 5.889, Julio 31, 2008.

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DE TURISMO. (2012). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, 6.079, Junio 15, 2012.

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE TURISMO. (2014). GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 6.152 EXTRAORDINARIO, NOVIEMBRE 17, 2014.

FLORES SEDEK, Miguel. (2000). *Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo*. Venezuela: Vadell Hermanos Editores. pp.70-71.

LEY DE TURISMO (1938).Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 19.660. Agosto 31, 1938.

LEY DE TURISMO (1973). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinario, 1.591, Junio 22, 1973.

LEY DE TURISMO (1992).Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 35.117, Diciembre 21, 1992.

LEY DE TURISMO (1998).Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 36.546, Septiembre 24, 1998.

LEY ORGÁNICA DE TURISMO (2005).Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.215, Junio 23, 2005.