



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**PROTECCION JURIDICA DEL TURISTA
EXTRANJERO EN MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

SERGIO FIDEL OLVERA DE LA CRUZ



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES**

Mexico, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROTECCION JURIDICA DEL TURISTA EXTRANJERO EN MEXICO.

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.- GENERALIDADES SOBRE EL TURISMO.

- I .- Concepto y Contenido;
- II .- Antecedentes Históricos del Turismo;
- II .- El Turismo Social;
- IV .- Evolución Legislativa Mexicana sobre el Turismo.

CAPITULO SEGUNDO.- EL TURISMO EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

- V .- Turismo Internacional;
- VI .- Organización Mundial del Turismo;
- VIII .- Convenios Turísticos Internacionales de México.

CAPITULO TERCERO.- CONDICION JURIDICA DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS.

- VIII .- Antecedentes Históricos;
- IX .- Antecedentes Legislativos Mexicanos Aplicables a los Extranjeros;
- X .- Situación Jurídica de los Extranjeros ante el Derecho Internacional;
- XI .- Los Turistas ante el Derecho Comparado.

CAPITULO CUARTO.-

LEGISLACION TURISTICA MEXICANA VIGENTE.

- XII .- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XIII .- Ley Federal de Turismo;
- XIV .- Ley de Nacionalidad y Naturalización;
- XV .- Ley General de Población;
- XVI .- Reglamento de La Ley General de Población.

CAPITULO QUINTO.-

LOS ORGANISMOS MEXICANOS DE PROTECCION JURIDICA.

- XVII .- Secretaría de Turismo;
- XVIII .- Ministerio Público;
- XIX .- Procuraduría de Protección al Consumidor.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

El Derecho nace entre los hombres para reglamentar sus relaciones. No es posible concebir un grupo humano, por primitivo que sea, sin que existan determinadas reglas de conducta, debidamente sancionadas por la autoridad. En las sociedades organizadas políticamente, este fenómeno es mucho más cierto. El Derecho por lo tanto, es eminentemente un fenómeno social y político. Refleja las necesidades, las convicciones y el existir del grupo humano que lo dicta y lo vive. Por eso, en el Derecho, se encuentra reflejada, tanto como en los acontecimientos políticos, la realidad de un pueblo.

El Derecho vigente puede a veces no tener facticidad, pero en todo caso, y con mucha frecuencia, sus disposiciones poco a poco van adquiriendo realidad en la práctica si caen dentro de las necesidades, de las aspiraciones y hasta de los ideales de la sociedad que lo creó.

La norma de Derecho es esencialmente humana puesto que por hombres y para hombres ha sido elaborada. El deber ser que lleva implícita la norma jurídica, sólo a una conducta humana puede haberse referido; ya que en el mundo del ser, irracional o supra-racional, no tiene significado el señalar normas de conducta. Sólo dentro de lo humano puede concebirse la aspiración a realizar valores, que tal es en última instancia la esencia del derecho, ya que siempre, consígalos o no, tiende a plasmar los valores de lo justo.

No es pues de extrañar que, el análisis de determinadas normas jurídicas nos acerquen a la sociedad que las creó y las practicó. Tal vez una de las fuentes más ciertas para conocer a los romanos, sea el estudio de su derecho. A través de él llegamos a comprender la mentalidad de aquel pueblo, alejado de nosotros por la distancia de siglos, que tuvo un concepto ecuménico de su propio ser y que con una lógica implacable sentó las bases del derecho privado.

Por todo lo anterior es importante para conocer un fenómeno surgido en la sociedad, el estudio de las normas jurídicas que lo han regido en el correr del tiempo. No es una excepción el Turismo.

El Turismo, y en ello está de acuerdo la doctrina en nuestros días, es un fenómeno contemporáneo. Surge motivado, entre otras causas especialmente, por dos hechos: uno, la elevación de los niveles medios dentro de la economía y la evolución de los medios de transporte, que facilitan la comunicación de un punto a otro de la tierra.

El Turismo no es el hecho de que una persona, ni siquiera una minoría, privilegiada en lo social o en lo económico, viajen, pues este acontecimiento ha existido siempre. Para que pueda hablarse de Turismo es necesario llegar a nuestros días en que grandes masas de población se desplazan de un lugar a otro con fines de recreo, de descanso, culturales o curativos.

Por ello, ni los grandes movimientos migratorios de la historia, ni los hechos de armas, ni los viajes científicos de un grupo reducido, pueden estimarse turísticos, en su aceptación técnica.

El Turismo tiene como condición indispensable el que haya una corriente de viajeros, más o menos permanente en número, y como consecuencia de ella que estén establecidos servicios suficientes para atender las necesidades de ese grupo humano. Corriente y servicios, íntimamente unidos y vinculados por la causalidad que los relaciona, dan origen a un complejo socio-económico que es el Turismo.

ESTRUCTURA

En el primer capítulo de la presente tesis, se hace mención a las generalidades del Turismo, abordando el concepto del mismo, sus antecedentes, y la legislación que lo ha regulado en México. Dentro de este primer capítulo, tratamos también, por considerarlo de gran importancia en la actualidad, El Turismo Social.

El Capítulo segundo "El Turismo en el Ambito Internacional", se trata al Turismo Internacional, su organización y la relación de tratados internacionales que nuestro país ha realizado.

En el siguiente capítulo, se habla de la condición jurídica de los turistas extranjeros en México y en otros derechos, exponiendo los antecedentes históricos, legislativos y su situación jurídica.

Dentro del cuarto capítulo se hace mención a las disposiciones legales que en México regulan la condición jurídica de los extranjeros.

En el último capítulo se analizan los organismos que se ocupan de proteger a los Turistas extranjeros en México.

CAPITULO PRIMERO Generalidades Sobre el Turismo

I.- CONCEPTO Y CONTENIDO

A pesar de la afirmación de Mark Boyer en el sentido de que cada país tiene su propia definición de lo que consideran Turismo, este concepto debe ser universal por razones obvias.

Angel Alcaide Inchausti, Director del Instituto de Estudios Turísticos de España dice:

"El conocimiento del Turismo debe tener autonomía científica aunque su vinculación dentro del árbol general de la ciencia a la Sociología, Economía y Psicología, sobre todo, sea intensa; pero precisamente al no poder explicarse totalmente aquél conocimiento a través de cualquiera de estas materias científicas, es conveniente tratarlo con independencia, elaborando una metodología adecuada y aprovechando eso sí, cuantas economías del pensamiento pueden derivarse de otros conocimientos científicos con los que esté relacionado el "fenómeno turístico".

Para lograr universalidad del concepto de Turismo, se debe atender a la ciencia del Derecho. Pero vayamos a la etimología de la palabra Turismo y su historia.

Los que se han dedicado a la investigación histórica respecto del fenómeno turístico, toman como punto de partida, para su estudio, la palabra "Tour", que encierra el concepto vulgar de turistas que le diera Emilio Littré, filólogo y erudito francés, en su diccionario, y que se traduce:

"Viajero que recorre un país extranjero por curiosidad o por agrado".

Enrique Bayle en su obra "Memorias de un Turista", 1983, le da un significado de "viaje circular".

En 1886, Namesio F. Cuesta en su diccionario Francés-Español, explica el significado de "Tour" de esta forma:

"Vuelta, movimiento circular, Ejemplo, "faire un tour", dar una vuelta, pasearse iendo y viniendo: "faire sun tour de la France", dar una vuleta a Francia".

Retour, significa, en la obra citada:

"Vuelta, regreso al lugar de donde se había salido: retorno, acción de volver los carruajes al lugar de domicilio".

La palabra francesa "Tour" da origen al verbo inglés "Turn", que significa en el diccionario Webster de 1945:

"Acción de aquel que vuelve al punto de partida, después de un itinerario ordenado; viaje o excursión en que se regresa al punto de partida; viaje circular, de negocios, placer, educación, etc.

"Tourism" significa en el mismo diccionario:

"Práctica de viaje".

"Tourist" significa:

"El que realiza el viaje o calificativo aplicable a todo lo relacionado con los viajes".

En la antigua Roma para describir los viajes se usaba el término latino "peregrinatio", forma sustantiva del verbo "peregrare", que significa viajar en general, siendo la especie el viaje por poco tiempo, y especialmente el que se hace por unos días para divertirse, lo que se llama "peregrinatio hanc", que corresponde al término español "viajata", que se usaba en los años 1830.

En el diccionario de la Lengua Española, edición 1956, ya no aparece la palabra viajata, tomando su lugar la palabra Turismo, derivada de turista y ésta proveniente del inglés "tourist", el diccionario mencionado define así:

Turista: Persona que recorre un país por distracción y recreo.

Turismo: Afición a viajar por gusto de recorrer un país.
Organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes.

Si aceptamos la definición anterior ¿que distinción habría entre un turista, un diplomático o un polizón?. Claro que esta diferencia se hace desde el punto de vista jurídico.

A través del tiempo se observa que en ocasiones varía la palabra con la que se expresa un fenómeno y a veces perdura ésta, pero, no ya con la misma significación o contenido; tal es el caso de la voz que estamos estudiando.

La causa de que haya variado la palabra con la que se designaba "el paseo o viaje por poco tiempo y especialmente el que se hacía por algunos días para divertirse" viajata, que es lo que vulgarmente se entiende por Turismo, se debió a la influencia del idioma del país dominante en los aspectos políticos, cultural, económico, etc., hecho que la historia nos presenta.

En los años treinta aparece la denominada "Escuela Berlinese" pensadores alemanes que se avocaron a la tarea de definir el Turismo, a continuación se transcriben algunas definiciones:

"Un vencimiento del espacio por personas que afluyen a un sitio donde no poseen lugar fijo de residencia". Glucksmann.

"Movimiento de personas que abandonan temporalmente el lugar de su residencia permanente por cualquier motivo relacionado con el espíritu, su cuerpo o su profesión". Schivink.

"Turismo es el conjunto de viajes cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales o profesionales u otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. No son Turismo los viajes realizados para trasladarse al lugar de trabajo". Borman Artur.

"Tráfico de viajeros de lujo; aquellos que de "motu proprio" se detienen en un sitio fuera de su lugar fijo de residencia y con su presencia en ese país no persiguen ningún propósito económico, sino que sólo buscan la satisfacción de una necesidad de lujo". José Stradner.

"Tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar fijo de residencia para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura o para llevar a cabo deseos de diversa índole, únicamente como consumidores de bienes económicos y culturales". Morgeroth.

Definiciones Varias:

"El movimiento turístico es aquel en que participan los que durante cierto tiempo residen en cierto lugar, como extranjeros o forasteros y sin carácter lucrativo, oficial (de servicio) o militar". Lesczyk Estonislas.

"Conjunto de traslados temporales de personas, originadas por necesidades de reposo, de cura, espirituales o intelectuales". Troisi.

"El conjunto de fenómenos económicos y sociales originados por los viajes". Gautier Marcel.

"El Turismo es el conjunto de relaciones interpersonales o interhumanas". Leopold Von Weise.

"Por Turismo designamos al conjunto de relaciones y actividades relacionadas con el movimiento transitorio y voluntario de forasteros, por motivos no profesionales ni de negocios". Paul Berneker.

El Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas adopta la definición de Walter Hunzinker:

"Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y la permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto dicha permanencia y desplazamiento no esten motivados por una actividad lucrativa".

El mismo Hunzinker en colaboración con Kurt Krapf, definió:

"El Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se derivan de la estancia en lugares turísticos, en tanto en cuanto esa estancia no suponga establecer domicilio personal, ni se oriente a la instalación de cualquier tipo de industria".

José Ignacio de Arrillaga, formula una definición en la que recoge una visión de industria hotelera, ampliando la anterior;

"Turismo es todo desplazamiento temporal determinado por causas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posible esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre estos y los viajeros tienen lugar".

El mismo Instituto distingue al fenómeno social del desplazamiento humano temporal de la industria que lo explota con fines económicos.

Al fenómeno social del desplazamiento lo define como:

"El desplazamiento humano de un espacio vital a otro temporal".
Entendido el primero como aquel ámbito geográfico donde un individuo se desenvuelve socialmente y obtiene de fijo los medios económicos de subsistencia.

A la industria turística la concibe como:

"Un sector económico de servicios básicos, de alojamiento y alimentación vinculados, de agencias de viajes y de transporte de pasajeros, complementados por otros de creación y venta de productos típicos de bienes y servicios".

De las definiciones anteriores el Instituto presenta lo que denomina "Sistema Turismo" y que esta representado por:

"Un conjunto definible de relaciones, servicios e instalaciones que interactúan cooperativamente para realizar las funciones que promueven, favorecen y mantienen la afluencia y estancia temporal de los visitantes".

La actividad turística se podría definir como:

"Aquella que ejercen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, e incluso la de los órganos de la administración que, de una manera directa o indirecta se relaciona con el fenómeno turístico o pueden influir de modo preponderante sobre el mismo".

De los conceptos utilizados en nuestra legislación de la materia, se trata más adelante en el capítulo correspondiente. Del concepto que utiliza la Ley Federal del Turismo nos referimos al proyecto de ley en su exposición de motivos:

". . . se considera como turista a toda aquella persona que viaja con un propósito de recreación o que utiliza alguno de los servicios turisticos a que hace mención el proyecto y como prestador de los mismos a la persona física o moral que los proporciona o deba proporcionarlos. De igual forma, se incluye el listado de aquellos que, para efectos de la Ley, serán considerados como servicios turísticos.

Cabe agregar a este respecto, que con toda intención se ha evitado definir al Turismo, en virtud de que tal convencionalismo limitaría necesariamente los alcances de la Ley. Estimando que con el señalamiento expreso de los servicios turísticos que deben regularse con la definición del usuario y del prestador de los mismos, y con la determinación precisa del objeto de la propia Ley, es posible desarrollar adecuadamente las atribuciones que tiene conferidas el Ejecutivo Federal en esta materia".

Estableciendo este proyecto de Ley en su artículo tercero:

"Art. 3o. Para efectos de esta Ley, se considera turista a la persona que viaja con un propósito de recreación, desplazándose temporalmente fuera de su residencia habitual, o que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere el artículo siguiente. Se entiende por prestador de servicios turísticos a la persona física o moral que los proporcione o deba proporcionarlos".

Siendo esta defición modificada ligeramente, para quedar en la Ley como sigue:

"Art. 3o., Para los efectos de esta ley, se considera como turista a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere el artículo siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley General de Población para efectos migratorios. Se considera prestador de servicios turísticos a la persona física o moral que proporcione o contrate la prestación de dichos servicios turísticos". Ley Federal de Turismo, Diario Oficial, Lunes 6 de febrero de 1984.

En el Art. 3o. de la Ley Federal de Fomento al Turismo (abrogada), se establecía "Turista es la persona que viaja fuera de su domicilio con propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso, o cualquier otro similar".

Defición de turista de la O.N.U.:

El término turista designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que se encuentre en el territorio de un estado contratante distinto de aquel en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de "turismo", recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración. Esta definición es aceptada por la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo.

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TURISMO.

Al detener el hombre primitivo su peregrinar, se establece en los lugares propicios para satisfacer sus necesidades más apremiantes, esto lo hace cerca del mar, a las orillas de ríos y lagunas.

En estas comunidades se han agrupado primordialmente por lograr una defensa eficaz contra las fieras y elementos naturales, así como se aseguraban el alimento que lo compartían entre los elementos del grupo.

"El trabajo en esta pequeña sociedad fue dividido dándose a la mujer los trabajos rudos y pesados como la agricultura, y al hombre la realización de los trabajos peligrosos como los del mar y la caza e inclusive la guerra. Así tenemos que la mitad guerrera de la civilización primitiva corresponde al varón y la mitad industrial pertenece a la mujer". *

Con el paso del tiempo la pequeña sociedad fue organizandose mejor, principiando por almacenar granos y alimentos; el hombre tiene tiempo libre y descansos por lo que probablemente formula inquietudes de ocupar su tiempo libre incursionando por otras tierras que le ofrecian aventuras.

* Felipe López Rosado. Introducción a la Sociología. Décima Octava Edición. México, D.F. Editorial Porrúa, 1984.

El hombre ya no se desplazará por hambre como en el nomadismo, pues con el grupo tiene asegurado el alimento, el hombre se aventura por deseos de conocer otros lugares. Posteriormente al encontrarse con otros grupos se propició el trueque, que más adelante dió origen al comercio.

El hombre al volver a su lugar de origen, después de su incursión narra al grupo lo que vió siendo quizá este medio el primero en el ramo publicitario de atracción hacia los lugares descubiertos por él, pues el compartir sus experiencias del viaje es muy posible que despertase la curiosidad por lo menos de algunos componentes del primitivo grupo de vivir personalmente esas experiencias.

El hombre fue aumentando sus deseos de conocer otras tierras a medida que fueron abriéndose caminos que facilitaban su acceso a los lugares deseados. Así, poco a poco se fueron conociendo pueblos y costumbres, lugares hermosos y desolados desiertos.

Durante la época clásica encontramos atractivos que pudieramos llamar turísticos como lo fueron las prácticas al aire libre del teatro griego y las olimpiadas mismas que hoy en día continúan, lo que ya se ha hecho una bella costumbre y que representa un atractivo turístico muy importante a nivel internacional, representando además una importante entrada de divisas para el país receptor.

Roma tuvo grandes atractivos turísticos pero lamentablemente esos

atractivos fueron de carácter morboso, sádico y sangriento como los espectáculos realizados con los cristianos y las luchas entre gladiadores en el circo romano. Tuvo también atractivos positivos como la pantomima teatral.

Durante el régimen esclavista, con la consecuente diferencia de clases y cuya característica principal se deriva tanto de la propiedad privada de los medios de producción como de la propia vida del esclavo, gracias al gran ahorro económico que representaba para los amos el trabajo de sus esclavos, el mundo antiguo logró un considerable avance tanto económico como cultural, muestra de ellos son, en la actualidad, las majestuosas construcciones realizadas en esa época y que representan uno de los principales atractivos para el que visita la ciudad de Roma.

La producción originó el intercambio durante la época antigua, surgiendo los grandes mercados de intercambio concentrados en las ciudades.

Los esclavos dada su condición, se presentaban indiferentes ante el incremento de su producción pues no percibían ganancia alguna. Esta situación frenó el progreso de la producción.

Posteriormente durante el feudalismo la base de la producción quedó formada por el siervo en el campo y el artesano en la ciudad.

Los siervos eran los campesinos que trabajaron en los campos de los señores feudales con la obligación de entregar parte de su cosecha para así obtener el permiso de cultivar la tierra. Tenían además, una segunda obligación, consistente en trabajar parte de la semana bajo las órdenes del señor feudal. A cambio de estos servicios el siervo obtiene a su vez ciertos derechos que el señor feudal le otorgaba como el de protección.

A diferencia de la época esclavista, el siervo campesino si va a poner interés en su trabajo, pues los buenos resultados que de él deriven los benefician en forma personal.

Los artesanos por su parte, se reúnen en un local donde laboran como obreros percibiendo un salario y bajo las órdenes del mercader.

Con la ampliación de la producción simple, basada en la explotación del trabajo del hombre y en la propiedad privada de los medios de producción surge el capitalismo como un régimen económico fundado en el predominio del capital como elemento de producción y creador de riqueza. Es a Carlos Marx, a quien se puede atribuir el descubrimiento de este sistema económico.

Heller nos dice que "capitalista es aquel sistema económico, caracterizado por el predominio del capital en toda la vida económica. El capitalismo se caracteriza por un intenso desarrollo del afán de lucro".

Los capitalistas, personas acaudaladas invertían sus capitales en aplicaciones productivas que les representara alguna utilidad o beneficio.

Con la presencia de los distintos propietarios de los medios de producción y la presencia de los obreros asalariados surge la división del trabajo, que consiste en que los miembros de una sociedad den direcciones diversas a su actividad, teniendo así la división que hace Heller de ella en simple y compleja, en la simple emplea la fórmula "a cada hombre un oficio", en la compleja "a cada hombre una milésima de oficio". *

La diferencia de clases se ve acentuada, surgen los ricos y surgen los pobres, los explotadores y los explotados, que al analizarlos internacionalmente nos da la respuesta acerca de la evolución de la sociedad capitalista.

Con el surgimiento de la revolución industrial se inicia una etapa determinante en pro del turismo mundial, pues tanto el descubrimiento de la maquina de vapor, como posteriormente, el de la electricidad, dan la pauta que facilita los medios de transporte, que desde su origen han presentado un desarrollo progresivo.

En la actualidad con el increíble progreso que aquella revolución ha desencadenado originó todas las obras de infraestructura con que cuenta el turismo actual, así como los más modernos medios de transporte

actuales cuya rapidez jamás se imaginó en la hora de su creación. Actualmente contamos con el avión que entre los medios de transporte actuales es el preferido del turismo por su rapidez de desplazamiento.

* Obra citada. Felipe López Rosado.

III.- EL TURISMO SOCIAL.

El Turismo está vinculado firmemente al bienestar social y es una de las mejores formas de ejercitar las prestaciones sociales de los trabajadores. Si reflexionamos que los derechos a las vacaciones pagadas y los descansos semanales son una conquista de los trabajadores mexicanos consagrada por la Constitución Política y por la Legislación Laboral, estaremos en mejor posición para entender que el acceso de las clases populares al Turismo resulta ser más un imperativo social que un privilegio suntuario. Y ello es así, porque con el transcurrir de los tiempos y siguiendo el curso de las sociedades modernas, el Turismo se ha significado no sólo como un extraordinario impulsor del desarrollo económico, cuando se le contempla en su aspecto receptivo internacional, sino que además de ser una de las formas más adecuadas para recuperar las energías gastadas en las jornadas ordinarias del trabajo, resulta ser también un poderoso instrumento de integración social cuando la actividad es ejercitada por los nacionales: al recorrer nuestro territorio por más que sea en busca de solaz esparcimiento, el turista mexicano conocerá de cerca las realidades culturales y sociales de las regiones visitadas y se compenetrará de los testimonios de su historia. Sentir y vivir de cerca la forma en que el bienestar nacional se extiende a las comunidades más apartadas, estimula la conciencia de solidaridad ciudadana frente a los grandes problemas nacionales. El Turismo cumple así una doble función de servir al individuo, por una parte, y la otra, a la comunidad nacional al ser un factor importante de integración nacional.

Las grandes masas populares han sido en las sociedades modernas, las que menos orientación han tenido para un adecuado aprovechamiento de sus descansos semanales y sus períodos vacacionales, representan al sector mayoritario de nuestra población, por lo que resulta indispensable incorporarlos a la actividad turística. Los obreros, los campesinos, y muchos trabajadores de ciudades mexicanas, poco a nada saben de estímulos para conocer su patria, para disfrutar de las múltiples riquezas históricas, culturales y artísticas, y para gozar de las esplendorosas bellezas naturales las cuales tanto asombran al extranjero y que constituyen el patrimonio turístico de México, que por serlo es sin lugar a dudas el patrimonio de los mexicanos todos, a los que asiste, en justicia, un prioritario derecho para disfrutarlo.

La creación y desarrollo del Turismo de las clases económicas débiles, con el establecimiento de períodos vacacionales pagados, con la elevación del nivel de salarios y otras prestaciones y desde luego, con la orientación educativa del obrero y el empleado para el aprovechamiento de sus vacaciones. Hoy en día, si no se ha llegado a lograr que el trabajador se encuentre en las condiciones óptimas para poder disfrutar de los beneficios del turismo, cuenta con mayores elementos cada día, al mismo tiempo que las autoridades llevan a cabo actividades encaminadas a que las personas de escasos recursos puedan realizar viajes de reposo distracción y recuperación.

Ciñendonos al tema de este trabajo, nos concentraremos a las

disposiciones constitucionales y leyes que de ellas emanan, que en forma directa o mediata representan un beneficio económico para el trabajador o bien regulan su trabajo, descansos o vacaciones.

En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra limitada la jornada de trabajo, a ocho horas para la jornada diurna y siete para la nocturna; se establece el descanso semanal mínimo; se señalan los criterios encaminados a cuantificar el salario mínimo; deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del trabajador en el orden material, social y cultural; se establece el derecho del trabajador a participar en las utilidades de la empresa en que presta sus servicios; la creación de centros recreativos, etc.

En el apartado B, fracción XXI, del propio artículo, se establecen las bases para las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los gobiernos de Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores. La fracción XI de dicho apartado, se refiere a la seguridad social, y en su inciso e)., dice lo siguiente "se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares". La construcción de centros vacacionales para trabajadores, representa un importante avance para el desarrollo del Turismo Social.

En el artículo 76 de la nueva Ley Federal del Trabajo, se establecen los períodos vacacionales de los trabajadores en los siguientes términos: "los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborales, y que aumentarán en dos días laborales hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después de cuatro años, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios".

Los períodos vacacionales deben ser continuos, para dar posibilidad al trabajador de disfrutarlos con amplitud. En el artículo 78 de la propia ley, así se establece: "Los trabajadores deberán disfrutar en forma continua seis días de vacaciones por lo menos". Queda abolida la práctica de compensar al trabajador económicamente por no hacer uso de sus vacaciones; así lo dice claramente el artículo 79, en su primer párrafo: "Las vacaciones no podrán compensarse con una remuneración".

En el artículo 80 de la ley comentada, se establece una prestación económica más, que aumenta los recursos del trabajador para los períodos de vacaciones: "Los trabajadores tendrán derecho a una prima no menor del veinticinco por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones".

Consideradas globalmente las anteriores disposiciones, se advierte el interés del Estado Mexicano en dar al trabajador:

Vacaciones pagadas anuales - seis días por lo menos, según su antigüedad;

Una bonificación de un veinticinco por ciento como prima sobre el importe de las vacaciones;

El forzoso disfrute de tales vacaciones, no compensables en efectivo.

El turismo es una institución de Derecho, ya que está formada por toda una serie de regulaciones legales, que abarcan la actividad turística en sí misma considerada; las referentes a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la seguridad de su persona sus bienes, y otras relativas a prestación de servicios turísticos, al hospedaje, etc. Este conjunto de normas, unas específicamente dirigidas al turismo, y otras conectadas con dicha actividad, constituyen una rama del Derecho perfectamente definida.

Como preforma jurídica, el fenómeno inicia su gestación, partiendo de la necesidad de descanso que requiere el trabajador y que lo propicia: el cambiar de ambiente, el tomar contacto con realidades socioculturales

distintas de la propia y el interés por conocer las diferencias y similitudes sociales, culturales, así como el paisaje, los monumentos, centros de diversión, etc. Además requiere de la conjunción de los siguientes factores:

- a.- Tiempo Libre.
- b.- Disposición de medios económicos suficientes para destinarlos a viajar.
- c.- Centros de atracción.
- d.- Seguridad ambiental.

Se considera al turismo social como el acceso al turismo de amplios sectores de la población con escasos recursos económicos. No es un turismo de clase, ya que dentro de esta actividad no pueden considerarse categorías, sino más bien se trata de hacer llegar sus indudables beneficios a los trabajadores y personas de reducidos ingresos.

Las prestaciones que a trabajadores y empleados se conceden, pueden canalizarse hacia ese objetivo; pero claramente se advierte que los medios de que dispone el trabajador son con frecuencia insuficientes y por ello, la acción del Estado para fomentar el turismo social y popular, debe orientarse a suplir las deficiencias económicas del trabajador;

Favoreciendo la creación de organismos especializados que planifiquen excursiones económicas;

Fomentando la reducción en las cuotas de pasajes en las empresas de **transportación;**

Fomentando igualmente, la reducción de cuotas en materia de **hospedaje y alimentación;**

Coadyuvando la creación de centro vacacionales.

El Turismo social tiene objetivos claramente definidos y diferentes del turismo en general que:

a) Se apoya el disfrute de vacaciones pagadas, que tienen por objeto el descanso, la preservación de la salud, el disfrute de placeres honestos y la recuperación de energías;

b) No se realiza con fines lucrativos, sino de servicio social.

Ramírez Blanco, define al Turismo Social como "El conjunto de fenómenos en relaciones concatenadas que resulten a participar en la

actividad turística de las clases sociales de ingresos más modestos con bases y medidas específicas de carácter político, económico y social, estas medidas implican la prioridad de metas y servicios sobre aquellas que reflejan afán de lucro sin que ello signifique la necesidad de subsidios de carácter permanente".1

En el Cuarto Congreso Internacional de Turismo Social, se aprobó considerar por Turismo social: "La participación en el turismo de las capas sociales económicamente débiles, participación posibilitada por medidas de carácter bien definido que implican el predominio de la idea de servicio y no la de lucro".

La Alianza Internacional de Turismo, toma de la anterior definición los elementos esenciales y la adiciona con algunos aspectos tendientes a tipificar a los sujetos del turismo social, en los siguientes términos: "El Turismo Social es la participación en el movimiento turístico de personas o grupos que no disponen sino de medios restringidos para pagar los gastos de viaje y estadía y no poseen una experiencia o una preparación suficiente para aprovechar plenamente y en las mejores condiciones las ventajas materiales y espirituales del turismo".

En cuanto a la función educativa del turismo cabe hacer notar que todo contacto con una realidad sociocultural diferente de la propia es en sí educativa, pero que en el turismo, además, se adquieren conocimientos geográficos, históricos, artísticos y culturales, etc. El turismo social debe, consideramos, tener un aspecto educacional más definido, lo que debe tenerse en cuenta al planificar las excursiones, y aún desarrollarse un programa de tal índole durante los viajes.

Si atendemos las posibilidades económicas de los sectores mayoritarios de todos los países, se advierte de inmediato que existen en ellos grupos sociales de distintos niveles y con recursos económicos medios y menores; unos y otros no tienen medios suficientes para disfrutar del turismo a escala normal, sino que requieren de ayuda e impulso. Por ello no debemos estimar que sólo los obreros o empleados se consideran como sujetos del turismo social, sino también los estudiantes, los maestros, los artistas, los profesionales de tipo medio, los periodistas, etc.

De ahí que resulte necesario diversificar la acción planificadora del turismo social en distintas direcciones: no puede ofrecerse el mismo tipo de excursiones al trabajador y al empleado, que al estudiante, al profesional o al artista. La única característica general sería en todo caso el costo reducido, y, desde luego, el sentido no lucrativo del turismo social.

Puntualizando, los fines del Turismo Social son los siguientes:

a). La Salud.- El valor de recuperación del turismo, no solamente consiste en el cambio de ambiente y el descanso, sino también en la terapia curativa de algunos balnearios y estaciones climáticas. Por ello deben figurar en planes de excursiones en el turismo social y en el turismo general.

b). La recuperación del equilibrio psicofísico del trabajador.- Las relaciones del hombre con su medio de trabajo producen desgaste físico y mental, que no se resuelve mediante estímulos habituales, tales como aumentos, ascensos, nuevas tareas, etc., sino que requiere un cambio transitorio y periódico de ambiente, que puede encontrar su solución en el turismo.

c). La educación.- El nivel cultural e intelectual de los trabajadores de manera especial, ha aumentado por su preparación y las inquietudes que se despiertan en él, a través de los medios de difusión. Los viajes auspician nuevos contactos sociales que motivan una ampliación del sentido de la convivencia humana, amplían los horizontes del conocimiento histórico, geográfico, económico, estético, etc., dan una mayor comprensión de las instituciones sociales y fomentan igualmente el espíritu patrio. Todos estos aspectos, considerados en una cuidadosa programación del turismo, amplían considerablemente su poder educativo.

Por otra parte, la reducción de las jornadas de trabajo, aumentan cuantitativamente los tiempos libres del trabajador. Lógicamente debe pensarse en aprovechamiento de esos lapsos, equilibrando el esparcimiento sano y recuperador, con la formación de la personalidad y la educación cívica, social y cultural. Se hace referencia a este aspecto porque deben relacionarse estrechamente el turismo vacacional de un período más largo, con los descansos semanales, estructurándose un programa que armonice ambas actividades de tal manera que se complementen.

d). La convivencia humana.- Este último aspecto ocupa un lugar principalísimo, por sus consecuencias. Al entablarse relaciones con grupos sociales distintos del propio, se plantean las bases de una convivencia más universal nacida de la comprensión. A través de estas relaciones se eliminan prejuicios y se derrumban barreras sociales. El Turismo social auspicia, pues, una confraternidad nacional y universal.

Tal forma colectiva, requiere de una institución u organismo que planee los tipos de viajes durante los períodos vacacionales, obtenga descuentos en las tarifas y procure multiplicar los efectos socioculturales del turismo mediante actividades de tipo educativo-social.

Para obtener mejores resultados de este tipo de turismo, es necesario que se establezcan centros vacacionales con precios moderados,

y sitios de recreación en los cuales puedan organizarse excursiones de fines de semana. Tales sitios deben tener facilidades de acceso, servicio de estacionamiento y unidades de hospedaje.

En algunos países ha tenido éxito el sistema llamado camping, o sea lugares con facilidades para acampar, con servicios elementales de agua, electricidad, etc.

IV.- EVOLUCION LEGISLATIVA MEXICANA SOBRE EL TURISMO.

Considerando el material legislativo sobre Turismo desde 1929 hasta nuestros días, se puede dividir su historia en tres etapas.

La primera comienza en 1929 para acabar en 1946. Es el período inicial en el que surgen las primeras Instituciones Oficiales y se promulga una legislación que no cae siempre dentro de una evolución concordante, sino que a veces se rectifican principios e ideas de las anteriores. En este período se estimó que lo relativo a Turismo debía competir a la Secretaría de la Economía, y no a la de Gobernación como había sido el criterio de nuestros primeros legisladores; sin embargo, también en ese lapso se vuelve a la tesis primitiva.

La segunda etapa, en que con mayor fuerza se afirman los fundamentos de la política turística de México, comprende desde 1946 hasta 1958. En esta etapa no sólo se ha entendido la importancia del fenómeno Turístico para la vida económica de México, sino que se procura su promoción en el extranjero, ya que empieza en el mercado mundial la fuerte competencia de los países europeos recién salidos de la guerra, y que ven en el Turismo una forma de tonificar sus maltrechas economías nacionales.

El tercer período, que todavía vivimos, se inicia en 1958, con la

creación del Departamento autónomo de Turismo hasta la promulgación de la Ley Federal de Turismo que nos rige. La preocupación del Sector Oficial durante esta etapa, es el fundamentar la política turística en la técnica. Estudios basados en las ciencias económicas y sociales deben ser la base que guíe en la materia.

Por ello la planificación, la investigación y los estudios científicos empiezan a surgir en nuestro país alrededor de la complejidad que presenta en el campo económico y en lo social el hecho del Turismo.

PRIMERA ETAPA

Apoyando el pensamiento expuesto en los primeros párrafos de este estudio. Apenas iniciado el fenómeno turístico, el legislador mexicano muy pronto se fijó en que había surgido en nuestro país un hecho social hasta entonces desconocido, hecho que ya en sus inicios mostraba sus profundas raíces económicas y que requería una específica reglamentación jurídica. Efectivamente el 15 de enero de 1926, aparece por primera vez en un texto legislativo la palabra "Turismo".

Es la ley de Migración que define el concepto, diciendo que el "extranjero es el que visita la República, por distracción o recreo, y cuya permanencia en territorio nacional no será superior a seis meses".

En el año de 1929, se dicta la primera disposición para regular la reciente y nueva manifestación social. Su objetivo principal fué la creación de un organismo, La Comisión Mixta Pro-Turismo, a quien se le encomendó la tarea de acrecentar el movimiento turístico hacia el país. El hecho de que nuestro gobierno haya estimado necesaria, una reglamentación del Turismo, es índice de que ya para aquellas fechas tenía un cierto relieve, mismo que hacía surgir la necesidad de que una disposición regulara algunos aspectos relativos a él.

Esta disposición, primera, no tuvo la categoría de ley ni de reglamento, sino que fué un simple acuerdo de fecha 6 de Julio de 1929, y fué publicado en el Diario Oficial del día 11 del mismo mes y año. Se estima necesario hacer resaltar el acierto que tiene tanto en sus considerandos como en su breve articulado. En los considerandos señala elementos que tendrían plena validez en nuestros días, por tanto que se ha teorizado en México y en el extranjero sobre la materia. Y así, el acuerdo manifiesta que es necesario aunar el esfuerzo oficial y el de la iniciativa privada directamente beneficiada por el Turismo, y por ello la Comisión Mixta Pro-Turismo estaba integrada por representantes de las Secretarías, Departamentos de Estado y el Banco de México, y por representantes de instituciones privadas que se estimaron íntimamente vinculadas al Turismo, como son los bancos, la Confederación Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México, la Asociación Hotelera, los Ferrocarriles Nacionales de México y las empresas ferrocarrileras y de navegación.

También se dice en los considerandos que el nuevo fenómeno que reglamenta, beneficia al país en lo económico y en lo social, apreciando con claridad la doble característica que el Turismo presenta, y que por ello no deben ser ajeno al Estado la solución de los problemas que plantea. La Comisión tenía como presidente al Secretario de Gobernación. Esta Secretaría se consideró la adecuada para atender lo

relativo al Turismo, ya que a ella compete lo referente a los extranjeros, tenía funciones ejecutivas, pues no sólo se le encomendaba el estudio del fenómeno para procurar su fomento y desarrollo, sino también se le facultó para llevar a la práctica los medios que estimara pertinentes para la obtención de las finalidades propuestas. El 13 de enero de 1930, se promulgó la ley orgánica que crea la Comisión Nacional de Turismo. Se le encarga fomentar el Turismo Nacional y el Internacional, así como la dirección y orientación del fenómeno turístico; vigilar que los turistas gocen de toda clase de garantías y evitarles hasta donde sea posible, molestias con motivo de la aplicación de las leyes de sanidad, migración y aduanas; girar la propaganda en materia de Turismo, tanto en la República Mexicana como en el extranjero, y en general, promover lo conducente al desarrollo de la industria. La comisión estaba constituida por la Asamblea General de sus miembros, las Sub-Comisiones y el Comité Ejecutivo.

Aparece en la ley la preocupación del legislador porque la Comisión Nacional de Turismo tenga un patrimonio para atender debidamente a las necesidades que forzosamente había que acarrear su funcionamiento, se le señala un subsidio de \$200,000.00 pesos anuales, además de otras entradas por diversos conceptos.

La ley crea en su artículo 4o. las Comisiones Locales de Turismo,

órganos integrados con representantes de las autoridades federales, estatales y municipales y de la iniciativa privada conectadas con el Turismo. Dichas Comisiones debían surgir en lugares propios para el desarrollo Turístico. El órgano ejecutivo de la Comisión es el Comité (precisamente), y los otros dos organismos están consagrados al estudio de la multitud de problemas que presenta ya el fenómeno del Turismo en su nacimiento.

Es indudable que para el crecimiento y el fomento del Turismo, el viajero debe gozar de un clima de seguridad en que los derechos esenciales a la persona humana se hallen no sólo reconocidos, sino que tengan facticidad. Por ello se estima necesario señalar que el día 2 de agosto de 1931 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que promulga el convenio celebrado por México y varias naciones sobre las condiciones de los extranjeros. Aunque no se utilice en el texto el término turista, la disposición es importante en la materia, puesto que establece el derecho de los extranjeros residentes o transeúntes al goce de los derechos civiles esenciales y a las garantías individuales consignadas en nuestra Constitución. Así mismo señala el derecho de los países para expulsar a los extranjeros indeseables.

Por decreto del 30 de noviembre de 1932, se le atribuye a la Secretaría de la Economía Nacional (de creación reciente) la competencia

de todo lo relativo al Turismo. Creándose la Comisión Nacional de Turismo (por acuerdo del 8 de marzo de 1933), el Comité Oficial de Turismo y el Patronato de Turismo, como dependencias de la Secretaría de la Economía Nacional. El Patronato era el orientador de la política en materia de Turismo. El Comité tenía facultades ejecutivas y la Comisión, fundamentalmente consultivas y de estudio.

El 3 de mayo de 1935 el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulga un decreto que creó la Comisión Nacional de Turismo. Cabe señalar que se vuelve a atribuir la Secretaría de Gobernación de la vigilancia y la dirección de Turismo.

La Comisión queda integrada por un Consejo Patrocinador; integrado por los titulares de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, y Departamento de Salubridad. Un consejo Consultivo; formado por empresarios y comerciantes relacionados con la actividad turística y un Comité Ejecutivo; este se formaba por un Presidente, un Secretario y un Asesor que eran designados por el Secretario de Gobernación, y encabezaban a la oficina de Turismo. Desde la aparición de esta Oficina existe una dependencia de la Secretaría de Gobernación que atiende administrativamente lo relativo a Turismo. En 1936, por decreto del 20 de abril se transforma la Oficina en Departamento, órgano que existe

hasta 1946, fecha en que la Comisión Nacional de Turismo absorbe todas las facultades del Departamento. En 1949, la primera Ley Federal de Turismo crea la Dirección General de Turismo y ésta deja de existir para dar paso al Departamento Autónomo creado por la Ley de Secretarías de Estado de 1958.

El 29 de agosto de 1936 se promulga la nueva Ley de Población. Atribuye a la Dirección General de Población atender lo relativo a Turismo, y que la Secretaría de Gobernación designará a las agencias y agentes honorarios de Turismo. Precisa que el extranjero que tenga la categoría de turista podrá permanecer en el país por un período de seis meses. Reglamenta la actividad de Guía de Turistas, y se refiere a las Agencias de Turismo.

Por acuerdo del 9 de noviembre de 1939, se crea el Consejo Nacional de Turismo, organismo que tiene como finalidad fomentar el Turismo en sus aspectos social, cultural, espiritual y económico.

El consejo Nacional quedaba integrado por el Patronato Oficial, cuya función era promover el Turismo y manejar el fondo que para su propaganda, fomento y desarrollo creaba el propio acuerdo. La Comisión Nacional de Turismo, su atribución fundamental era la de orientar la política en materia de Turismo. Y por último las Comisiones Locales de

Turismo, que debían crearse en los lugares adecuados para promover en su seno el fenómeno Turístico.

El 5 de abril de 1940 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para la expedición de Tarjetas de visitantes locales relativas a los turistas norteamericanos residentes en ciudades cercanas a México, autorizándolos para visitar nuestras poblaciones fronterizas sin pasaporte.

Se publica el 27 de noviembre de 1940 el Acuerdo relacionado con el fomento y desarrollo del Turismo Nacional e Internacional, en el que se dan las normas para coordinar las labores diversas de las Secretarías de Estado con el objeto de incrementar el Turismo Nacional e Internacional.

El 25 de Noviembre de 1947 el Presidente de la República, Licenciado, Miguel Alemán, promulgó la ley que crea la Comisión Nacional de Turismo, órgano a quien se le encomendó el conocimiento y la resolución de los problemas relativos al Turismo Nacional y Extranjero.

La Comisión se formaba por el Consejo Nacional y el Comité Ejecutivo. El Consejo lo integraban los Secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y por el Departamento del Distrito Federal, y por representantes del Banco de México, S.A., Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, Asociación Mexicana de Turismo, y las demás instituciones inmediatamente relacionadas con el desarrollo turístico del país.

El Comité Ejecutivo era el órgano encargado de llevar a cabo los acuerdos del Consejo Nacional, así como vigilar y poner en práctica las medidas necesarias para el cumplimiento de la ley. El Comité Ejecutivo quedaba integrado por el Presidente, el Secretario y tres Vocales, designados directamente por el Presidente de la República, por el conducto del Secretario de Gobernación, y absorbe las funciones administrativas anteriormente encomendadas al Departamento de Turismo.

Los organismos privados de Turismo requieren para su funcionamiento la previa autorización de la Comisión. También el oficio de guía de turismo estaba sujeto al permiso que dicho órgano debía expedir conforme

al reglamento. Asimismo los establecimientos de hospedaje, cualquiera que fuera su categoría, y los restaurantes y negocios de análoga naturaleza debían inscribirse en un registro general llevado por la Comisión. Las tarifas que por sus servicios podían cobrar dichas empresas, estaban sujetas a la aprobación del organismo oficial.

El 5 de abril de 1949, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de la ley comentada. Dicho ordenamiento establece órganos auxiliares del Comité Ejecutivo, entre ellos, los jefes de las Oficinas de Población en los puertos marítimos y fronterizos, los representantes diplomáticos y consulares de México en el extranjero, los jefes de las Oficinas de Hacienda, las Oficinas de Turismo creadas por los Gobiernos Estatales, los Delegados Honorarios de Turismo, y los Comités Pro-Turismo.

Reglamenta el funcionamiento de las Agencias de Viajes, y las clasifica en Agencias de primera, segunda y tercera clase, el criterio para la clasificación es el que tenga al respecto el Comité Ejecutivo. Norma la prestación del oficio del Guía de Turista, a quien define diciendo "es la persona que se dedica a prestar sus servicios de compañía o ilustración a los turistas". Fija el precio de los transportes y precisa la de otros servicios turísticos como son: hospedaje, restaurantes y empresas similares.

El 15 de Diciembre de 1949 fue promulgada la primera Ley Federal de Turismo. Dicho ordenamiento otorga a la Secretaría de Gobernación la competencia en materia de Turismo en la República. El artículo 2o. establece sus atribuciones al respecto, y fija cuáles ejercerá por conducto de la Dirección General de Turismo, dependencia de la propia Secretaría, quien tiene funciones administrativas y de ejecución.

La ley norma la prestación de servicios turísticos, y otorga al Estado la facultad de intervenir en las empresas privadas en diversos aspectos, como son: aprobación de tarifas, procurar que colaboren con el programa gubernamental para el fomento del Turismo, aprobar su apertura, etc. También se otorgan facultades a la Secretaría de Gobernación para procurar la conservación y construcción de nuestros monumentos artísticos y de los centros que por algún motivo sean o puedan convertirse en recursos turísticos. Le compete asimismo la promoción del Turismo tanto nacional como extranjero. Junto a las atribuciones directamente encomendadas a la Secretaría de Gobernación, la ley encomienda al Consejo Nacional de Turismo establecer la política en materia turística, y asesorar técnicamente a dicha Secretaría.

El 14 de noviembre de 1956 se promulga el Decreto que crea el Fondo

de Garantía y Fomento del Turismo, que en fideicomiso maneja Nacional Financiera. Este fideicomiso tuvo una aportación inicial por parte del Gobierno Federal de 50 millones de pesos. Sus funciones las ejerce a través de un Comité Técnico integrado por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Economía, del Banco de México y Nacional Financiera.

En General su función es promover la creación de nuevos centros turísticos, el desarrollo de los ya existentes, de los servicios respectivos, y también favorecer la afluencia turística nacional y extranjera, en coordinación con las autoridades Federales y las Estatales, y las empresas privadas. Además de la aportación inicial, el fideicomiso maneja los fondos allegados por los Gobiernos de los Estados, los particulares y lo producido por sus propias operaciones.

México suscribió la Convención sobre facilidades aduaneras para el Turismo, que apareció publicada en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1957. Define la categoría de Turista diciendo: "el término turista designa a una persona sin distinción de raza, sexo o religión, que entra en territorio de un Estado contratante distinto a aquél en que dicha persona tiene su residencia habitual, y permanece en él 24 horas cuando

menos, y no más de seis meses, en cualquier período de 12 meses, con fines de Turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudios, peregrinación religiosa, negocios, sin propósito de inmigración". El convenio se refiere a facilidades dadas a los turistas por lo que se refiere a la importación de objetos considerados como de uso personal o propios para complementar y hacer más grata su permanencia en el país que visita; material de propaganda y promoción turística, especificando el Decreto lo que se considera como tal; y vehículos.

TERCERA ETAPA

La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos, promulgada el 24 de diciembre de 1958, establece la creación del Departamento Autónomo de Turismo como órgano directamente dependiente del Poder Ejecutivo. Tal disposición marca una nueva etapa en la política administrativa de México con relación del Turismo, y señala la importancia que éste ha alcanzado para la vida nacional. De este modo aparece un organismo oficial centralizado, específicamente dedicado a atender todo lo relativo al Turismo en sus múltiples aspectos, servicios, recursos, transportes y promoción.

El 19 de julio de 1960, el Departamento de Turismo emitió un Acuerdo que dispone que las Agencias de Viajes y las Agencias de Turismo cobraran como comisión a los hoteles, moteles, campos turistas, casas de huéspedes, restaurantes y negocios similares y conexos, un 10% de las tarifas autorizadas, y sólo en casos especiales o extraordinarios se autoriza que dicha comisión se eleve hasta un 15%.

La Ley General de Población, que fué promulgada el 23 de diciembre de 1947 y sus reformas de 24 de diciembre de 1949, define en su artículo 5o. el concepto de Turista extranjero al decir que es el que se interna al país "con temporalidad máxima de seis meses improrrogables con fines de recreo o salud, o para actividades científicas, artísticas o deportivas no remuneradas ni lucrativas". El propio artículo establece otras categorías que pudieran caer dentro del concepto de turista; son los transmigrantes, que son los extranjeros que pueden permanecer en el país por un lapso máximo de 30 días, y los visitantes; conceptúa como tal al extranjero, no inmigrante, que viene a México para dedicarse al ejercicio de alguna actividad, lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta. Su permanencia puede ser hasta por seis meses prorrogables por una sola vez por la misma temporalidad, excepto cuando el extranjero ejerza actividades culturales, científicas, artísticas o deportivas, en cuyo caso podrá obtener dos prórrogas más.

El reglamento en su artículo 17 se ocupa de los visitantes fronterizos, señalando que éstos tendrán una permanencia máxima de tres días, y autoriza su entrada a México mediante tarjetas de identidad expedidas por los jefes de población cuando sean ciudadanos del país limítrofe. De no ser así, los extranjeros residentes podrán obtener también la tarjeta pero para su expedición será necesario un acuerdo expreso del Servicio Central.

El 3 de enero de 1961, se promulgó la Ley Federal de Turismo, ésta es de carácter Federal, y por tanto de observancia general en la República. Su objeto es el Fomento y la protección del Turismo, al que declara de interés público: Distingue al turismo nacional y extranjero. Pero siguiendo el pensamiento Constitucional, manifiesta que en la prestación de servicios turísticos, no habrá discriminaciones por ningún motivo. El artículo recoge el sentimiento de igualdad entre los hombres, independientemente de su raza, religión, nacionalidad o sexo que se alienta en México.

Atribuciones del Departamento de Turismo son; aplicar la Ley; Fomentar el Turismo; establecer en el país y en el extranjero las Oficinas de Turismo que estime necesarias; supervisar, autorizar y

reglamentar los servicios turísticos; crear y vigilar el funcionamiento de los servicios de información y auxilio para turistas; proteger y conservar los recursos turísticos; promover y dirigir la propaganda oficial en materia de Turismo; promover la creación de escuelas especializadas para la capacitación de los prestadores de servicios turísticos, y autorizar y vigilar las ya existentes; organizar las Cámaras y Convención de Cámaras de Turismo que establece la Ley, y estimular la formación de organismos públicos y privados que tienden con su labor a incrementar el Turismo; formar y mantener el Catálogo Turístico Nacional; en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, organizar todo lo referente a transportes cuando estén dedicados exclusivamente a Turismo y coordinar su labor con las dependencias oficiales, federales y estatales en lo relativo al Turismo.

La Ley autoriza la creación de Cámaras de Turismo y una Confederación de las mismas, con personalidad jurídica propia. Para su legal constitución requieren la aprobación del Departamento de Turismo. El objeto de éstas Cámaras es fundamentalmente "agrupar y representar a los prestadores de servicios turísticos; fomentar el desarrollo del Turismo; participar en la defensa de los intereses particulares de sus asociados; prestar a los mismos servicios que señalen los estatutos y ser órgano de consulta del Departamento de Turismo para la satisfacción de las necesidades turísticas.

La Ley Federal de Turismo en el propio artículo 4o., señala que los turistas gozarán por el hecho de serlo, de la protección establecida por la ley. Seguramente el pensamiento del legislador fué decir que gozará de la protección de las leyes, ya que en la de Turismo no se establecieron, protección especial y derechos para el turista, el turista extranjero es una persona que de acuerdo con nuestras leyes adquiere una estancia legal en el país, limitada a un máximo de seis meses, sólo en caso excepcional puede aplicarse por acuerdo de la Secretaría de Gobernación a causa de enfermedad o fuerza mayor alegadas por el solicitante, y durante esa permanencia en México goza de la protección que toda nuestra legislación otorga a los hombres que tocan o pisan su territorio, como son las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal y las establecidas en otras leyes secundarias. Pero tales derechos y también las obligaciones inherentes no se le otorgan por su calidad turística, sino por su calidad humana. Por lo que se refiere al turista nacional, puede decirse asimismo, que los derechos y obligaciones que las leyes le imponen no son en razón de su accidental forma de vida, sino nacen ajenas a este hecho temporal.

El Catálogo Turístico Nacional que establece por vez primera esta Ley, tiene como una de sus principales razones de ser el que se conozca la riqueza que posee México en materia de recursos turísticos, ya que en

él quedan comprendidas las bellezas naturales, históricas, culturales y típicas que puedan estimarse de atractivo turístico. Es acertada la disposición que obliga a los dueños de bienes turísticos a conservarlos dentro de las humanas posibilidades y a poder explotarlos con fines de lucro. Pero la conservación de los recursos no queda exclusivamente en manos de su propietario, sino que el Departamento de Turismo tiene a su cargo el promover ante las autoridades competentes las medidas de protección y de conservación que estime pertinentes.

Por decreto promulgado el 8 de diciembre de 1961, se crea el Consejo Nacional de Turismo "como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades turísticas federales, cuyas actividades estarán fundamentalmente encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turísticas mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales que operen sobre el Turismo Nacional y Extranjero. El Consejo es un organismo autónomo que depende directamente del ejecutivo federal, ya que el Presidente de la República es quien nombra a los cinco miembros que lo constituyen.

En el Consejo Nacional de Turismo uno de los vocales representa a la iniciativa privada, dando así intervención en este organismo a un factor

básico del Turismo. De este modo el Consejo se coloca dentro de la tradicional política de México que ha procurado dar participación a los prestadores de servicios turísticos en los rangos estatales a quienes se encomienda lo relativo a promover, estudiar y canalizar el fenómeno turístico. El Consejo Nacional de Turismo desaparece por decreto de fecha 18 de mayo de 1984.

Por decreto publicado en Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974 se crea la Secretaría de Turismo.

CAPITULO SEGUNDO El Turismo en el Ambito Internacional

V.- TURISMO INTERNACIONAL.

Desarrollo del Turismo Internacional Moderno:

Etapas de Nacimiento: 1945 - 1958.

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial se presenta un panorama económico y político totalmente diferente al que se tenía antes de 1939. Los países aliados han ganado la guerra pero Europa ha sido el escenario y se encuentra desuasiada. Estados Unidos goza de una economía boyante y se dispone a instituir mecanismos de ayuda que permitan la reconstrucción de Europa y la expansión de su actividad comercial. Al mismo tiempo, por detener la ideología de la Unión Soviética se dará origen a la llamada "guerra fría" que durará hasta la década de 1960. El turismo por su parte, no es espectador pasivo en este contexto. De hecho es también un personaje que interviene como factor político en las relaciones internacionales y dentro del contexto mundial de la política del poder.

Florecimiento de los Viajes y de la Política Internacional.

El desarrollo del turismo moderno tiene lugar entre la población de los Estados Unidos, básicamente. Estos disfrutaban de los beneficios económicos

derivados de la anterior situación de guerra y son los más aptos económica y socialmente para hacer turismo. De esta manera los excombatientes viajan a Europa con nostálgicos deseos de visitar los antiguos campos de batalla y volver a saludar a los amigos allí asentados. Estos, sumados a los hombres de negocios que ven en Europa un campo fértil para todo tipo de comercio hacen que la corriente de viajes se encuentre en grado importante entre estas dos áreas geográficas dispersándose paralelamente a otras regiones como México y Cuba, países cercanos y atractivos (no existe en este momento una oferta turística Internacional tan amplia como se tendría más tarde). El Turismo originado en Europa es prácticamente inexistente y aunque más adelante volverá a tener un papel relevante, el turismo estadounidense es el predominante en este tiempo.

Estados Unidos, reconoce rápidamente el potencial que tiene el turismo como instrumento de ayuda económica y como instrumento ideológico de política internacional en su enfrentamiento con Rusia. De esta manera y de acuerdo al Plan Marshall se fomenta el turismo estadounidense hacia Europa, poniendo énfasis en que estos viajes, y la derrama de dolares consecuente, reducirá el volumen de los préstamos a los países de Europa, que eran indispensables para esa región en su rehabilitación económica.

En realidad, el introducir el turismo y los viajes como parte de una

ayuda económica ya se había puesto en práctica, cuando menos en la declaración de intenciones de la Primera Guerra Mundial. En efecto, al terminar ésta en 1918, el Plan Poincaré de Recuperación Económica incluye al turismo como parte integrante de esa ayuda. Sin embargo no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se maneja hábilmente al turismo y la infraestructura necesaria para su desarrollo, para convertirlo en un instrumento de presión o ayuda real, desde el punto de vista económico e ideológico con la interrelación de países emisores y receptores de turismo. El rápido crecimiento del número de personas que hacen del turismo y los viajes su actividad vacacional favorecen estas condiciones. El turismo sirve así a los intereses de Estados Unidos en dos frentes: como arma ideológica que intenta detener al comunismo, y como instrumento de auxilio - y penetración - económico, originado por el Plan Marshall. Los instrumentos de que se valen para hacer efectiva esta política los constituirán; la aviación y el desarrollo de su tecnología; y los hoteles, vinculados funcionalmente a los desplazamientos de viajeros.

Estructura Turística Internacional

La Política y el desarrollo de la aviación comercial.- Al finalizar la guerra, el desarrollo de la tecnología aeronáutica estaba vinculado a la política de poder por cuanto el avión había demostrado su importancia

desde el punto de vista militar. Para consolidar la posición de dominio de los países aliados, pero principalmente de los Estados Unidos, se puso énfasis en el desarrollo de la aviación, a la que se le asignó un valor estratégico de primer orden. Esto trajo a su vez consecuencias importantes en cuanto al medio de transporte que se utilizaría para viajes civiles, sobre todo tratándose de distancias largas. El Turismo no requiere únicamente de alojamiento, sino, lo que es muy importante, de medios para transportarse segura y rápidamente y, aunque la guerra había finalizado, la aviación militar requería expanderse a las esferas civiles para conservar el desarrollo tecnológico que retroalimentara a aquél. Nada mejor que la aviación comercial para este propósito, que además requería para una comunicación permanente, intensa, de muchas relaciones interpersonales en un mundo en el que ocurría otro tipo de guerra: La Guerra Fría.

Cuando se inició la Guerra Mundial en 1939, existían diez aerolíneas operando rutas intercontinentales, siete de ellas europeas (Aeroflot, Air France, Air Littoria, Deutches Lufthansa, Imperial, KLM y Sabena); dos de Estados Unidos (Panagra y PAM); y una Australiana (Quantas). Para 1952, el número de aerolíneas se elevaba a treinta y siete, de las cuales diez y siete eran europeas, ocho de Norteamérica, seis de Latinoamérica y seis más del resto del mundo. Los avances tecnológicos ampliaban tanto las rutas cubiertas como la seguridad en la aeronavegación y con ello, las

posibilidades de un mayor tráfico de personas. El índice de crecimiento en el tráfico mundial de pasajeros/millas fué de 900% entre 1935 y 1945 (en 1929 de 9.63 millones; en 1935 de 63.8 millones de pasajeros/millas transportados).

En los inicios de la aviación el volumen de tráfico más importante se dió en Europa, Después de 1935, la región de América del Norte dominó el tráfico mundial de pasajeros/millas transportados: del 45.9% en 1929 (contra 50.8% en Europa) pasó a representar el 59% en 1935 y el 70.1% en 1945 mientras que, en último año, se tendría el 17.8% en Europa. Y no era un asunto azaroso el que muestran las cifras; de hecho, las acciones emprendidas para lograr la expansión de las rutas y lograr un mayor factor de carga de pasajeros inscribía dentro de un nuevo contexto más amplio desde el inicio de la política de poder, vinculada importantemente al desarrollo de la aviación, estaba también desempeñando su papel.

La expansión de Pan American y de las demás aerolíneas estadounidenses se consolida en la posguerra, con el paso del tiempo. Como contraparte, Alemania, como país derrotado (donde Goering también había utilizado la aviación comercial como pretexto para el desarrollo de la aviación militar y por cuya razón habían enfrentado en Sudamérica Pan Am y Condor), no inicia el desarrollo de la aviación comercial al

exterior hasta 1955, cuando, por su posición geopolítica en el contexto de la guerra fría, es incorporada al tráfico mundial de pasajeros. En efecto, aunque la participación de Estados Unidos en el tráfico aéreo mundial es mayoritaria hasta 1970 disminuye su participación de 1950 a 1960 por la incorporación de Alemania y el incremento en la capacitación del mercado aéreo de parte de las aerolíneas de los países aliados. Así de una participación de 82.1% en 1950. Estados Unidos tendría el 55% en 1960. Alemania por su parte, de 2.0% en 1955 que es cuando inicia nuevamente su participación tendría 3.3% en 1960 y 6.6% en 1970.

El comportamiento del tráfico mundial aéreo se vería nuevamente afectado por los avances de la tecnología aeronáutica; la introducción de los aviones jet, en octubre de 1958, haría posible un notable avance en cuando a la capacidad de pasajeros y la velocidad y alcance del transporte, facilitando y promoviendo los viajes de manera espectacular, con lo que se daría la pauta para la manifestación del turismo en la década de 1960.

En términos prácticos, la situación era la siguiente: en 1950, la capacidad de una aeronave comercial tipo - por ejemplo los populares Constellation -, era de 80 pasajeros y tenía un velocidad de crucero de 270 millas por hora. Para fines de 1959 la situación cambió totalmente. El 4 de octubre de 1958, la BOAC, puso en servicio el primer jet, el de

Haviland Comet, de fabricación inglesa, con capacidad para 72 pasajeros, autonomía de 3,250 millas y velocidad de crucero de 505 millas por hora. Estados Unidos no se quedaba atrás (y se mantendría a la cabeza de la tecnología aeronáutica hasta la actualidad a pesar de que en los años 60 el advenimiento del "Concord" y en los 70 del "Airbus" intentarían reducir su primacía mundial).

El 26 de octubre de ese mismo año, la Pan American puso en servicio el primer jet de fabricación estadounidense, el Boeing 707-120 con una capacidad de 132 pasajeros en promedio, un alcance (autonomía) de 3,250 millas y una velocidad de crucero de 570 millas por hora. Un año después, el 26 de agosto de 1959, Pan Am pondría en servicio un avión de mayor capacidad y alcance, el Boeing 707-320 para 144 pasajeros y con alcance de 5,000 millas; la compañía Douglas, por su parte, también estadounidense, pondría en servicio el 18 de septiembre de 1959, los jets de United Airlines y de Delta Airlines, con una capacidad de 142 personas, una velocidad de 535 millas por hora y un alcance de 5,000 millas. Con la nueva situación, las compañías estadounidenses de fabricación de aeronaves adelantaban a las inglesas y, con la mayor capacidad de transporte de pasajeros y el mayor alcance de vuelo, abrían las puertas al turismo masivo. Paralelamente, consolidaban su desarrollo en el terreno aeronáutico, que repercutía de manera favorable en su posición dentro de la avanzada tecnología y del liderazgo mundial.

Había nacido la era del jet y con ella, la del Turismo masivo, auspiciado por el desarrollo de la tecnología aeronáutica y la importancia estratégica del avión. En palabras de Octavio Moreno: "los hombres que hicieron posible el desarrollo del Turismo a gran escala, a través de las líneas aéreas, ocultaron tras los argumentos de comprensión humana los fines reales de política que los impulsaban".

La introducción de estos jets hizo que tanto PAN AM como BOAC aumentaran con fuerza su participación en el mercado aéreo, donde prácticamente no existía competencia para estas aeronaves. Para el verano de 1960 no menos de once compañías más estaban empezando a operar el servicio del jet, básicamente entre Europa y Norteamérica - en la ruta Atlántica. La importancia del avión y lo estratégico de la actividad obligó a subvencionar, desde su inicio y directa o indirectamente, a la gran mayoría de las líneas aéreas en el mundo.

El Desarrollo de la Hotelería Internacional.

La penetración de la aviación sentó bases de una política de dominación en el contexto de la política de poder en el que, por otra parte, no era el único instrumento utilizado. Estados Unidos, gigante de

la escena internacional del mundo occidental de la posguerra, intentó edificar una imagen del país que fuera deseable imitar (el modo de vida americano) y tanto la aviación como los hoteles y el Turismo tuvieron gran importancia para la consecución de este propósito.

El Turismo como fenómeno económico y como instrumento de la política de poder, nace paralelamente a la expansión y creciente importancia que van adquiriendo las corrientes de viajeros, facilitada por el desarrollo de transporte aéreo y su tecnología. La hotelería, que se relaciona funcionalmente con aquéllos, también se encuentra dentro de este marco, por cuanto es el requisito indispensable que los hace posibles. De esta manera, los elementos que hacen factible al Turismo se empiezan a considerar dentro del marco de ayuda exterior (y de contención ideológica en la guerra fría) sobre todo para los países con deficiencias en sus instalaciones y con progresivas dificultades para incorporarse a un comercio internacional de crecimiento competencia y menores posibilidades para obtener las divisas necesarias para el desarrollo.

De esta manera, en 1914 nace en la Casa Blanca la Corporación de Hoteles Intercontinental, en un día en que Roosevelt pidió a Juan Trippe (importante consejero suyo y director general de Pan Am que, conjuntamente con Rickenbaker - fundador de Eastern Airlines - y otros militares y funcionarios gubernamentales, había sido el artífice de la

expansión aérea norteamericana, a pesar del escaso apoyo que al principio recibieron del gobierno de Estados Unidos) que "ayudara a aliviar la gradual escases de dólares en Latinoamérica edificando mejores hoteles para inducir a los viajeros norteamericanos a visitar esos países".

La cadena creció a lo largo de las rutas de PAN Am y su interrelación e importancia llegaron a representar incrementos importantes en la corriente de Turismo hacia algunos países (por ejemplo, el Estambul Hilton aumentó en un 69% el flujo de Turismo a Turquía y el Karachi Intercontinental lo aumentó en Pakistan en un 100%). Según Conrad Hilton, la expansión económica enfatiza el desarrollo del Turismo y la interacción de personas significa la posibilidad de que exista una mayor comprensión y paz. Por su parte, la Coca Cola y los Hilton fueron emblemas para los países "libres" en el transcurso de la guerra fría. Y los directores de esta última cadena nunca ocultaron su dinámica inscrita dentro del terreno de los negocios, pero también dentro de la política anticomunista, por cuanto eran los mejores representantes del modo de vida americano o estadounidense.

El desafío al comunismo a través de la instalación de prototipos de empresas constituyó una de las más importantes manifestaciones de la guerra fría en la década de 1950 y ya entrada la de 1960. Pero el Hilton insistió, cuando Europa estaba en reconstrucción, en la edificación de un

hotel en Roma (con el apoyo de los cristianos y la oposición de los comunistas): inauguró el Castellano Hilton en Madrid en 1953 y en 1955 abrió, en Estambul, el Estambul Hilton a treinta millas de la "cortina de hierro". A éstos les seguirá el Berlín Hilton en el centro neurálgico de la tensión europea, y otros hoteles en Teherán, Hong Kong y Tokio, a lo largo del "cinturón anticomunista". Incluso el nunca terminado en Praga, está aún como "constancia de la guerra fría y de la política de poder".*1

La elección de las ciudades no era de ninguna manera fortuita. Respondía a un propósito muy concreto: el mostrar la forma de vida de los americanos en contraposición al mundo socialista. Así Hilton pretendía, con la construcción de esos hoteles, "sembrar un pedazo de América en desafío al comunismo" y mostrar "la otra cara de la moneda, los frutos de los hombres libres." *2. Las ideas manifestadas por Conrad Hilton en cuanto al Turismo como vehículo de paz y comprensión entre los hombres, serían acogidas vigorosamente por los países occidentales en la década de 1960, haciendo suya toda una concepción económica que tenía como intención la ayuda externa y que en el transcurso ocultaba la dinámica del control político-económico de Estados Unidos.

1 y 2 Octavio Moreno; El Turismo.

El Eslabon Intermedio de la Estructura:

Los Organizadores de Viajes.

Las alternativas para utilizar organizaciones de giras turísticas y viajes en grupo existían en Europa desde Thomas Cook, sin embargo, fué durante la primera mitad del siglo cuando empezaron a tener importancia creciente por las posibilidades que tenían para ofrecer un mejor precio; también en este caso, por los adelantos del avión, su mayor capacidad y velocidad pudiendo actuar como agentes comercializadores, tanto de asiento de avión como de cuartos de hotel.

Para la eficiencia de este servicio, una de las limitaciones básicas de los primeros años de la posguerra y hasta mediados de los años 60, fué la deficiencia del sistema de reservaciones. Sin embargo, aunque el perfeccionamiento de estos sistemas coadyuvó importantemente a su mejoramiento, fué el desarrollo del transporte lo que le permitió, como en el caso de Cook cien años ante, la elevada "sofisticación" que alcanzaría años después, con la creciente utilización de paquetes de viajes en "charter" (aviones rentados por grupos), que son el prototipo de lo que estas organizaciones han realizado como aportación al desarrollo del Turismo Moderno.

Estos "paquetes de viajes" y "viajes en charter", nacen al finalizar la Segunda Guerra Mundial en Europa: concretamente en Gran Bretaña, y originados por azares de la historia. Al fin de la guerra, los pilotos con vocación para volar, deciden adquirir aparatos (de los que existía un superavit del tipo militar al terminar la contienda) para continuar en el servicio aéreo civil. El bloqueo de Berlín de 1947 - 1948 y las consecuentes necesidades para proporcionar un servicio aéreo adicional, hacen que el gobierno de la Gran Bretaña disponga de todos los aparatos existentes, muchos de los cuales estaban en manos de aquellos pilotos. En este momento se reconoce la deseabilidad de mantener una flotilla estratégica de aeronaves de reserva, paralela al servicio regular, que permita hacer frente a contingencias imprevistas como las ocurridas en el caso de Berlín. De esta manera, después del bloqueo se otorgan contratos a las aerolíneas privadas para que sigan funcionando.

Sin embargo, en vista de que estas aerolíneas representan una fuerte competencia para las aerolíneas regulares y siendo aún muy reducido el mercado, se encuentra, como fórmula de solución, que las primeras operen como asociadas de la aerolínea estatal, sin obstaculizar las operaciones del servicio regular, por la importancia de su función estratégica. Aquellas, por su parte, ofrecerían la operación de los charter "todo incluido" y paquetes de viajes.

Los equipos de vuelo utilizados en estos paquetes eran considerablemente inferiores en alcance y confort a los de BEA y BOAC, permitiendo así una ventaja competitiva de las aerolíneas regulares. La reposición del equipo de la BEA en 1953, permite la adquisición de mejores aviones (y un mejor rendimiento económico en la operación del mercado de viajes en paquete) y consecuentemente, mejoran las operaciones del tipo charter. El Tour Operador; mayoristas que integran transporte, arreglos en tierra y alojamiento para formar un conjunto que vende a minoristas independientes - agencias de viajes - o que comercializa a través de su propias agencias. Los "Tour" operadores atienden normalmente a determinados sectores o segmentos del mercado, como, por ejemplo, grupos étnicos, culturales, históricos o deportivos, o bien sirven a determinados destinos turísticos, tiene así mejores condiciones de operación y se inicia la aceptación y el rápido desarrollo de esta modalidad de viajes. La competencia que estas operaciones paralelas significan para las líneas regulares, obliga a la IATA (International Air Transport Association) a introducir controles de previos mínimos en este tipo de viajes. Al entrar en escena el jet, se vuelven a modificar las condiciones de las líneas aéreas regulares, beneficiándose con ello las operaciones del tipo charter. Después de todo, la capacidad y velocidad del avión, aunada a la mayor eficiencia de la comercialización del Tour Operador en el mercado turístico, hace que todas las partes se beneficien. Es así como durante las décadas de 1960 y 1970, esta

modalidad alcanzaría a participar importantemente en el mercado de viajes, sobre todo por lo que se refiere al eminentemente turístico. Para 1950, el número de llegadas de turistas internacionales en el mundo alcanzaba la cifra de 25.3 millones de personas; para 1960 esa cifra era de 80.2 millones, con un crecimiento medio anual de 10.9%. *

Ampliación del Mercado de Turismo:

El Ocio en los Países Desarrollados.

Conforme se fueron dando mejores condiciones socio-económicas en Europa, se fueron incrementando las posibilidades de viajar. Para fines de la década de 1950 una buena parte de los europeos aún no estaban en condiciones de disfrutar el tiempo libre. La reconstrucción física y económica de Europa se encontraba aún en proceso. En Francia, por ejemplo, en una encuesta realizada en 1959 en las 18 ciudades más grandes de ese país, se encontró que la mitad de las personas interrogadas no habían salido de vacaciones (aunque daban como motivo principal la insuficiencia de ingresos); con el abaratamiento de los viajes y el creciente tiempo libre se amplió considerablemente el mercado turístico. En realidad, el Turismo inmediatamente posterior a la guerra es eminente-

* OMT Estudio Económico del Turismo Mundial. Edición 1980.

mente estadounidense y domina en el escenario internacional: durante todo el decenio de 1950 se les considerará como el prototipo de turistas que se encuentra en muchos lugares del mundo, viviendo más bien a la manera que se acostumbra en Estados Unidos. Parece haberse cumplido con creces el objetivo y función de Hilton, PAN Am y de más empresas relacionadas con la imagen estereotipada del modo de vida norteamericano.

Los acontecimientos de fines de los años 50 sentarán las bases del Turismo masivo y de la concepción que del Turismo tienen la mayor parte de los países que ven en esta corriente de personas y su gasto, una alternativa para obtener divisas que le resultan difíciles de adquirir, dadas las relaciones de intercambio existentes en la estructura del comercio internacional.

Etapa de Promoción y Desarrollo del Turismo Internacional:

Epoca de Integración de la Estructura Internacional y de Argumentación Pacifista (1959 - 1973).

La economía internacional de los años 60 se encuentra en un período de desarrollo que hace posible que un número cada vez mayor de habitantes de los países industrializados estén en posibilidades de viajar. El advenimiento del jet y sus repercusiones en las corrientes de viajeros

sienta las bases para el gran "boom" que experimentará el Turismo, ya como fenómeno de masas, y que lo caracterizará desde esta década.

Los gobiernos empiezan a ver cada vez con mayor interés los beneficios económicos que acarrea este crecimiento, sobre todo en los países subdesarrollados, que tienen grandes dificultades para encontrar y expandir su comercio externo, por las características estructurales que definen las relaciones de intercambio en el comercio internacional. Al mismo tiempo, el contexto político desempeña un papel relevante para la promoción del turismo internacional. Al inicio de la década de 1960, la guerra fría llega a su punto más álgido. La crisis de Berlín en 1961 y la de los misiles en Cuba, en octubre de 1962, obliga a los países desarrollados y fundamentalmente a Estados Unidos a reconsiderar la situación de los países subdesarrollados, que por el deterioro de las relaciones de intercambio con los países industrializados y el consiguiente empeoramiento de la situación interna, pueden llegar a radicalizar posturas ideológicas.

Es en esta conyuntura particular en la que las naciones más ricas deciden brindar ayuda al Tercer mundo, iniciando así lo que se ha dado en llamar "la década del desarrollo". Por razones y dentro de este contexto, se difunde la idea de que el Turismo internacional también debería ser un beneficio para los países subdesarrollados. El argumento básico es que la

afluencia masiva de turistas occidentales portadores de divisas, podría atenuar, en los países subdesarrollados, el déficit estructural de la balanza de pagos. Pero hay más, en el contexto político ideológico que vive el mundo en ese momento, se argumenta reiteradamente que el Turismo es un importante vehículo para lograr la paz y la comprensión internacional, en un decenio caracterizado por conflictos e intervenciones de las potencias hegemónicas que continuamente la ponen en peligro. De esta manera, la idea que Conrad Hilton, expresaba al inicio de la guerra fría, se expande y se consolida durante todo este decenio, con el apoyo de toda la comunidad internacional.

Hacia fines de la década de 1960, la economía internacional entraría en una larga crisis (iniciada con la crisis del oro, continuada con el estado recesivo de la economía internacional y agudizada con la crisis petrolera de energéticos en general) que marca el fin de esta etapa de desarrollo del Turismo internacional. El efecto que estos acontecimientos han tenido en el transporte y en la situación socioeconómica de los países del mundo, parece modificar las tendencias futuras en las que el Turismo se puede continuar desarrollando; sobre todo si se toman en cuenta nuevas situaciones relacionadas con la población, los alimentos y la ecología, factores que han estado influyendo cada vez más en la concepción y desarrollo del mundo actual y a los que el Turismo, como fenómeno dependiente de esas condiciones está sujeto.

Desarrollo del Turismo en los años 60:

Instrumento de Cooperación Internacional y de Desarrollo Económico.

En un contexto internacional donde muchos países sufren de graves contradicciones internas y fuertes presiones externas, Estados Unidos concibe al Turismo como una forma de lograr la cooperación internacional, y con ello, de afirmar su posición hegemónica en el esquema bipolar del mundo. Es necesario auxiliar al mundo subdesarrollado para que mejore su situación, la cual, de persistir, representaría el peligro potencial de inducir la radicalización de las posturas ideológicas y al intento de cambios de las estructuras. El caso de Cuba está aún muy fresco en la política exterior estadounidense.

Dentro de este contexto que se celebra en la Casa Blanca, a fines de 1965, una reunión convocada por el gobierno de Washington para tratar asuntos relativos a la cooperación internacional. A ella asisten altos representantes del mundo oficial y privado de Estados Unidos y ahí se llega, entre otras, a la siguiente conclusión: "En todos los sectores, desde los derechos humanos hasta el control de armamentos, las comunicaciones y los viajes emergen como los únicos dos métodos por medio de los cuales pueden lograrse los fines de esta Conferencia (la cooperación internacional). Los viajes y las comunicaciones no pueden

separarse. Los viajes son una amplia forma de comunicarse recíprocamente. Asimismo, la comunicación no puede ser completamente efectiva sin conductos personales. Tales conductos personales sólo pueden lograrse por los viajes".*

Dentro de la concepción de cooperación internacional y por tanto, dentro del contexto político económico. Estados Unidos veía en la comunicación y en los viajes una de las mejores formas de consolidar su posición ideológica, instrumentando las medidas para que el Turismo y otros medios de comunicación, penetraran culturalmente en las formas de vida de los países subdesarrollados.

Muchos organismos internacionales refuerzan la idea surgida al iniciar la década. En 1963 se celebra la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre "Viajes Internacionales de Turismo", y en 1965, se presentará el estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sobre la importancia política y económica de esta industria en el mantenimiento de la paz, y sobre las repercusiones favorables de su incremento en los países en proceso de desarrollo.* 2

* El Turismo como medio de Comunicación Humana. Raymundo Cuervo.

* Mac Donald Eugenio

Dos años después en 1967, y a propuesta de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), las Naciones Unidas proclaman como lema el "Año Internacional del Turismo y Turismo Pasaporte para la Paz".

En octubre de 1977, la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 congregados en Argel, declaraban en relación con las aspiraciones de desarrollo económico, que se instaba a la comunidad internacional a promover el Turismo a través del financiamiento en condiciones favorables para su desarrollo; inversiones en infraestructura, y el establecimiento de tarifas atractivas en los pasajes internacionales hacia los países en desarrollo, así como otras facilidades. El mundo adoptaría una concepción en cuanto a los beneficios económicos del Turismo y la contribución que, en teoría, realiza para la paz a través del conocimiento de otras costumbres y lugares. Los países subdesarrollados son invitados así a abrir sus fronteras a los turistas, a dar un lugar prioritario al sector turístico en su economía; a acoger los capitales extranjeros deseosos de invertir en él, concediendo por añadidura, ventajas fiscales y garantías. Las condiciones por las que atraviesa el mundo subdesarrollado le hacen alentar esperanzas, viendo efectivamente en el Turismo una alternativa viable para hacerse de divisas.

Como se reconoce que la insuficiencia de la infraestructura de

comunicaciones y transportes de los países del Tercer mundo es causante, al menos en parte, de las dificultades para alcanzar el crecimiento económico real, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sugiere iniciar el desarrollo de toda la infraestructura, como paso indispensable para el desarrollo y para el crecimiento en la recepción de las corrientes de Turismo.

Un buen número de países se lanza a la empresa con entusiasmo: con ayuda técnica y financiera del banco Mundial se emprenden varios proyectos de apoyo. La planificación turística de los países en vías de desarrollo va a estar dictada por los parámetros de la demanda de las poblaciones más ricas, ligados a las peculiaridades operacionales de la estructura funcional del Turismo internacional que, como se verá más tarde, también verificará cambios importantes.

A través del turismo, las diferentes sociedades nacionales se involucrarán en un proceso de internacionalización encontrándose crecientemente vinculadas a sistemas económicos, sociales y culturales que se organizan a escala internacional desintegrando o minimizando los sistemas de referencia nacionales. De esta manera, las diferentes sociedades interesadas "receptoras o emisoras", son llevadas a transformaciones que responden a la misma causa.

Es curioso observar cómo a pesar de que han existido evidentes presiones políticas en las que el Turismo ha sido involucrado, y de algunos países eminentemente turísticos -como Cuba- han reflejado buena parte de la problemática que conlleva el desarrollo de esa actividad, la mayoría de las naciones subdesarrolladas adoptan estas concepciones como válidas sin que, al menos en apariencia, hayan realizado un análisis profundo y objetivo -no tan parcialmente benévolo- de este fenómeno que, a estas alturas, tiene un crecimiento muy alto y que participan en grado importante en el comercio internacional.

Las Políticas de desarrollo que eligieron muchos países y donde el Turismo jugó un papel fundamental en sus economías, hizo que éstos fueran muy sensibles de presión internacional por la estructura funcional del Turismo y la sensibilidad que tienen los viajeros a los cambios económicos, políticos y sociales del contexto mundial que prevalece.

Década de 1960: Época de Argumentación Pacifista.

Aunque Hilton parece ser el primero que ve en el Turismo un vehículo de comprensión y de paz durante los años 50, no es sino hasta la década de 1960 cuando se aceptaría y consolidaría este concepto, realizándose toda una promoción internacional entre la Comunidad Mundial, que le daría un carácter específico durante estos años. La promoción de ese concepto

a nivel internacional tiene sus raíces en México y derivó de la especial coyuntura que vivió el país durante los primeros años de esa década.

El triunfo de la revolución cubana marca el principio del cambio en la concepción mexicana en lo que a Turismo se refiere. Y no gratuitamente por lo demás; sería la reacción a las presiones político-económicas que Estados Unidos ejerce contra Cuba y que repercuten en México, al negarse éste a seguir una política de alineamiento para establecer un "cordón sanitario" contra el "comunismo" de aquel país. Es así como la corriente turística hacia México se convierte en fuerte arma política de Estados Unidos en su esfuerzo por mantener su hegemonía hemisférica y evitar el "peligro" de la contaminación "comunista".

Cuando en el verano de 1960 México se declara país de izquierda y a finales de 1961 toma una posición política independiente al mantener sus relaciones con Cuba y votar contra la convocatoria de la VII Reunión de Cancilleres de Punta del Este, la propaganda en Estados Unidos habla de que México es un país comunista y se colocan letreros cerca de las fronteras para desalentar las visitas turísticas al país. Aunque no las impidió, la campaña redujo esas visitas a México.

Con todos estos acontecimientos -que han afectado directamente al

país- el gobierno de México considera que el Turismo no debe ser tratado tan sólo como un instrumento de ayuda económica sino, principalmente, como un factor que contribuye a facilitar el intercambio de ideas y de formas de vida entre personas de diferentes países, y con ello facilitar una comprensión entre los pueblos, lo que lo convierte en un vehículo de paz internacional.

Ya desde 1959, el presidente Adolfo López Mateos había delineado, aunque en términos generales, la concepción del turismo como medio para estrechar los "vínculos de concordia humana y de inteligencia internacional". Para 1960 ya no es sólo una de las fuentes fundamentales en la obtención de divisas, ya que tiene, "además, el sentido del acercamiento de los pueblos". En ese mismo año declara, durante la II Reunión Interamericana de Turismo (octubre de 1960): "Para nosotros, el turismo no es solamente una industria; es bastante más que eso: es el necesario camino del conocimiento entre los hombres, para que pueda existir confianza entre los pueblos. Es también, el conocimiento de las culturas de los países respectivos, para hacer más comprensivos a los hombres de un país de los propios problemas de los hombres de otros. Todo lo que podamos lograr para una mayor comprensión de las gentes de este hemisferio, lo haremos con mucho gusto".

México se convierte así en un activo promotor de esta idea a escala

internacional y para el VIII Congreso Interamericano de Turismo celebrado en 1962, se resuelve recomendar que el turismo quede incluido entre los objetivos de la Alianza para el Progreso, programa de ayuda económica y de control político que había lanzado Estados Unidos después del caso cubano. La idea del turismo como vehículo de comunicación y comprensión internacional, es fuertemente argumentada en este foro, mencionando que "el turismo es amplio camino para la integración espiritual de América". De esta manera, la tesis del mandatario mexicano en el sentido de que "en la cruzada por la paz, corresponde capital función al turismo, como promotor del conocimiento comprensivo de los hombres y el acercamiento de los pueblos", * tiene repercusión internacional y una acogida muy favorable.

Toda esta corriente en la concepción del turismo -de la que México y su diplomacia se convierten en vigorosos promotores- serían aceptadas y fundamentadas poco tiempo después en los foros internacionales más importantes. Es así como esta tesis es adoptada para la LXIX Reunión del Comité Ejecutivo de la Unión Internacional de Organismos de Turismo, celebrada en París, en mayo de 1963. Haciendo eco del ambiente internacional que priva en esos momentos en cuanto al Turismo, las Naciones Unidas adoptan esta concepción en 1963, cuando se celebra la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Viajes Internacionales y Turismo, realizada en Roma del 21 de agosto al 5 de septiembre de ese

* Mac Donald Eugenio

año, y que reunió a delegados de 87 países. En esa ocasión se aconsejó a los gobiernos la promoción de esta nueva industria por cuanto servía a los fines de la "Década del Desarrollo de las Naciones Unidas", proclamando con esto la contribución que el Turismo podría aportar al crecimiento económico de los países subdesarrollados. Así se iniciaría y consolidaría la promoción del desarrollo del Turismo internacional del turbulento contexto político económico de la década, del cual, al menos en parte, deriva. La idea es acogida y aceptada por los diferentes países de la comunidad internacional, dando la pauta para la concepción básica que se tiene del turismo durante esta década.

VI.- ORGANIZACION MUNDIAL DE TURISMO.

Los Principales organismos turísticos internacionales se clasifican en atención a su constitución; Organizaciones Intergubernamentales y Organizaciones no Gubernamentales.

Organizaciones Gubernamentales, son las creadas por los Estados con capacidad jurídica para celebrar convenios internacionales. Esta personalidad jurídica internacional les da derecho a suscribir tratados bilaterales o multilaterales con países o con otras organizaciones Intergubernamentales y a mantener relaciones directas con los Estados, miembros o no, de dichas organizaciones. Además, dichas organizaciones, así como sus funcionarios y los representantes de los Estados, gozan de ciertos privilegios, inmunidades y exenciones que son determinados en los tratados constitutivos, como el derecho al libre acceso a la sede de la organización que no puede ser rehusado por el Estado o territorio donde se encuentra dicha sede.

Organizaciones no Gubernamentales, que son agrupaciones producto de decisiones, tanto de personas morales como de personas físicas, sin carácter lucrativo y, por consiguiente, no son regidas por reglas de Derecho Internacional sino por las leyes del Estado donde tiene su sede, por lo que no gozan de situaciones de privilegio. Sin embargo, los

Estados sede les otorgan ciertas facilidades, guardándose el Derecho de negar el visado de entrada a las personas que consideren conveniente.

Algunas organizaciones presentan un carácter mixto porque están constituidas por órganos de un Estado y por agrupaciones nacionales privadas, las que en determinadas circunstancias, por disposición del Estado a que pertenecen, pueden representar también los intereses del mismo en el seno de ese tipo de organizaciones.

Organizaciones Gubernamentales y su participación en el Turismo Internacional:

Por su importancia y relación con el tema hablaremos en primer lugar de la Organización Mundial de Turismo. Para conocerla de una manera amplia es necesario mencionar algunos aspectos de la evolución que sufrieron las organizaciones que la antecedieron y fijaron las bases para su confirmación. Su primer antecedente fué la organización que se fundó en La Haya con el nombre de Congreso Internacional de las Asociaciones Oficiales de Propaganda Turística. Posteriormente, en el año de 1927, la denominación fué cambiada por la de Congreso Internacional de los Organismos Oficiales de Propaganda Turística, y en 1930, por la de Unión Internacional de los Organismos Oficiales de Propaganda Turística. Después de las Segunda Guerra Mundial, ésta última se reunió en Londres

en 1946, decidiéndose su reestructuración con el nombre de Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, quedando su sede en la ciudad de Ginebra. A partir de esa fecha, dicha organización llevó a efecto diferentes reuniones de gran importancia para el Turismo. Como resultado de los esfuerzos de la organización por crear una conciencia Turística a nivel mundial, la O.N.U, convocó en el año de 1954, en Nueva York, a la Conferencia General Aduanera, habiendo llegado a la conclusión de dos convenios: el primero concerniente a las facilidades aduaneras en favor del Turismo, con un protocolo adicional relativo a la importancia de documentos y material de propaganda turística, y un segundo convenio relativo a la importación temporal de vehículos de carretera privados.

En 1963, en la reunión convocada por la O.N.U., sobre el Turismo y los viajes internacionales, los países asistentes recomendaron que las Naciones Unidas consideraran a la UIOOT como instrumento principal para la promoción del Turismo. En noviembre de 1966, en Madrid, el comité ejecutivo de la UIOOT señaló que el engranaje de cooperación y coordinación de la misma era ya inadecuado, y se hacia conveniente cambiar la naturaleza legal de la Organización la cual era regida por el Código Civil Suizo, en su XX Asamblea General celebrada en Tokio en 1967, se dieron las bases concretas para el proyecto "adaptación de la UIOOT a sus responsabilidades actuales y futuras", invitando a reunirse a los países miembros para considerar la creación de una organización. En

1969, se celebró en Sofía, Bulgaria, la Conferencia Intergubernamental del Turismo, a fin de estudiar las medidas más apropiadas para crear una Organización Internacional de Turismo con carácter Intergubernamental.

En octubre del mismo año, en Dublin, se llevó a cabo la XXI, Asamblea General de la UIOOT, la que vió favorable la creación de una Organización Intergubernamental y se pidió al Consejo Económico y Social de la ONU propusiera, ante la Asamblea General de la misma, que se tomara una resolución al respecto. En diciembre de 1969, la Asamblea General de la ONU recomendó a los países miembros, instituir esa organización, previa revisión y modificación de los estatutos de la UIOOT. En septiembre de 1970 se celebró en México una asamblea extraordinaria, en la que se decidió cambiar su naturaleza jurídica, aprobando los estatutos que dieron origen a la Organización Mundial de Turismo, dependiente de las Naciones Unidas. Cabe aclarar que la resolución que aprobó dichos estatutos señalaba que los ya mencionados estatutos entrarían en vigor al transcurrir ciento veinte días después de que cincuenta y un Estados ratificaran ante el Gobierno Suizo (país depositario), los instrumentos legales de adhesión a los mismos. El 4 de julio de 1974 se depositó la cincuenta y un ratificación, contándose a partir de esa fecha los ciento veinte días señalados y consecuentemente los estatutos entraron en vigor el 10. de noviembre de 1974. La Asamblea General Constitutiva de la Organización Mundial de Turismo se llevó a cabo en Madrid en mayo de 1975, quedando dicha ciudad como sede permanente de la Organización.

El objetivo fundamental de la Organización es promover el desarrollo del Turismo como vistas a contribuir el desenvolvimiento económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad, el respeto universal y la observancia de los Derechos Humanos, así como las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. La Organización adopta y tomará todas las medidas adecuadas para el logro de estos fines, presentando particular atención a los intereses en materia turística de los países en vías de desarrollo. Para lograr definir su participación central en el área del Turismo, la OMT ha establecido y mantendrá una colaboración estrecha y efectiva con los organismos correspondientes de las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas. Sobre este particular, la Organización buscará el estrechamiento en las relaciones para la cooperación y participación en las actividades que se encuentren en el programa de ONU para el desarrollo. En este caso la Organización Mundial de Turismo será organismo participante encargado de la ejecución del programa antes mencionado.

Estructura Orgánica:

Hay tres clases de miembros: Miembros Efectivos, esta calidad corresponde únicamente a los Estados Soberanos. Miembros Asociados, pueden ser los territorios o grupos de territorios no responsables de la

dirección y control de sus relaciones exteriores. Miembros afiliados, serán las entidades internacionales, Intergubernamentales y no Gubernamentales ocupadas de intereses especializados en Turismo y las entidades y asociaciones comerciales, cuyas actividades estén relacionadas con los objetos de la OMT o que sean de la competencia de ésta.

Los Organos de la O.M.T. son:

La Asamblea General, Es el órgano supremo de la Organización y será integrada por los delegados representantes de los miembros efectivos. En las sesiones ordinarias que serán cada dos años y las extraordinarias cuando las circunstancias así lo exijan. Serán convocadas por el Consejo Ejecutivo y de una mayoría de los miembros efectivos, cada miembro efectivo y asociado será representado por cinco delegados como máximo, uno de los cuales será designado Jefe de la Delegación por el miembro que corresponda. El comité de miembros afiliados podrá designar hasta tres observadores y cada miembro afiliado podrá nombrar a un observador que participará en los trabajos de la Asamblea.

El Consejo Consultivo, Está compuesto por los miembros efectivos elegidos por la Asamblea General, a razón de un miembro por cada cinco miembros efectivos. Con el propósito de alcanzar una distribución equitativa y justa geográficamente, todo esto según el reglamento que la Asamblea adopte.

La Secretaría; Que está integrada por el Secretario General y el personal que la Organización requiera, el Secretario será designado por recomendación del Consejo Ejecutivo y mayoría de dos tercios de los miembros efectivos, su período de funciones es de cuatro años, pudiendo ser reelecto.

Organización de las Naciones Unidas; En la ONU la actividad turística mundial está vinculada al Consejo Económico y Social el cual ha manifestado siempre gran interés respecto a la solución de la problemática que presenta el Turismo. Ya desde su creación aportó una amplia colaboración en la preparación de convenios internacionales, sobre todo el de Nueva York de 1954, respecto de facilidades aduaneras. Posteriormente, ha votado en diferentes ocasiones resoluciones favorables para el desarrollo del Turismo Internacional; entre ellas destacan la de 1959, relativa a la convocatoria de la Conferencia Internacional Diplomática sobre el Turismo Internacional y la de Roma de 1963, referente a la Conferencia sobre el Turismo y los viajes internacionales, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en su Consejo General de 1966.

Organización Mundial de la Salud; Su intervención en el desarrollo del Turismo internacional se enfoca a prevenir la proliferación de ciertas enfermedades, para lo cual cuenta con un Reglamento Sanitario del Viaje Internacional.

Organización Marítima Consultiva Internacional; Esta Organización, creada en 1958, tiene por objeto principal asegurar la cooperación de los Estados miembros en materia de Marina Mercante y se ocupa de todo lo que concierne al transporte por mar de las personas, y en general al desarrollo del Turismo marítimo.

Organización Internacional de la Aviación Civil; Considerando que la transportación aérea ha sido el instrumento principal en la expansión del Turismo mundial, esta Organización ha buscado por todos los medios facilitar su desarrollo, a través de la reducción o en algunos casos supresión de ciertas formalidades, para que el viaje aéreo sea más comodo y seguro para el viajero internacional.

Organizaciones Regionales.

Organización de Estados Americanos; Esta Organización Intergubernamental Regional, fué constituida formalmente en Bogotá el 2 de mayo de 1948. Es notable el interés que desde su fundación ha demostrado en el desarrollo de la actividad turística, destacando sobre todo la precisión que hace en su declaración de principios al señalar que "los Gobiernos de las Repúblicas Americanas aceptan como principio de su política, el promover y facilitar los viajes de sus súbditos en el territorio de todas estas Repúblicas, como visitantes temporales de buena

fé y con fines legítimos". Posteriormente, en 1952, considerando que no existía una organización especializada regional en materia de Turismo, reconoció formalmente a la Conferencia Especializada Interamericana, misma que desde entonces se reúne cada cinco años convocada por la OEA. Finalmente, en un esfuerzo más para fomentar el desarrollo armónico y planificación de la actividad Turística en los Estados Americanos, creó tres centros Interamericanos de Capacitación Turística CICATUR, primero en la Ciudad de México en 1974, y después en Buenos Aires y Barbados en 1976, en donde se imparten cursos de alto nivel profesional en diferentes áreas, se presta efectivamente asesoría técnica a los países miembros y se realizan investigaciones turísticas.

Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico; La creación de esta Organización con sede en París, obedeció al interés de los países europeos de promover la más grande expansión posible de la economía, de empleo y el progreso general en los países miembros. Esta organización siempre ha concedido gran importancia al Turismo, cuenta con un comité de Turismo que se ha destacado por sus publicaciones sobre estudios especializados y reportes estadísticos tales como: "El Turismo y la Recuperación Europea" y, el informe anual sobre "El Turismo en los Países miembros de la OCDE".

Organizaciones No Gubernamentales.

Alianza Internacional de Turismo; Es ésta una de las organizaciones más antiguas y de mayor importancia a nivel internacional.

Entre sus actividades destaca la gestión, edición y difusión de títulos internacionales de viaje y de documentos internacionales de ayuda mutua para el Turismo de automóvil. Igualmente se ocupa de lo relativo a facilidades aduaneras para el tráfico internacional de carretera. También proporciona servicios de información a sus afiliados sobre hotelería, camping y red internacional de carreteras.

Cámara Internacional de la Marina Mercante; Esta Cámara promueve la facilitación de los viajes marítimos y cruceros.

Unión Internacional de los Ferrocarriles; Esta Unión enfoca sus objetivos en asegurar la colaboración de las administraciones de los ferrocarriles con vistas a mejorar el transporte férreo.

Una de las comisiones se ocupa del desarrollo del Turismo Social, a través de la utilización de este medio de transporte.

Asociación de Transporte Aéreo Internacional; Los antecedentes inmediatos de esta Asociación fueron las primeras convenciones celebradas entre los representantes de la mayoría de las compañías aéreas en la

Ciudad de Chicago en 1944. La IATA, se constituyó en el año de 1945 en la ciudad de La Habana y se registró en Montreal como sociedad Canadiense, sustituyendo a la antigua Asociación Internacional de Tráfico Aéreo que había sido creada en La Haya en 1919, ya que las actividades de ésta última se circunscribían únicamente al continente europeo. Objetivos principales de esta asociación son facilitar la coordinación entre las empresas de transportación aérea dedicadas directa o indirectamente a los servicios internacionales y alentar la promoción y desarrollo de los mismos. Hay dos categorías de miembros dentro de la organización, los miembros activos, constituidos por las empresas de transporte aéreo que prestan un servicio regular de transporte de pasajeros, de correo o de fletes en territorios de dos o más Estados y que operan bajo la protección de un Estado elegible como miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional. Y los miembros asociados, que son empresas de transporte aéreo que operan en un sólo país. Dentro de sus funciones y actividades se encuentra el determinar los precios de los boletos de transporte, condiciones del mismo, supervisión de agencias de viaje (boletaje) y asuntos generales relacionados con el Turismo. Estas funciones son reconocidas en acuerdos y convenios bilaterales que sobre transporte aéreo celebran numerosos Estados.

Asociación Internacional de la Hotelería; Asociación Mundial de

Agencias de Viajes; etc. Dada la amplitud del tema y la imposibilidad de tratar en este trabajo la totalidad de las organizaciones que se relacionan con la actividad turística mundial, sólo lo hicimos con las organización más importantes, sin menoscabo de la labor de muchas otras de también gran importancia turística.

VII.- CONVENIOS TURISTICOS INTERNACIONALES DE MEXICO.

La importancia y trascendencia de incluir el estudio de los tratados internacionales dentro del régimen jurídico de nuestro país, regulador de la condición jurídica de los extranjeros, y por tanto del turista, radica primordialmente en lo dispuesto por la propia Constitución:

"Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones o leyes de los Estados".

México y Alemania

Arreglo que establece la supresión de visa de pasaporte celebrado entre México y Alemania por simple cambio de notas fechadas el 20 de julio y 7 de octubre de 1927, aprobado por la Cámara de Senadores y promulgado en fechas no determinadas. Archivo General, Secretaría de Relaciones Exteriores.

* José Cabrera Ibarra, México en el Derecho Convencional, UNAM, 1969.

Se establece que para que los ciudadanos de un país puedan entrar o salir de otro país, tienen que presentar en una de las oficinas fronterizas su pasaporte, comprobando su nacionalidad, y no será necesaria la visación de los mismos en lo futuro. Esta disposición no abarca a los pasaportes para extranjeros. Para los casos de menores de 15 años, mayores de 10, así como para la no admisión de viajeros con antecedentes desfavorables, y al registro, estancia y expulsión de los extranjeros. Se conviene en proceder conforme a lo establecido al efecto en este convenio y conforme a la Ley Nacional que esté vigente, según sea la estipulación aplicable a cada circunstancia.

México y Cuba

Acuerdo del Jefe del Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos disponiendo que no se exija a los nacionales de la República de Cuba, pasaporte u otro documento semejante para entrar al país. De fecha 22 de marzo de 1922.

En reciprocidad a disposiciones similares dictadas por el Gobierno de la República de Cuba, no se exigirá a sus nacionales que deseen entrar al territorio de los Estados Unidos Mexicanos pasaporte, tarjeta de identificación u otro documento semejante.

Convenio celebrado entre México y Cuba acerca de la aplicación del artículo 3o. de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros (analizada líneas abajo). Celebrado por cambio de notas fechadas 11 de enero de 1943.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los nacionales de cada uno de ambos países que residan en el otro, prestarán su Servicio Militar en el país que residan, aplicando durante todo el tiempo que dure la guerra, las estipulaciones del artículo tercero de la Convención mencionada.

Convenio celebrado entre México y Cuba para la visita gratuita de pasaportes mexicanos. Concluido por simple cambio de notas fechadas el 25 de febrero, el 2 de octubre, y el 14 de diciembre de 1942. Aprobado por la Cámara de Senadores por Decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de enero de 1946. Promulgado por el Ejecutivo Federal por Decreto de 7 de abril de 1948.

Quedan sin efecto, en todas sus partes, las estipulaciones contenidas en las notas cambiadas entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la entonces Legación de Cuba en México, por las cuales se estableció que a ninguno de los nacionales de los dos países se le exigiría pasaporte para entrar al otro.

Así como se convino en que a partir del 10. de noviembre de 1942, los nacionales mexicanos que viajen a Cuba y los cubanos que lo hagan a México deben usar pasaporte, y que a los turistas de ambas nacionalidades les sea visado gratuitamente.

México y Estados Unidos de Norteamérica

Acuerdo previniendo que a partir del 10. de febrero de 1922, no se exigirá a los nacionales que vengan de los Estados Unidos de Norteamérica directamente al país pasaporte, tarjeta de identificación, permiso u otro documento semejante.

En reciprocidad a la orden ejecutiva del Departamento de Estado de Washington, permitiendo a los ciudadanos de la República Mexicana que entren a los Estados Unidos de Norteamérica directamente de México sin pasaportes, tarjetas de identificación, permiso o documento de naturaleza similar, el Gobierno de México otorga las mismas facilidades a los ciudadanos norteamericanos que entran al país en las mismas circunstancias.

Arreglo para establecer recíprocamente los derechos que se cobrarán por la documentación de ciudadanos mexicanos que viajen a los Estados Unidos de Norteamérica en forma temporal y de ciudadanos de Estados

Unidos de Norteamérica que en forma similar viajen a México, puesto en vigor a partir del 1o. de junio de 1950. Celebrado por cambio de notas de fecha 3 de mayo de 1950.

A los funcionarios acreditados del Gobierno de México, sus familiares, ayudantes, servidumbre y empleados, se expedirá Visa Oficial, válida por doce meses y con derecho a número ilimitado de solicitudes de entrada. Derechos gratis.

A los ciudadanos mexicanos que se dirijan exclusivamente por motivos de recreo o tránsito a los Estados Unidos de Norteamérica, se expedirá visa de no inmigrante, válido por tres meses y con derecho a una solicitud de entrada.

A los ciudadanos mexicanos que se dirijan a los Estados Unidos de Norteamérica en viaje de negocios, se expedirá visa de no inmigrante, válida por tres meses y con derecho a una sola solicitud de entrada.

A los ciudadanos mexicanos que residan cerca de la frontera de ambos países, que deseen cruzarla periódica o habitualmente en viaje de recreo por setenta y dos horas o menos, con destino a la frontera o lugares cercanos, se expedirá tarjeta de identificación para cruce de frontera, sin pago de ningún derecho.

A título de reciprocidad, cada una de las disposiciones regirá en los mismos términos y condiciones para los ciudadanos norteamericanos.

Acuerdo sobre documentación migratoria de no inmigrantes entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y México. Celebrado por cambio de notas de fecha 28 de octubre y 10 de noviembre de 1953.

A los ciudadanos norteamericanos que se dirijan a México, exclusivamente por motivos de recreo, estudios de cursos de verano o invierno, o en tránsito, se les expedirá tarjeta turista, válida para internarse al país por una sola vez, dentro de un plazo de 3 meses contados a partir de la fecha de expedición y para una permanencia máxima improrrogables de 6 meses.

A los ciudadanos norteamericanos que se dirijan a México con los motivos antes señalados, pero que pretenden internarse varias veces, se les expedirá, asimismo, tarjetas de turista, válida por 6 meses a partir de la fecha de la expedición y con derecho a múltiples solicitudes de entrada al país. En cuanto a los hijos menores de 15 años que acompañados de sus padres, se dirijan a México con iguales motivos, se les documentará con la tarjeta adecuada para tal trámite, que tendrá la validez temporal indicada anteriormente.

Los ciudadanos americanos que residan en las zonas fronterizas de los Estados Unidos de América y deseen cruzar la frontera habitual o periódicamente, por 72 horas, o menos, sólo requieren la presentación de algún documento de identidad y residencia (el gobierno mexicano se reserva el cruce de fronteras, las que serán expedidas sobre una base de reciprocidad, sin cobro alguno de derechos cuando sean implantadas).

El período de validez de las visas u otra documentación migratoria se refiere tan sólo a aquellas en que puedan utilizarse para solicitar admisión a través de un puerto de entrada a México y no al tiempo que pueda permanecer el portador en la República, ya que éste será fijado en cada caso por las autoridades de migración en el puerto de entrada.

No se expedirá visa u otra documentación migratoria a ningún ciudadano de los Estados Unidos de América, sólo que el mismo sea admisible en México de acuerdo con las leyes y reglamentos que estén en vigor en la fecha que se solicite la internación.

En forma recíproca, cada uno de los casos y circunstancias antes señaladas, serán aplicados a los ciudadanos mexicanos que se encuentren en condición idéntica a la que para los ciudadanos americanos se indica en cada caso, para su internación en los Estados Unidos de América.

Decreto de promulgación del convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sobre el desarrollo y la facilitación del turismo, firmado en la Ciudad de México, el 18 de abril de 1983. Convenio aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 28 de octubre de 1983. Publicado en el Diario Oficial de 16 de marzo de 1984.

"Convencidos de que en razón de su dinámica sociocultural y económica, el turismo es excelente instrumento para promover la comprensión, la buena voluntad y las relaciones estrechas entre los pueblos; ...

Los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América convienen en celebrar un Convenio de Turismo que, dentro de los respectivos marcos legales de cada país, promoverá los objetivos inspirados en las siguientes disposiciones:

El Convenio se divide en once Artículos: Desarrollo de la Infraestructura y la Industria Turística, aquí establece las facilidades que ambos países deberán otorgar a las operadoras de viajes en sus respectivos territorios.

Facilitación y Documentación; Las partes se comprometen a facilitar los trámites de migración. Alentar eventos culturales binacionales. Apertura de puertos fronterizos de alta prioridad, según las necesidades de desarrollo turístico. Otorgar la cortesía apropiada y respeto a los derechos de los turistas por medio de la capacitación del personal de los puertos de entrada de ambos países.

Programas Turísticos, Culturales y Fronterizos; Ambas partes estrecharán los vínculos entre los habitantes de la franja fronteriza mediante el intercambio de ideas y de experiencias humanas. Desarrollar en las áreas fronterizas los atractivos turísticos y mejorar las instalaciones.

Capacitación Turística; Intercambio de becas para estudiantes y maestros en materia turística, de información y documentación técnicas, programas de estudios para la capacitación de prestadores de servicios turísticos, así como intercambiar planes de estudio de las escuelas de hotelería que existan en ambos países.

Estadística Turística; Las partes acuerdan establecer un comité técnico de estadísticas en materia de turismo que sirva para compatibilizar las estadísticas sobre el turismo entre los dos países, dicha información será utilizada para conocer las características de los mercados turísticos reales y potenciales de ambos países, bajo los lineamientos establecidos por la Organización Mundial del Turismo.

Promoción del Mercado del Turismo; Ambas partes llevarán a cabo actividades conjuntas de promoción turística en otros países.

Organización Mundial de Turismo; Las partes adoptarán las reglas generales uniformes y práctica recomendadas por la organización para lograr la facilitación del turismo.

Consultas; Por medio de reuniones periódicas que se efecturarán en visitas recíprocas serán tratados los temas relacionados con la actividad turística, se considerará la posibilidad de establecer grupos de trabajo para estudiar temas específicos. Para los efectos de este convenio corresponde a la Secretaría de Turismo ser el organismo responsable.

Reemplazo del Convenio Turístico de 1978, Es el título del artículo 9o. del Covenio.

Período de Vigencia; Esta será de 5 años y se renovará tácitamente por plazos iguales hasta que el mismo no sea objetado por algún canal diplomático.

Notificación; Ambas partes convienen en notificar al Secretario General de la Organización Mundial del Turismo acerca de el Convenio así como de sus modificaciones si las hubiere.

México y Haití

Decreto que aprueba las notas que constituyen el acuerdo para visa gratuita de pasaportes de mexicanos y haitianos que viajen con destino a alguno de los países contratantes. Publicado en el Diario Oficial de 23 de enero de 1946.

Artículo Unico.- Se aprueban las notas de fecha 10. de julio de 1942, firmadas en Port-au-Prince, por los señores Excelentísimos Serge León Defly, Secretario de Estado de Relaciones de Haití y Francisco Vazquez Treserra, encargado de Asuntos de los Estados Unidos Mexicanos en aquel país, cuyas notas constituyen el acuerdo sobre visa gratuita de pasaportes mexicanos y haitianos.

Tratados y Convenciones vigentes entre los Estados Unidos Mexicanos y otros países.

Decreto que promulga la Convención celebrada entre México y varias naciones, sobre condiciones de los extranjeros. Publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1931.

El día 20 de febrero de 1928, se concluyó y firmó en la ciudad de La Habana, Cuba, por medio de Embajadores Plenipotenciarios de los países

Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador, México por supuesto, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Colombia, Honduras, Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, Haití, República Dominicana, Estados Unidos de América, y Cuba, una convención, con el fin de determinar la condición de los extranjeros en sus respectivos territorios.

En dicha Convención se acordó:

"Art. 1o. Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios.

Art. 2o. Los extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales observando las limitaciones estipuladas en las Convenciones y Tratados.

Art. 3o. Los extranjeros no pueden ser obligados al Servicio Militar.

Art. 4o. Los extranjeros están obligados a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos, siempre que tales medidas alcancen a la generalidad de la población.

Art. 5o. Los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados

o transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen en favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales.

Art. 6o. Los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente de paso por su territorio.

Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

Art. 7o. El extranjero no debe inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre. Si lo hiciere, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local.

Art. 8o. La presente Convención no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las partes contratantes, en virtud de acuerdos internacionales.

Art. 9o. La presente Convención, después de firmada, será sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios.

Esta Convención quedará abierta a la adhesión de los Estados no signatarios."

La Convención fué aprobada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, con las siguientes reservas:

1.- El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5o. de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

2.- El Gobierno Mexicano hace la reserva de que lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo 6o. de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su Ley Constitucional.

Convención relativa a la creación del Pasaporte Panamericano de Turismo y de Pasaporte de Tránsito para Vehículos. Firmada en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina el 19 de junio de 1935.

Concluída el 14 de junio de 1954 en la sede de las Naciones Unidas. Aprobada por la Cámara de Senadores en Decreto del 26 de diciembre de 1956.

Deseando facilitar el desarrollo del turismo internacional se conviene en conceder temporalemente ciertas facilidades a los turistas, entre otras, la importación libre de derechos y gravámenes de los efectos personales que porten, considerando como tales los que están definidos en esta Convención; y la eliminación de procedimientos aduaneros que pudieran obstaculizar el fomento del turismo internacional.

En el protocolo adicional a la Convención sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda turística, se define para los efectos de esta Convención, la expresión "derechos y gravámenes de importación", y se enumeran los artículos de propaganda turística que cada uno de los Estados contratantes admitirá libres de derechos y gravámenes de importación y sus condiciones; cuya finalidad esencial sea la de interesar al público a que visite dicho Estado.

CAPITULO TERCERO.- CONDICION JURIDICA DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS

VIII.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

El primer anhelo del hombre primitivo radicó en la necesidad de encontrar sus satisfactores que le permitieran vivir, así como defenderse de los demás seres vivientes que junto con él habitaban en la tierra; los viajes de aquellos primeros hombres a la orilla de un lago o a las estribaciones de la selva fueron motivados por la necesidad de lograr alimentos, o de conseguir las pieles con que debían cubrirse. *

No puede pensarse que tales viajes de nuestros antepasados fueron motivados por un deseo turístico; más bien el móvil de aquellos hombres de naturaleza nómada, para trasladarse de un lugar a otro, fue siempre la supervivencia, la inseguridad que les producía el enfrentarse solos ante los fenómenos y elementos naturales; de ahí que poco a poco los hombres buscaran agruparse en núcleos más o menos numerosos; así se desarrollaron, la familia, el clan, la tribu, el pueblo, siempre unidos por la sangre, la raza, el lenguaje y sus creencias.

* Javier San Martín y Torres. Nacionalidad y Extranjería. Edit. Mar. S.A. México, 1954.

Cuando el hombre se convirtió en sedentario, fueron sólo ciertos grupos los encargados de recorrer las tierras y luego los mares en busca de mercancías y relaciones. *

Pero veamos en la Historia de los pueblos cuál fue su sentir y modo de concebir las relaciones con sus vecinos; al entender a quienes consideraban extranjeros y qué derechos les otorgaban, podremos comprender el alcance de sus viajes y de sus relaciones con los demás pueblos.

Francisco J. Zavala en su obra Elementos de Derecho Internacional privado, afirma: "Al principio, cuando la humanidad en vez de estar dividida en grandes nacionalidades, se componía de familias, fuera de la tribu todos los demás eran extraños y tratados del mismo modo, la moralidad de cada uno de estos pequeños grupos y otras circunstancias sumamente variadas, hacían que fueran hospitalarios hasta la fraternidad, o recelosos y egoístas hasta la barbarie".

Un fenómeno que el mismo autor mencionado constata al través de sus estudios y que consideró válido, es el de que cuando una Nación se encuentra en período de formación, y elabora los fundamentos por los que

* Idem.

ha de regirse, por lo tanto aún débil, suele mostrarse hasta injusta con los de afuera; por el contrario, una vez que ha alcanzado su prosperidad, desarrolla su comercio tratando de atraer a los extranjeros en vez de desconfiar de ellos.

La condición del extranjero en los tiempos antiguos puede fácilmente comprenderse ya que dos son las grandes corrientes en que puede encuadrarse a aquellos pueblos: los teocráticos para quienes los extranjeros son seres inferiores pues están excluidos del privilegio de los nacionales de participar en el culto a los dioses y en esa virtud carecen de dicha protección; así considerados los extraños, los extranjeros, no se les reconocía ningún derecho, por lo contrario, sólo se les cargaba de deberes y obligaciones. Y por otra, la de los pueblos comerciantes y conquistadores como objeto de sus pretensiones de expansión y de servicio.

El maestro Miaja de la Muela al referirse al inicio de un primitivo derecho de gentes, sostiene que aquellos primeros pueblos, según los testimonios históricos, efectivamente mantienen relaciones comerciales entre sí algunas veces y belicosas otras; son el "imperio de los valles del Tigris y el Eufrates, de un lado y el faraónico del Valle del Nilo por otro". *

* Adolfo Miaja de la Muela. Introducción al Derecho Internacional Público.

3a. Edición, Ediciones Atlas. Madrid.

La relación intergrupal de algunas civilizaciones de que poseemos algún testimonio, tales como la Semita (Fenicia, Israel), la Aria (India, Persia) y la China, siempre irradiada de ese matiz religioso de que hemos venido hablando, característico de los pueblos teocráticos; así se encuentra plasmado en sus libros sagrados Biblia, Veda, Código de Manú, las obras de Confucio, etc.

En el más antiguo de los tratados mencionados por el maestro Miaja de la Muela, es el de Ennatum, el victorioso Señor de la Ciudad de Laqash, en Mesopotamia y los hombres de la Ciudad de Umma por el que las partes aceptan los límites señalados por Mesilim, garantizado el pacto por un juramento ante los dioses suméricos (3100 a. de J.C.).

Otro testimonio de aquellos primeros pasos en la relación de los pueblos aún con diferencia de razas, es el celebrado por Rames II de Egipto y Hattusili II, rey de los Hititas, que data del año 1291 a. de J.C., en el que encontramos un pacto de mutua ayuda y buena amistad.

O bien en la biblia, el libro sagrado del pueblo judío, leemos pasajes del Antiquo Testamento, Levítico, Cap. XX, Versículos 24 y 26; Deutoronomia, Cap. XVIII, Versículos 13, por citar algunos pasajes en los

que se narra la elección de Javhé sobre su pueblo elegido entre los demás donde entrevemos la fusión de las creencias religiosas con la idea que de otros pueblos existía. Un dato curioso y como excepción entre los orientales, lo constituye el hecho de que entre el pueblo judío existió el proselitismo, por el que se admitía al extranjero en la comunidad hebrea. *

Como para confirmar todas las aseveraciones, Alberto G. Arce entresaca el siguiente párrafo de Fustel de Coulanges: "El Ciudadano es el hombre que posee la religión de la ciudad; es el que honra a los mismos dioses que ella. El extranjero por el contrario, es el que no tiene acceso al culto, al que los dioses de la ciudad no protegen y que no tiene derecho a invocar. Esos dioses nacionales no quieren recibir oraciones y ofrendas, sino del ciudadano. Rechazan al extranjero; la entrada a sus templos les está prohibida y su presencia durante las ceremonias es el sacrilegio. (La Ciudad antigua)". *

Consecuencia de ellos es la negación de todo derecho al extranjero; tenemos así que en:

* Alberto G. Arce. Derecho Internacional Privado. Ed. Universidad de Guadalajara. Séptima Edición. 1973.

INDIA.

En el derecho indú, el pueblo estaba dividido en 4 castas; tres de ellas privilegiadas: la Sacerdotal, la Militar y la de los Comerciantes, la cuarta era la clase servil. Según el Menava Dharma Sastra, las tres clases primitivas son las regeneradas, la cuarta pertenece a los pueblos sometidos. El extranjero era colocado en la clase servil sólo si procedía de ciertas razas consideradas, y si de otro origen era colocado en la de los Parias, clase todavía inferior a la servil. El perteneciente a esta clase de los Parias era un ser impuro por provenir de una casta vil, y tal impureza era hereditaria para los hijos y aún los hijos de los hijos.

Como podremos ver, tal era la fuerza de la religión, que todo era influenciado por ella, y en tales condiciones el extranjero era menospreciado con pocas o casi nulas posibilidades de ingresar a las más ínfima de las clases.

EGIPTO.

Dominaron en este pueblo, los principales teocráticos como hemos venido asentando, y por ende la supremacía era reflejada en la casta sacerdotal. Los extranjeros, más que enemigos, eran culpables y el brazo del guerrero se encargaba del castigo.

Sin embargo, el trato humano para los extranjeros no fue del todo desconocido entre este pueblo, ya que llegaron a poseer tierras y a ser dispensados de la prisión por deudas, en recompensa de sus trabajos o servicios prestados.

GRECIA.

Siendo Grecia la cuna de la cultura, con esa organización política del Estado-Ciudad, o Polis, indiscutiblemente que tenían que florecer las instituciones internacionales, necesarias para regular las relaciones con los pueblos vecinos, fueran estas comerciales, hélias, de paz o culturales; al desarrollarse todas éstas, la condición jurídica del extranjero jugó un papel muy importante, toda vez que de las obligaciones y derechos que la legislación griega les concediera, dependía el éxito o fracaso de aquellas.

Para entender el trato que los extranjeros recibían en Grecia, no debemos olvidar que dos eran las más importantes formas políticas que la integraban: Esparta y Atenas.

El pueblo espartano, inundado de un preponderante espíritu guerrero, por naturaleza más apegado a sus costumbres, a veces demasiado rigoristas y hasta severas, se caracterizaba por su retraimiento,

consecuencia de la desconfianza de los pueblos limítrofes que lo obligaba a mantener constantes luchas; así se constata en las Leyes de Licurgo en donde incluso llegó a establecerse la prohibición para los extranjeros de residir en el territorio de la República.

En la opinión de Ramón de Orué* 1 la población podía clasificarse en 3 diferentes categorías: los "iguales" o "dorios vencedores", los únicos verdaderamente espartanos; "los periecos" o Lacedemonios", extranjeros carentes de derechos civiles pero admitidos en territorio espartano, dedicados al cultivo de la tierra a cambio del pago de un canon;* 2 y "los ilotas", sometidos a la esclavitud, que eran los extranjeros de pueblos vencidos.

La concepción ateniense respecto de los extranjeros, en cambio fué más humana que la del pueblo espartano, incluso en ocasiones hasta antagónica.

Su legislación estuvo inspirada en un respetuoso tratamiento para los extranjeros, quienes llegaron a obtener una serie de derechos variables según los casos; no podría esperarse menos de un pueblo "republicano democrático".* 3

Existieron, al igual que en Esparta, diversas categorías de extranjeros: "los isóteles" admitidos en Atenas en virtud de un tratado

1 * Citado por Carlos Arellano García. "Derecho Internacional Privado" Ed. Porrúa. S.A., México, 1984.

2 * Adolfo Miaja de la Muela, "Derecho Internacional Privado" Ed. Atlas.

3 * Carlos Arellano García, Op. Cit.

de amistad o isopoliteía, de ahí su nombre, los que se encontraban en igualdad de derechos con los ciudadanos, eran los extranjeros nacionalizados.

Un segundo grupo lo constituía el formado por aquellos extranjeros que con autorización del Areópago residían en Atenas, llamados Metecos, a quienes se les prohibía poseer inmuebles, transmitir o recibir testamento, y sus hijos eran considerados bastardos; tampoco podían comparecer por sí mismos a juicio, sólo les era permitido mediante la asistencia de un Proxenes o ciudadano solvente bajo cuya protección residían.

Por último los extranjeros denominados "bárbaros", procedentes de pueblos que no formaban parte de la raza helénica, ni estaban en relaciones políticas con los atenienses; éstos no gozaban de ninguna protección jurídica.

En la época de decadencia de Atenas la ciudadanía llegó a obtenerse con dinero o por servicios prestados, teniendo acceso a ella los mismos bárbaros.*

* Idem, Pág. 280. Adolfo Miaja de la Muela. "Derecho Internacional Privado".

ROMA.

La civilización romana, en realidad cuna del derecho moderno, resulta de suma importancia para la comprensión de nuestro tema; tal vez no sólo de éste sino de todas las ramas del derecho; fue tanta y tan profunda la inquietud jurídica de aquel pueblo que casi no existió aspecto ligado con el derecho que no fuera abordado por éste.

Un autor, el maestro F. Margadant S., en su obra "Derecho Privado Romano", ha investigado en tal forma esta cultura que nos vemos obligados a seguir sus lineamientos, con el objeto de comprender con esa claridad, la concepción que el pueblo romano tenía de los extranjeros.

"En el derecho moderno el concepto de personas físicas coincide con el de ser humano. El Derecho mexicano no reconoce la posibilidad de que existan seres humanos sin personalidad jurídica. Todo ser humano tiene capacidad de goce, es decir, puede ser centro de imputación de derechos. El hecho de que alguien carezca de la capacidad de ejercicio (menores o dementes) no afecta su personalidad jurídica ya que ésta se caracteriza por la capacidad de goce y no necesariamente por la de ejercicio. En cambio, el derecho romano sólo reconocía plena capacidad de goce a una minoría de seres humanos. Estos debían reunir, para ser personas los tres requisitos siguientes:

- a). Tener el STATUS LIBERTATIS (ser libres, no esclavos).
- b). Tener el STATUS CIVITATIS (ser romanos, no extranjeros).
- c). Tener el STATUS FAMILIAE (ser independientes de la patria potestad)".

Ya con esto comprenderemos la rigidez del concepto romano acerca del extranjero, quien por no poseer el STATUS CIVITATIS carecía de la capacidad de goce y por ende no podía considerarse como persona; sólo con tal concepción entenderemos la famosa Máxima romana consignada en las XII Tablas "Adversus hostem aeterna auctoritas esto"* la absoluta autoridad de Roma sobre el extranjero, lo cual significaba el derecho de vida y muerte que los ciudadanos romanos tenían sobre los extranjeros.

Sólo a través de la institución de la hospitalidad, de los convenios y tratados, fue suavizándose el anterior concepto de los extranjeros quienes lograron una condición más favorable.

En tales circunstancias las personas libres se clasificaron conforme al Derecho Romano en ciudadanos y no ciudadanos ("Nacionales y Extranjeros").

* Citada por Carlos Arellano García. Op. Cit.

"Tres privilegios de carácter privado comprendía la ciudadanía romana.

- a). *Connubium*.- Derecho de contraer justas nupcias.
- b). *Commercium*.- Derecho de contratar.
- c). Acceso a las *legis actione*.- Derecho de valerse del procedimiento *quiritario*.

Así mismo los ciudadanos romanos gozaban de otros tres privilegios de índole pública:

- a). *Ius suffragii*.- Derecho de votar en los comicios.
- b). *Ius honorum*.- Derecho de ser elegido para cargo público.
- c). Y el derecho de servir a las legiones".*

Así a la cabeza de la escala que va desde la ciudadanía plena hasta la extranjería plena, encontramos al ciudadano romano nacido como tal.

Luego vienen los antiguos confederados de *LATIUM*, los *LATINI VETERES*; sólo les falta en Roma, el *IUS HONORIUM*, que posteriormente se les reconoce.

* Guillermo F. Margadant S.

En un escalón inferior encontramos al LIBERTO, manumitido conforme al IUS CIVILE; sólo le falta el IUS HONORUM y el IUS CONNUBIL.

Debajo de estos libertos de mejor libertad, están los LATINI COLONIARIII, romanos que habían establecido una colonia en alguna parte de Italia. Tenían el COMERCIIUM y un limitado derecho de voto en Roma; además muchos tenían el CONNUBIUM.

De condición todavía inferior eran los LATINI IUNIANI, ya que su IUS COMERCII no incluía el derecho de hacer o de recibir algo por testamento.

Luego llegamos a los PEREGRINI, que tenían derecho de vivir en Roma y podían acudir al PRAETOR PEREGRINUS, magistrado romano encargado de dirimir sus controversias, quien aplicaba el elástico y aquitativo sistema formulario, muy superior al de las LEGIS ACTIONES. Con estos PEREGRINI, hemos salido ya de las formas de la ciudadanía romana. Sin embargo la escala continúa hacia abajo.

Allí encontramos a los DEDITITII, libertos que durante la esclavitud habían sufrido alguna pena infamante y que no tenían siquiera el derecho de vivir dentro o cerca de Roma.

Sin ningún privilegio se encontraba la última categoría, LOS

BARBARI. Con este término los romanos designaban a los pueblos que vivían fuera de la región dominada por Roma, siempre y cuando no hubieran logrado organizarse en una sociedad civilizada, como una POLIS o un reino territorial gobernado desde una capital.

El extranjero originalmente era jurídicamente incapaz, vivía en un vacío jurídico; contratos de hospitalidad entre familias romanas y extranjeras, celebrados entre Roma y otras ciudades, el impacto del IUS GENTIUM y, desde 242 a. de J.C., la creación del pretor peregrino, son pasos sucesivos hacia la equiparación del extranjero al romano, en el derecho privado, casi completa a la época clásica. Algunos contratos estaban vedados al extranjero, LA SPONSIO, LA MANCIPIATIO, pero otros más modernos, y con la misma función económica, estaban a su disposición; carecían de la TESTAMENTI FACTIO ACTIVA Y PASIVA.

La ciudadanía romana, segundo requisito de la personalidad física, se fue haciendo poco a poco extensiva, primero a los habitantes no romanos de la región latina, que recibieron (desde aproximadamente 340 a. de J. C.) el status de latini veteres, muy parecido a la ciudadanía romana; luego, a los habitantes no latinos de Italia; después con concesiones individuales o colectivas a los peregrinos. Finalmente por la CONSTITUTIO-ANTONIANA, Caracalla extendió en 212 la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del imperio con exclusión de los dediticios

y de los latinos junianos. Todo ello motivado por consideraciones fiscales, ya que permitía añadir a los impuestos especiales con que se gravaba a los provincianos, los impuestos que deberían pagar como ciudadanos romanos.

Hay quien, sin embargo, difiera de la anterior opinión pensando que la Constitución de Caracalla, según la cual todos los súbditos del Imperio se vieron investidos del derecho de ciudad sin categorías ni distinciones, lejos de considerarse como producto de una finalidad determinantemente tributaria, ya que con la equiparación, la dispensa del pago de impuestos otorgados a los extranjeros, quedaba sin efecto, debería comprenderse como un anhelo de buscar la unidad, igualando a todos los pueblos bajo la universalidad de un solo derecho; querer darle un origen distinto, sobre todo tributario, no es sino un deseo de restar méritos a ese ideario revolucionario de tan ilustres pensadores de aquella época.

Tal es la opinión del maestro Ricardo Rodríguez, en su obra la Condición jurídica de los Extranjeros en México. Dicha Constitución Antoniana, mejor conocida por el nombre de su autor Caracalla, debió estar influida por ese anhelo de unión, era una exigencia en esa etapa de su historia, fortalecer el imperio que se veía amenazado no sólo por el relajamiento de las costumbres, sino también por

la invasión de los bárbaros que poco a poco conquistaban para sí más territorios del imperio; si de la igualdad de derechos otorgada, se siguió como consecuencia, como efecto, el que aumentara el número de habitantes del Imperio que estuvieran obligados a pagar tributos, impuestos, diríamos en términos modernos, un mayor número de causantes, no significa, como acertadamente lo hace notar Ricardo Rodríguez, que la motivación la debemos buscar en la repercusión tributaria que haya logrado; seríamos demasiado severos y estaríamos equivocados si al efecto lo trocáramos en causa.

Concluamos el estudio de la condición jurídica de los extranjeros en Roma con las palabras de Eugene Petit: "Bajo Justiniano todos los libertos son ciudadanos. Las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía fueron los condenados a ciertas penas criminales, los esclavos y los bárbaros".*

Si todavía quedaba algún vestigio de menosprecio hacia los extranjeros, hacia los habitantes del Imperio que continuaban privados de los más mínimos derechos de todo hombre, con Justiniano empezó una nueva etapa y después de él la CIVITAS no volvió a ser un elemento del STATUS.

EDAD MEDIA

Con la caída del Imperio Romano de Occidente se inicia una nueva etapa en la Historia conocida con el nombre de "Edad Media".

El extranjero en esta etapa más bien fue tratado con una serie de limitaciones, las que incluso llegaron a rebajar su dignidad de persona explicable aunque de ninguna forma justificables, por las circunstancias propias del tiempo, en donde la violencia incluso estuvo a la orden del día.

Fueron múltiples las restricciones a los derechos de los extranjeros, las que en un intento de generalización podrían reducirse a las siguientes:

- a) El señor del Feudo poseía, ejercía pleno dominio, no sólo sobre la tierra sino también sobre aquellos que en ella iban a establecerse;
- b) Era tal el poder del Señor Feudal, que llegaba a tener sobre los extranjeros derecho de vida y muerte;
- c) En la mejor de las condiciones, el Señor permitía a aquellos residir en sus tierras aunque no sin la imposición de onerosas cargas y obligaciones;

d) Estas cargas y obligaciones ordinariamente se traducían en pesados tributos que en la mayoría de los casos hacían imposible la permanencia en aquellas tierras.*

Estas obligaciones desde luego no se veían compensadas por ninguna clase de derecho, convirtiendo la vida de los extranjeros en una verdadera negociación de la propia vida: el Señor Feudal como amo y máximo dueño de aquellas tierras, sólo era dominado por la idea de poseer y poseer cada día más, acrecentar su poder, amurallarse para estar prevenido contra posibles deseos de expansión de su vecino, también poderoso Señor Feudal, y enriquecer sus arcas a fin de convertirse en Rey.

Es por eso que cada feudo constituyó su propio reino, con leyes especiales para sí, en donde la condición de los extranjeros varió; de ahí la dificultad de obtener una idea general del trato que los extranjeros recibieron en esta época; sin embargo las anteriores restricciones que arriba han quedado apuntadas podrían señalarnos una pauta para comprender el límite o alcance de la condición jurídica de los extranjeros.

Lo cierto es que los extranjeros se encontraban en evidente desigualdad respecto de las nacionales.

* Carlos Arellano García. Op. Cit.

El derecho que los señores feudales tenían para heredar los bienes de los extranjeros fallecidos en sus dominios, conocidos como el derecho de Aubana, no es sino una constatación de la desigualdad sufrida por los extranjeros*. 1

Es por eso que se ha dicho que en la Edad Media, época de "ruda barbarie y de injustas violencias, la condición de los extranjeros fue sumamente triste".* 2

Considerados los extranjeros fuera del derecho común, no tenían la facultad de hacer testamento, lo cual significaba que los bienes pertenecientes a un individuo fallecido en un territorio que no fuera el de su país, eran declarados libres, mismos que se entregaban al Señor de la tierra quien se los apropiaba; otras veces se entregaban al fisco aún existiendo herederos legítimos. Esta "monstruosa costumbre" consistió por tanto, y en términos del derecho romano, en una imposibilidad para los extranjeros de hacer testamento y de recibir por testimonio, sin derecho a la TESTAMENTI FACTIO ACTIVA Y PASIVA.

Afirma Miguel Arjona en su obra Derecho Internacional Privado, que durante la época feudal, confundirse el suelo con la soberanía, siendo soberano el propietario del suelo.

1 y 2 * Idem

De ahí que el Señor Feudal dispusiera de todo aquello, incluidos los extranjeros, que en sus tierras residieran.

Desde luego no debemos pasar por alto la influencia ejercida por el Cristianismo que atemperó los rigores de un trato inhumano hacia los extranjeros, congruente por demás con sus postulados de universalidad, de considerar a todos hijos de un mismo padre, de la igualdad de los hombres.

El amor al prójimo no hace distinciones entre un coterráneo o uno de afuera; todos al igual hemos sido redimidos por la sangre de Dios hecho hombre encarnado en Jesús; éste nos ha enseñado incluso que debemos amar a nuestros enemigos.

Con todos estos principios fundamentales del Cristianismo difundidos por todo el mundo, la condición jurídica del extranjero, se vio beneficiada y elevada a un nivel digno, tan fue así que la Iglesia, heredera y continuadora de aquellas enseñanzas, se manifestó contraria a los derechos inhumanos de Cuba en congruencia con la igualdad de los hombres por ella predicada. Fue tan efectiva esta influencia, que en los lugares en que el Derecho Canónico imperó, los rigores contra los extranjeros, si no fueron eliminados, si reducidos al mínimo.

La declaración de la universalidad del cristianismo en boca de San

Pablo se proyecta a "borrar toda diferencia entre judíos y cristianos, hombres y mujeres, circuncisos e incircuncisos", debiendo tener como consecuencia que no hubiere distinción entre nacionales y extranjeros y "que la cristiandad reqida por un sólo padre espiritual, el Soberano Pontífice, considerara iguales a todos sus miembros".* 1

"Las divisiones nacionales son dejadas al margen en el terreno doctrinal por una religión universalista como es la cristiana, no dirigida al hombre de una nacionalidad sino encauzada al ser humano de todas las razas, de todas las condiciones sociales, de todas las situaciones económicas y de todas las naciones".* 2

REVOLUCION FRANCESA.

Otras causas tales como la civilización, el progreso, las relaciones con otros países de tipo comercial, cultural, aunadas a la influencia ejercida por el auge del cristianismo, colaboraron a que el trato hacia los extranjeros fuera cada vez menos rigorista. Aparecieron así los tratados y convenios diplomáticos fundamentados primordialmente en la reciprocidad, y con los cuales se intentaba garantizar a sus

1 * Alberto G. Arce. Op. Cit.

2 * Carlos Arellano García. Op. Cit.

propios súbditos residentes en territorio de otro país, el goce de ciertas ventajas, concediéndolas en igual forma a los súbditos extranjeros en el territorio del Estado.

El cambio radical ideológico, social y político se alcanzó merced a la Revolución Francesa de 1789, movimiento que vino desde sus cimientos a reivindicar los derechos del hombre por las formas que introdujo y por las supresión de toda barrera divisoria entre los pueblos. Al grito de igualdad, libertad y fraternidad, cae por tierra toda diferencia entre los hombres, y brota la equiparación entre extranjeros y nacionales, consecuencia lógica del postulado de igualdad.

La asamblea constituyente, en efecto, proclamó que el derecho de AUBANA o ALBINAGIO era contrario a los principios de fraternidad que debían unir a todos los hombres, cualesquiera que fuesen su país y su gobierno.

Decía el artículo 3o. de la Delcaración Francesa de los Derechos del Hombre:*

"Por la naturaleza y ante la Ley, todos los hombres son iguales".

* Citado por Carlos Arellano García. Op. Cit.

Sin embargo, todas estas ideas liberales no estaban lejos de ser atacadas y al nacimiento del régimen monárquico, conocido con el nombre de Consulado, en Francia se suscitó una doble cuestión: admitir a los extranjeros al goce completo de los derechos civiles sin reciprocidad, tal cual lo proclaman los fieles seguidores y pensadores de la Revolución, o bien consagrar el sistema de la reciprocidad por el que se concedería a los extranjeros algunas ventajas de acuerdo a las relaciones celebradas con el país al que pertenecieran.

El triunfo de esta última tendencia se deja sentir ya en el Código Civil Napoleónico, en el que se establece que los concedidos a los franceses por los tratados con la Nación a que aquellos pertenezcan.

Evidentemente con tal sistema se dio un paso atrás en los logros de la Revolución, ya que el reconocimiento de los derechos de los extranjeros quedó supeditado a la celebración de algún tratado entre los soberanos, muy por el contrario de la igualdad de todos los hombres por la naturaleza y ante la ley pregonada por aquella.

EPOCA MODERNA

En el siglo XIX se fortalece la tendencia por un trato igualitario entre nacionales y extranjeros, por la concesión de los mismos derechos-

a unos y otros, sin duda propiciado todo por el incremento de las relaciones comerciales entre las naciones que cada día se ven aumentadas en relación directa con la facilidad del transporte, de las vías de comunicación. Es característica de este siglo también, que el trato a los extranjeros que emigraron de Europa a América se tornara más favorable, comprensible si tomamos en cuenta la necesidad del nuevo continente de ver poblado su territorio.

La declaración de 12 de octubre de 1929 expedida en Nueva York por el Instituto de Derecho Internacional, pretende alcanzar el reconocimiento entre todos los pueblos de esa igualdad de derechos en los hombres, que ya se venía sosteniendo con cierta firmeza en el siglo anterior, así asentada: "Es deber de todo Estado reconocer a todo individuo el derecho igual a la vida, a la libertad y a la propiedad y conceder a todos en su territorio, plena y completa protección de esos derechos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, idioma o religión".* 1

En San Francisco, del 25 de abril al 26 de junio de 1945, delegados de diferentes estados redactaron el documento constitutivo de la ONU, conocido como Carta de las Naciones Unidas, en la que establecieron como objetivo de los gobiernos ahí representados el de: "Reafirmar la fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas".* 2

Sirviendo todo lo anterior de preparación, de preámbulo, fué como nació para el mundo entero la más grande promulgación de las ideas igualitarias, del respeto a la dignidad humana: La Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que en materia de condición jurídica de los extranjeros expresa:

"Artículo 1o. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

"Artículo 2o. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."...

"Artículo 6o. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica."...

"Artículo 13o. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado" . . .*

* Declaración Universal de Derechos Humanos. Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas. noviembre 1968.

Como afirma el maestro Carlos Arellano García, si es verdad que tal declaración universal de derechos constituye una norma jurídica internacional capaz de obligar a todas las naciones integrantes de la ONU, también lo es, que aún sin esta categoría normativa, posee una gran autoridad moral.

Más no basta ese reconocimiento de las naciones de los derechos inherentes de todo ser humano, aún hay camino que recorrer y largo, es indispensable, y ya se ha trabajado en ello con más o menos éxito, que ese reconocimiento de los derechos humanos sea elevado a la categoría de normas jurídicas, de verdaderas reglas de conducta para las naciones, generales, universales, obligatorias y capaces de ser exigidas en su cumplimiento por un órgano internacional superior, última fase de este ciclo, a fin de que la obra que en aquel año de 1945, cincuenta naciones iniciaron, se vea coronada con la adhesión y vigencia en las leyes de todas y cada una de las naciones del orbe.

IX. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MEXICANOS APLICABLES A LOS EXTRANJEROS.

EPOCA COLONIAL.

Si queremos indagar en la historia, la legislación que existió en México en relación al trato jurídico otorgado a los extranjeros, es preciso, que recordemos que éramos la Nueva España, hablar de la legislación imperante en España y que tuvo aplicación en nuestro país desde la conquista, época colonial, hasta la consumación de la Independencia. Nos dice Carlos Arellano García:* "Aún en la primera época del México independiente se produjo la vigencia del viejo Derecho Español, pues nuestro país estaba demasiado ocupado en estructurar jurídicamente un gobierno para legislar en materia de extranjería".

Alberto G. Arce,* por su parte afirma: "En el período colonial y por algún tiempo desde la Independencia de México, rigió la antigua legislación española que estuvo en vigor hasta que se inició por el Presidente Juárez, la Reforma y se promulgaron sucesivamente leyes que cambiaron por completo la legislación civil".

* Carlos Arellano Garcia. "Derecho Internacional Privado". Ed. Porrúa, S.A. México, 1974.

* Alberto G. Arce. "Derecho Internacional Privado" ed. Universidad de Guad. Séptima Edición, 1973.

Así pues, la principal legislación española que regulaba la condición jurídica de los extranjeros, estaba contenida en estos ordenamientos fundamentales: el Fuero Juzgo, el Fuero Real, las 7 partidas, la Novísima Recopilación y las Leyes de Indias.

En el Fuero Juzgo, legislación unificadora de la legislación bárbara y del Derecho Romano, encontramos disposiciones benignas para los extranjeros: así tenemos que en la Ley 2a., Título 3, Libro XI se disponía que los mercaderes extranjeros podían ser juzgados por sus jueces y sus propias leyes, y lo más apegado a la territorialidad del derecho feudal.

Por su parte el Fuero Real, prohíbe en la Ley 5a. Título 6o., Libro I, la aplicación de las leyes extranjeras en los juicios.

Las Leyes de Partida, en la Ley 15, Título 14, Partida 1a., establecen y perceptúan la observancia de ese cuerpo de leyes, haciéndolas obligatorias a nacionales y extranjeros; en consecuencia de la Ley 6a. , Título 4o. Partida 3a., ordena a los jueces decidan los pleitos por las leyes del citado código. Las leyes de Partida fueron, en realidad para la época, sumamente equitativas pues incluso llegó a castigarse a aquél que dispusiera de los bienes o mercancías de un extranjero; cuando éste moría sin hacer disposición de sus bienes, sus parientes tenían el

derecho de recibirlos una vez que fueran avisados por el Obispo, quien se encargaba de comunicárselos en el lugar donde estuviesen; con ello quedaba implícitamente abolido el derecho de Aubana, tan arraigado en esa época.

La Novísima Recopilación, La Ley 1a. y 2a., Título XI, Libro VI, prohíbe a los extranjeros ejercer el comercio en las Indias; es el tiempo del descubrimiento de América, y España se preocupa de que no se filtren en sus colonias intereses ajenos, lo que ocasiona que en su legislación se palpe una mayor restricción hacia los extranjeros.

En ese aislamiento de la Nueva España, impuesto por los españoles, llegó a prohibirse la entrada y permanencia de extranjeros con penas severas y algunas veces hasta con la muerte.

La Novísima Recopilación establece en forma definitiva el Fuero de Etranjería que consagraba una jurisdicción especial distinta a la ordinaria para los extranjeros transeúntes.*

Las leyes de Indias continuaron con esa tendencia de aislamiento de los españoles, respecto a sus colonias. Así se estableció: "Ningún extranjero ni persona prohibida puede tratar en las Indias, ni pasar a ellas, bajo pena de la vida y pedimento de bienes (Leyes I, VII, Título

* Carlos Arellano García.

XXVII, Libro IX)" o bien: Las autoridades debían procurar la limpieza de la tierra de extranjeros (Ley IX, Título XXVII, Libro IX)".*

Con tales regulaciones y las relaciones nulas con los extranjeros, en la Nueva España era difícil que se legislara sobre la condición jurídica de extranjeros, menos aún si tomamos en cuenta que a finales de la colonización española en la Nueva España, con el nacimiento de México Independiente, se promulgó en España la Constitución de 1812 cuya tendencia fue la de asimilar al mayor número de extranjeros que hubiesen obtenido de las Cortes carta de naturalización o a aquellos que sin ella llevasen 10 años de vecindad en cualquier parte de su Reino. Si consideramos la influencia y aún la vigencia que dicha Constitución ejerció en la Nueva España, comprenderemos el alcance de sus disposiciones, al grado que como afirma Carlos Arellano García* "eliminó al elemento extranjero convirtiéndolo español".

CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

La primera Constitución procreada en los campos de batalla del México Independiente, no logró sacudirse la influencia legada de la legislación española, ya que asimila al nacional, al extranjero radicado en el territorio mexicano.

* Idem

Así lo establece en su artículo 14: "Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la Ley"; y el artículo 17 estipulaba: "Los Transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación; y respeten la religión católica, apostólica y romana".*

PLAN DE IGUALA.

El Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 no hace distinción entre nacionales y extranjeros, y así lo deja ver su Artículo 12: "Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".*

TRATADO DE CORDOBA.

Celebrado el 24 de agosto de 1821 por Agustín de Iturbide y Don Juan O'Donojú y en el que en su parte conducente, se reconoce el derecho sin hacer distinción entre nacionales y extranjeros, por tanto de toda persona de trasladarse a donde mejor conviniera a sus intereses y así adoptar como patria México el país de su procedencia. Se reconoció así un "estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde cada quien le conviniera".

* Carlos Arellano García

BASES CONSTITUCIONALES DE 1822.

El 24 de febrero de 1822 el Congreso estableció entre otras bases constitucionales: "El Congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo".

DECRETO DE 16 DE MAYO DE 1823.

Por medio de este decreto, el Congreso autorizó al Ejecutivo para expedir cartas de naturalización a los extranjeros que la solicitaren.

DECRETO DE 7 DE OCTUBRE DE 1823.

A través del cual se autoriza a los extranjeros la adquisición de negociaciones mineras que hasta antes de consumarse la Independencia tenía prohibida, pues así lo establecía la Recopilación de Indias y las Ordenanzas de Minería. (Título 27, Libro 9; Art. 1o., Título 7 respectivamente)*.

Hasta antes de que entrara en vigor este decreto, los extranjeros para estar en posibilidad de explotar y trabajar minas en suelo mexicano, debían, o estar naturalizados o bien obtener un permiso especial.

* Carlos Arellano García

ACTA CONSTITUTIVA DE 31 DE ENERO DE 1824.

Este documento, base política de la Constitución del mismo año, en su articulado reconoce la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros; así su artículo 30 estipula: "La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano".

DECRETO DE 18 DE AGOSTO DE 1824.

Fué éste un decreto que tendía a fomentar la colonización o como afirma Carlos Arellano García a "incrementar la inmigración y resolver el problema de escasez demográfica puesto que ofrecía a los extranjeros que vinieran a establecerse en México, toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades; así el extranjero en suelo mexicano iba obteniendo el reconocimiento de los mismos derechos que los nacionales en cuanto a sus personas e intereses".

DECRETO DE 10 DE MAYO DE 1827.

Por medio de este decreto se prohibió que los españoles ejercieran cargos o empleos público.*

* Alberto G. Arce

DECRETO DE 20 DE DICIEMBRE DE 1827.

Este decreto ordenó la expulsión de los españoles; ley que fué derogada por la de 20 de Marzo de 1829.*

DECRETO 12 DE MARZO DE 1828.

Este decreto se significó por la protección al extranjero en el modo de adquirir propiedades. Dispone su artículo 6o. "Los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas prescritas o que se prescribieren en lo de adelante, están bajo la protección de las leyes, y gozan de los derechos civiles que ellas conceden a los mexicanos, a excepción de adquirir propiedad territorial rústica que conforme a las leyes vigente, no pueden obtener los no naturalizados."

Quedaron exceptuadas de la prohibición las propiedades mineras que sí podían adquirir los extranjeros.

Se ocupó también del requisito de los pasaportes, que con posterioridad quedaron suprimidos.

* Carlos Arellano García

El balance de lo hasta aquí analizado nos deja un saldo favorable en cuanto a la regulación del trato jurídico otorgado a los extranjeros; desde el año de 1828, el extranjero es equiparado con el nacional en el pleno goce de sus derechos civiles, cuando en otras partes del mundo, digamos Europa, todavía tales derechos se veían sumamente restringidos.

LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

La 1a. de las 7 Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, en su artículo 12 se refirió a la condición jurídica de los extranjeros y así estableció: "Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales y además los que se estipulen en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión, sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles".*

Sin embargo persistió en su Artículo 13, la prohibición para adquirir propiedad raíz, en territorio nacional, a menos que los extranjeros se naturalizaran o casasen con mexicana.

BASES ORGANICAS DE 1843.

El Artículo 8o. de estas Bases de 12 de junio de 1843, establecía

* Carlos Arellano García

como obligaciones de todos los habitantes de la República, sin distingos de nacionales y extranjeros, los de observar la Constitución y sus leyes.

Así mismo, en su artículo 9o. fija los derechos de que gozan los habitantes de la República, y de catorce de sus fracciones, sólo una, la última, se refiere exclusivamente a los mexicanos.

LEY DE EXTRANJERIA Y NACIONALIDAD DE 30 DE ENERO DE 1854.

Fue ésta la primera ley que en forma sistemática ordenó la dispersa reglamentación de la materia; sin embargo su vigencia fue dudosa ya que al triunfar la revolución de Ayutla fueron derogadas todas las leyes expedidas por la administración del general Santa Anna. La presente ley, a falta de otra y aunque sin citarla, fue respetada por nuestros tribunales y fue el nacimiento de nuestra jurisprudencia en la materia.

CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 elevó al rango de precepto constitucional la igualdad en el goce de los derechos concedidos al nacional y al extranjero.

En su Título primero, Sección la., de los derechos del hombre

establece: "Artículo 1o. EL pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

En todos los siguientes artículos, no se hace separación o división entre nacionales y extranjeros; sólo se habla de ciudadanos en tratándose de derechos políticos, más no contrapuestos a los concedidos a los extranjeros, puesto que existirán mexicanos que no sean ciudadanos. Así lo encontramos en el Artículo 8o., refiriéndose al derecho de petición que en materia política se reserva a los ciudadanos, y en el 9o., en relación al derecho de asociación tratándose de tomar parte en los asuntos políticos del país.

"Artículo 11o. Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por el territorio, y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante".

El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa en los casos de responsabilidad criminal o civil".

Además para hacer efectivas las garantías otorgadas al hombre en los preceptos fundamentales contenidas en ella, la misma Constitución ha establecido el juicio de amparo, por medio del cual la autoridad federal resuelve la controversia y declara si ha violado alguna autoridad, cualquiera que sea su categoría, la garantía o garantías acusadas por el quejoso, sea mexicano o extranjero, a quien en caso afirmativo ampara y protege en nombre de la Justicia Federal.

Si en la la. Sección no hemos encontrado ninguna diferencia en cuanto a trato entre nacionales y extranjeros, aclaración hecha de los derechos políticos, en los artículos 32 y 33 de la propia Constitución, sin embargo, como lo sostiene Carlos Arellano García, "se asienta un trato diferencial". En el Artículo 32 se establece que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para todo empleo. Por su parte el artículo 33 consagra la facultad del Gobierno para expeler al extranjero pernicioso.

LEY DE EXTRANJERIA Y NATURALIZACION DE 1886.

La Ley de 28 de mayo de 1886, conocida con el nombre de Ley Vallarta en honor a su autor Ignacio L. Vallarta, aborda el problema de condición jurídica de los extranjeros; así en su Capítulo IV, Artículo 30 a 40 se refiere a los "derechos y obligaciones de los extranjeros".

En opinión de José Luis Siqueiros, esta Ley "inspirada en las doctrinas de los tratadistas europeos de más prestigio en la época, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales, aún cuando en más de una ocasión trató de enmendar disposiciones constitucionales a la luz de los principios doctrinales que influyeron la obra".

Sin embargo, esta igualdad contiene su restricción, ya que el propio artículo 30 reconoce la facultad del Gobierno para expeler el extranjero pernicioso.

X.- SITUACION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL.

La situación jurídica de los extranjeros en la época moderna en un país determinado puede plantearse en diversas formas: Maury es su obra "Derecho Internacional Privado", aporta algunas de ellas y nos presenta estas interrogantes: ¿Cuáles son los derechos que deben negárseles por ser propios de los nacionales? ó ¿En qué medida se reconoce al extranjero la personalidad jurídica, la aptitud para tener derechos y para ser sujeto de obligaciones?.

El extranjero previamente a la actividad jurídica que pretende realizar, deberá conocer si el país receptor le concede o niega el goce y ejercicio de este derecho; antes de investigar qué precepto de la legislación positiva deberá regir a su acto, tendrá que percatarse si, en su calidad de extranjero, se le concede celebrarlo; todo lo cual significa que en la medida en que al extranjero se le reconozca su personalidad jurídica, será el campo de acción en que pueda desarrollarse.

La importancia en sí de este estudio, resulta, pues, comprensible, máxime que de una solución justa y acorde a la época actual, dependerá la armonía en la vida de la gran comunidad internacional.

Continúa Maury dividiendo por cuestión de método, el problema de la condición de los extranjeros a dos aspectos;

El de la libertad internacional de tránsito y el del estatuto del extranjero.

La libertad internacional de tránsito, que Maury hace consistir en el problema de las migraciones y cuya solución depende de cada país, de la política y tendencia que les marque su legislación, ya sea que se trate de un país con necesidad de aumentar su población o bien de un país con exceso de ella, políticas cuyos medios de canalización son el pasaporte, el control de la inmigración (carta de identidad o de estancia) y la expulsión, por mencionar algunos.

La libertad de tránsito elevada a la categoría de derecho inherente y natural al hombre, al ser humano a la que por ser persona tiene derecho, constituye la razón jurídica, la explicación simple del nacimiento del turismo, y ciertamente no sólo de este último sino de todo aquel fenómeno migratorio, como menciona Maury.

Si al estudiar la problemática de la condición jurídica de los extranjeros, elegimos enfocarla a través de los dos aspectos arriba mencionados, estamos con ello intentando darle solución a la cuestión que ahora nos ocupa, de los derechos y obligaciones de los turistas, ya que al referirnos al extranjero en general, se incluye de conformidad con nuestra legislación positiva al extranjero "strictu sensu" o

específicamente al turista, calidad migratoria comprendida en la categoría de extranjeros.

Lógico resulta, pues, que de una manera deductiva lleguemos al meollo de este estudio; primero nos referiremos al extranjero "lato sensu" para después comprender la esfera jurídica del extranjero "strictu sensu", del turista en este caso; conozcamos el género para luego llegar plenamente a la especie.

Pues bien, en la medida en que esa libertad de tránsito sea reconocida para los extranjeros en cada país, será pauta para hablar del goce y ejercicio de derecho de que aquellos podrán disfrutar.

En nuestro país, afortunadamente y como uno de los pioneros en la materia, se ha reconocido, y así lo consagra nuestra Carta Magna, que la libertad de tránsito constituye un derecho inmanente del individuo, de la persona, sin hacer distinción de nacional o extranjero, e incluso ha sido tal el respeto que por ese derecho tributa, que lo ha elevado a la categoría de garantía individual.

Respecto al otro aspecto apuntado, del estatuto del extranjero, se hace consistir en la determinación de la situación jurídica de éste, bien que se le conceda la igualdad con los nacionales, o simplemente se le reconozca el mínimo de derechos esenciales.

La tendencia de equiparar a los extranjeros con los nacionales fue postura adoptada por la mayoría de los Estados, en relación al goce de los derechos privados, fruto que Maury en su obra antes mencionada, atribuye no sin razón, al Cristianismo, pregonero de la fraternidad universal y por otra parte al comercio, a los medios de comunicación que día a día acercan más a los pueblos y rompen la barrera de la lengua, raza, nación o continente.

Los países en su generalidad, han admitido la existencia, en el derecho de gentes positivas como en el derecho natural, de una obligación para el Estado de reconocer a los extranjeros un mínimo de derechos necesarios para la convivencia internacional; ahora bien, parecería una evasiva del problema si simplemente se señala la obligación de los países de reconocer el mínimo de derechos, ya que ¿Cuál sería ese mínimo y quién sería el autorizado para establecerlo?

Se llegó a pensar que ese mínimo estaría fijado y regulado por el Derecho Comparado; el tratamiento otorgado en otros países a los extranjeros, sería la norma para que un país determinado regulara su conducta. Solución poco afortunada, si consideramos que un derecho común internacional resultaba aún demasiado vago. Un intento por enlistar ese mínimo quizás pecara de casuístico, ceñido a la letra de la ley, que por otra parte tendría que ser nacional y desde ese momento perdería su obligatoriedad para los demás integrantes de la comunidad internacional.

Variadas han sido las soluciones que para resolver la anterior problemática se han aportado, dependiendo en gran manera de la legislación y política marcada en cada uno de los diversos países.

Así, podemos apreciar algunos sistemas orientadores, que han servido de pauta a los Estados para legislar en relación al trato jurídico de los extranjeros, los que una vez mencionados colaborarán a dejar establecido el concepto de extranjero y así estar en posibilidad de determinar de qué derechos podrá gozar, y quien será, el facultado para establecerlos. Porque si bien es cierto que negar alguno de los derechos reconocidos internacionalmente a la persona, sería tanto como rebajar su dignidad humana, sin embargo, el Estado dentro de cuya jurisdicción se encuentre el extranjero, tendrá la facultad de determinar qué derechos serán los que estén en posibilidad de que aquél pueda ejercitar; con ello no se está desconociendo que el extranjero sea capaz de ser titular de ciertos derechos, muy por el contrario, se le reconoce su personalidad jurídica, esto es, esa capacidad, pero subordinada en cierto modo a los propios intereses del Estado, ya que éste legítimamente limitará ciertos derechos reservándolos para sus nacionales, con lo cual no hace sino impedir su ejercicio; claro está, nunca esa limitación estará por debajo del mínimo de derechos que la comunidad internacional se ha obligado a respetar.

Hans Kelsen * al efecto afirma: "El derecho internacional no impone al Estado ninguna obligación que se refiera al trato de sus propios ciudadanos. El Estado, a este respecto, es libre, es decir, el orden jurídico nacional no está limitado en cuanto a los derechos que confiera o no a los individuos que son ciudadanos del Estado constituido por aquel orden jurídico. Solamente por un tratado especial un Estado podrá asumir obligaciones de tratar a sus propios ciudadanos de un cierto modo, a conferirles ciertos derechos y a concederles cierta protección. Sin embargo, el Derecho Internacional general obliga al Estado a proteger a los individuos que están dentro de su territorio pero que pertenecen a otro Estado como órganos o ciudadanos".

"Si los extranjeros son admitidos, el orden jurídico del Estado en cuyo territorio se encuentran tienen que otorgar a estos individuos un mínimo de derechos, y no imponerles ciertas obligaciones, de lo contrario el derecho del Estado al cual jurídicamente pertenecen se considera violado. En lo que se refiere a los derechos, cada Estado está obligado por el Derecho Internacional general a otorgar a los extranjeros, por lo menos la igualdad ante la Ley con sus nacionales, en cuanto a la seguridad de las personas y la propiedad. Sin embargo, esto no significa

* Hans Kelsen. Principios de Derecho Internacional Público. Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1952.

que el Derecho del Estado deba conferir a los extranjeros los mismos derechos que a sus nacionales. Los extranjeros pueden estar excluidos de los derechos políticos, de ciertas profesiones, y aún de adquirir la propiedad de la tierra ".

No obstante la situación jurídica que se otorgue a los extranjeros no debe estar por debajo de un nivel mínimo de civilización, sin que constituya una excusa el hecho que la situación jurídica otorgada a los ciudadanos por el derecho nacional no corresponda a este nivel".

Que sea facultad soberana de todo Estado, la de reglamentar en su territorio sobre condición de extranjeros, es a todas luces innegable; sin embargo tal facultad no puede ejercerse arbitrariamente "abusando de la soberanía" como dice Alberto G. Arce * ya que existe y así se ha reconocido internacionalmente, un mínimo de derechos propio de todo extranjero; el derecho interno al dictar sus normas sobre extranjería queda subordinado a reglas universales que no le está permitido transgredir ^{so} su pena de quedar fuera de la comunidad internacional.

En concordancia con lo aseverado por Kelsen, la Corte Permanente de Justicia Internacional resolvió que lo prohibido por el derecho de

* Alberto G. Arce. Derecho Internacional Privado. Ed. Universidad de Guadalajara, Séptima Edición, 1973.

gentes, refiriéndose al trato jurídico de los extranjeros, no puede legitimarse porque el Estado lo aplique a sus propios nacionales; lo cual significa que no será suficiente para cumplir con el principio de derecho universal, el que se asimile el extranjero al nacional, ya que éste puede verse sujeto a un derecho interno atrasado o tiránico; no podrá pues negarse ese mínimo de derechos a los extranjeros alegando que tampoco se les conceden a los nacionales.

Anzzilotti * expresa: "La igualdad entre nacionales y extranjeros no significa que el Estado es libre para tratar a los extranjeros como le parezca, si el mismo tratamiento se aplica a los nacionales".

De acuerdo a la legislación interna de cada país, el trato jurídico del extranjero ha sido diverso; en por eso que consideramos importante conocer los diferentes sistemas que han servido de guía a los países, y dentro de los cuales definen su posición y norman su criterio en relación al trato que deben proporcionar a los extranjeros.

Algunos autores, entre los cuales se encuentra Francisco J. Zavala han elaborado la siguiente clasificación:

1. Un primer sistema que se ha dado en llamar clásicamente Feudal,

* Citado por Alberto G. Arce. Idem

ya que su esencia radica en considerar que cada Estado es árbitro absoluto de las cosas y personas que se hallen en su territorio; si acaso a estos últimos se les concede el goce de ciertos derechos, es sólo por eso, por una concesión, por una gracia.

2. Otro sistema aprobado por muchos autores, es aquel según el cual cada Nación tiene, en virtud de su soberanía, el derecho de reqlamentar todo lo relativo a las personas y cosas que estén en su territorio y si llegare el caso de aplicar o conceder al extranjero un determinado derecho no reconocido, será sólo por Reciprocidad Internacional.

Para mantener la armonía de las naciones, o tal vez aún por conveniencia, interés, ya que sus propios nacionales fuera de su territorio serán también extranjeros.

En este sistema cae por tierra la existencia del Derecho Internacional Privado, ya que así entendida la condición jurídica del extranjero, deja de ser "derecho" para convertirse en "gracia" ya que se amputa el carácter de obligatoriedad propia de la norma. La reciprocidad es una quía excelente en relación a la celebración de Tratados, jamás como base de un Derecho Internacional Privado, cuyas normas deberán ser científicas y fijas; la reciprocidad con su característica incertidumbre y vaguedad conduciría sencillamente a un empirismo casuístico.

3. Otros más han sostenido que la justicia universal y la pública utilidad del común de las naciones exige que en cada país se dé efecto extraterritorial a las leyes de las otras naciones; es el sistema de los Estatutos, trátase de estatutos personales que se dirijan a ordenar las personas, de estatutos reales a ordenar las cosas, o estatutos formales que atienden a la forma de los actos, independientemente de la persona a quien se atribuyan y de las cosas que puedan tener por objeto.

4. Algunos más han propugnado porque el "Interes General" fuera la base para aplicar o dejar de aplicar la ley nacional o extranjera.

Todos los anteriores criterios seguidos por países para regular su conducta respecto al trato de los extranjeros, no han sido los únicos, y la clasificación que más adeptos ha cosechado es la que a continuación se enuncia por ser más actualizada, lo que de ninguna forma significa que sean totalmente nueva; acaso con una denominación más moderna: así pues, tenemos:

a. El sistema de la Reciprocidad Diplomática. Según el cual un extranjero sólo puede gozar de aquellos derechos que, por tratado diplomático celebrado entre su Estado de origen y el de su residencia, se hayan acordado concederle.

Niboyet, en su Obra Principios de Derecho Internacional Privado, al referirse al anterior sistema llega a afirmar: "Es este un sistema justo, puesto que mantiene un equilibrio completo; pero su severidad es excesiva, pues en el caso de que no exista un tratado, la situación del extranjero es sumamente desfavorable".

Alberto G. Arce * asienta: ". . . el sistema es justo, pero poco severo, porque si falta tratado, la condición del extranjero es precaria".

Carlos Arellano García * señala: . . . es un sistema cuya principal precariedad es la insuficiencia. La falta de normas jurídicas internacionales suficientes contenidas en tratados internacionales vuelve malo el sistema en el terreno pragmático".

El sistema en cuestión se encuentra realmente en desuso, por la dificultad, ante todo, de estar en posibilidad de conocer si existe tratado con tal o cual país, para conceder o negar determinado derecho al extranjero, máxime estando integrada la comunidad internacional por un número tan grande de países.

* Alberto G. Arce. Op. Cit.

* Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado, Edo. Porrúa, S.A. México, 1984.

En teoría y sin examinarlo a fondo, podría ser considerado, como la mayoría de autores lo admite, como un sistema justo, ya que básicamente concede a los extranjeros, los mismos derechos que para sus nacionales otorga, se reconoce que la razón de ser de esa reciprocidad desea el "interés" como afirma Francisco J. Zavala en su obra Elementos de Derecho Internacional Privado, ya que los propios nacionales de un país fuera de su territorio serán también extranjeros.

b. El Sistema de la Reciprocidad Legislativa o de Hecho. De acuerdo con éste, los Estados conceden a los extranjeros los derechos que sus nacionales gozan en el país de aquellos.

En este sistema no se circunscribe el trato jurídico de los extranjeros, a la celebración de un tratado previo; los extranjeros gozarán de los derechos que tanto leyes, costumbres, usos, jurisprudencia, les reconocen; en este aspecto, se amplía el radio de acción del que puede originarse determinado trato jurídico para el extranjero; si el anterior sistema es casuístico, éste podemos decir que logra superarse, pues no limita y simplemente enuncia: todos aquellos derechos que en otro país se concedan a los nacionales, se concederán a los extranjeros.

Es un dar para recibir y se da en la medida en que se reciba, como lo propone Algara. *

Jorge A. Carrillo afirma en su obra Apuntes de Derecho Internacional Privado. "no parece justo que un Estado que niega ciertos derechos a los nacionales de otro, espere sin embargo que los suyos gocen de los mismos derechos en el Estado que es objeto de la discriminación".

c. Sistema de la Equiparación Asimilación a los Nacionales. Los Estados seguidores de este sistema y ciertamente con un paso adelante, conceden a los extranjeros el trato jurídico que a sus nacionales; y esa concesión, no entendida como una gracia, como un regalo, sino como un reconocimiento a la personalidad humana. Sin embargo no basta con que el Estado asimile los extranjeros a sus nacionales en cuanto al trato jurídico, es indispensable que esa asimilación no signifique rebasar el mínimo de derechos que toda persona tiene, puesto que si él es tratado por su Estado por debajo de ese mínimo, no le es lícito en base a ello, tratar de igual forma al extranjero, si no quiere incurrir en responsabilidad.

* Citado por Calos Arellano García. Op. Cit.

Con mucha oportunidad Carlos Arellano García * nos hace notar el alcance de este sistema: "el extranjero no competirá todos los privilegios inherentes a los nacionales, sino su verdadero significado estriba en que los derechos que la ley concede a los extranjeros le protegerán en la misma forma que como se protegen los derechos de los nacionales".

d. Otros sistemas con más o menos arraigo entre las naciones, que constituyen ciertamente una evolución hacia el perfeccionamiento del trato jurídico de los extranjeros y que vienen a colocar un elemento más de equidad a algunos de los anteriores son, por mencionar algunos, el del Mínimo de Derechos.

En éste sistema como ya adelantamos, que protege a los extranjeros en aquellos países donde los nacionales reciben un trato muy por debajo de lo que supone la dignidad humana, a fin de que aquellos gocen del mínimo que toda persona debe tener.

El problema en este sistema es lograr establecer ese mínimo y lograr que los demás países lo respeten para obtener una hegemonía de criterios.

* Carlos Arellano García. Op. Cit.

e. Un último sistema que queremos dejar apuntado, de entre los más conocidos, es el llamado ANGLOAMERICANO (Gran Bretaña y U.S.A.) según el cual se concede a los extranjeros el disfrute de derechos pero fuera de cualquier limitación de tipo internacional, de forma que se considera "que no es de la competencia de la comunidad jurídica internacional, intervenir en la fijación del "status" jurídico del extranjero", * lo cual significa que esa determinación de los derechos de cuyo disfrute gozarán los extranjeros es una cuestión interna, diríamos "intramuros".

Siendo ésta una postura unilateral debe ser repudiada por la doctrina internacional, que piensa y seguirá pensando que el "status" del extranjero afecta vitalmente las relaciones internacionales".

Pero podemos preguntarnos: ¿qué repercusión tendrá el que se siga en determinado país, éste o aquél sistema, en cuanto a la condición jurídica del extranjero? y más concretamente: ¿afecta al turista (extranjero), el que un país siga un determinado sistema?

Evidentemente que el trato jurídico que se concede a aquél, se verá influenciado por la legislación interna, la que en una u otra forma quedará incluida en algunos de los anteriores sistemas; es la política y

* Idem.

la ley la que determinará en última instancia de qué derechos gozarán los extranjeros - turistas, desde luego sin pasar por alto las normas dictadas por la comunidad internacional, cuya más fuerte tendencia se traduce en el respeto a un mínimo de derechos para los extranjeros, que les permita ser tratados como personas. La importancia de conocer los sistemas que hemos dejado establecidos radica ante todo, según apuntamos al principio de este estudio, en que el extranjero - turista previamente a la actividad jurídica que pretende realizar, deberá conocer si el país receptor le concede o niega el goce y ejercicio de ese derecho; esto lo conocerá a través del sistema que impere en su legislación; ahí radica su trascendencia.

Sin embargo la problemática que nos hemos propuesto solucionar no termina ahí, ya que afirma que, deberá respetarse un mínimo de derechos para que la condición jurídica del extranjero no sufra violaciones, o qué, con equiparar o asimilar el extranjero al nacional tendremos lo mejor de las legislaciones? El problema es todavía más profundo.

Alfred Verdross * nos dice: "Es frecuente afirmar que los extranjeros quedan en conjunto equiparados a los nacionales". Nada

* Alfred Verdross. "Derecho Internacional Público". Ed. Aguilar.

Madrid 1957.

habría que objetar a dicha afirmación, si con ella nos limitamos a comprobar un hecho. Resulta en cambio equivocado si pretende describir una situación jurídico-internacional, porque no se ha dado nunca un precepto de Derecho Internacional común que imponga tal equiparación.

"Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional común parten de la idea de que los Estados están obligados entre sí a respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana".

"En el sentir de los pueblos civilizados, los derechos de esta idea pueden reducirse a cinco grupos:

1. Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
2. Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.
3. Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.
4. Han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales.
5. Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor. *

* Rafael González A. Alpuche. Temática y Legislación Turística. México.

Hemos dejado asentado que la asimilación del extranjero al nacional no es ninguna garantía para la determinación precisa de los derechos que le corresponden "pues ningún bien le reportaría al individuo extranjero ser igualmente víctima de un gobierno despótico" como afirma Rafael González A. Alpuche.

La igualdad de condición jurídica entre el extranjero y el nacional sólo puede consistir en que, según afirma Pasquale Fiore * dentro del derecho privado, la personalidad jurídica del uno debe ser protegida por la ley lo mismo que la del otro".

Así pues, si el Estado en ejercicio de su soberanía, es quien legisla sobre la condición de los extranjeros, en su territorio, no debemos olvidar que esa soberanía nunca será absoluta, ya que el propio Estado estará obligado a no rebasar ese límite de que hemos venido hablando y que constituye lo que los autores han dado por llamar "el mínimo de derechos" de que todo extranjero como persona deberá gozar. Ahora bien, ¿qué debemos entender por "mínimo de derechos" debemos hacer notar que el conjunto de derechos comprendidos en ese "mínimo" necesariamente deberá ser establecido por el Derecho Internacional con carácter de obligatorio para todos los Estados.

* Pasquale Fiore. Derecho Internacional Privado. Ed. Madrid. 1889.

La verdad, en este renglón, los autores no han logrado una precisión científica para determinar qué derechos comprende ese mínimo; lo que sí es indudable en cuanto a posición se refiere, es que debe existir un mínimo de derechos concedidos a los extranjeros; algunos, dando paso adelante, han intentado enunciar los derechos que deberán incluirse en ese mínimo; estudiemos las diversas opiniones a fin de formarnos una idea de la trascendencia del problema y de la dificultad de una clara solución.

Carlos Arellano García * se plantea las siguientes interrogantes:

"¿Cuál es ese mínimo? Ese mínimo ¿ha de ser superior? ¿Igual? o ¿inferior? al mínimo de derechos que han de asegurarse a los nacionales? Y continúa: "La respuesta correcta es que el mínimo de derechos no ha de establecerse por comparación con los derechos de los nacionales".

Se estima de lo más correcto dicha posición, ya que como hemos afirmado anteriormente, puede suceder que en un Estado tiránico los nacionales carezcan del mínimo que internacionalmente se reconozca a los extranjeros y en tal situación, en comparación el Estado deberá conceder y reconocer mayores derechos a estos últimos con el objeto de lograr el

* Carlos Arellano García. Op. Cit.

mínimo; o por el contrario puede suceder que ese mínimo que debe concederse a los extranjeros esté muy por debajo de la condición jurídica de los nacionales; o aún más, siguiendo a Carlos Arellano García, podrá darse el caso de que sólo el trato igualitario lograra satisfacer el mínimo exigido.

Con todo lo cual concluimos que efectivamente es equivocada la posición que trata de fijar el mínimo de derechos que deben otorgarse a los extranjeros, tomando como base de comparación los concedidos a los nacionales, ya que lo importante no es determinar si se reconocen más, iguales o menos derechos a éstos que aquellos, sino al respetar ese mínimo que les corresponde. Desgraciadamente esta tendencia, en la mayoría de los casos, ha sido la seguida por los autores, y de ahí precisamente la impresión de que hablamos, al tratar de establecer el alcance del mínimo de derechos.

Alfred Verdoss, en lo arriba transcrito, nos ha dado una pauta que evite la comparación con los derechos concedidos a los nacionales y fija como norma orientadora el respeto en la persona de los extranjeros de la dignidad humana y así ha intentado reducir a esos 5 grupos, lo que él considera como mínimo esencial para la persona, por tanto para los extranjeros, idea esta última con más seguidores cada día, pregoneros del reconocimiento de los derechos inherentes a la personalidad humana, al hombre en sí sin distinción de nacional o extranjero.

Los derechos así reconocidos, están fundados en el derecho consuetudinario internacional, en los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, así como en una serie de tratados internacionales".

Algunos autores nos han dejado cuadros clasificando ese mínimo, según se trate de derechos públicos o privados, en ese esfuerzo por definir claramente qué derechos deben comprenderse en aquél.

J.P. Nihoyet hace la siguiente clasificación:

I.- Derechos políticos inherentes a la calidad de ciudadanos. El extranjero no puede reclamar su goce; en contrapartida no se le debe imponer ninguna carga u obligación derivada de aquellos; así por ejemplo no estará obligado a prestar el servicio militar.

II.- Derechos Públicos.- Los derechos públicos que interesan a los extranjeros son:

- a). El reconocimiento de la personalidad.
- b). El derecho de penetrar en el territorio.
- c). Las libertades públicas tales como: libre emisión del pensamiento, tanto de palabra como por escrito, y libertad de cultos.

III.- Derechos Privados.- Un extranjero no puede vivir en un país si no se le asegura el goce de cierto número de derechos privados, a los que se les suele calificar de facultades de Derecho de gentes. "Es preciso que el extranjero pueda contratar válidamente y realizar todos los actos del comercio jurídico".

Los Estados deben legislar y por tanto reconocer un mínimo de derechos para los extranjeros, en atención no a su carácter de no nacionales, sino a calidad de hombres que son. Así nos señala: la obligación que el Estado tiene de reconocer ciertos derechos a los extranjeros se deriva de su propia situación de miembro de la comunidad internacional y, por tanto, de la interdependencia y solidaridad que deben existir entre todas las naciones. Pero los extranjeros además de partes componentes de uno o más miembros de la comunidad tienen su existencia propia, como Hombres".

Los principales derechos que deben reconocerse a los extranjeros son:

1. Los derechos del hombre, o individuales, esto es, la libertad individual y la inviolabilidad de la persona humana, con todas las consecuencias que de ahí se derivan, y que por lo demás se indican en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, tales como: libertad de

conciencia, de culto, inviolabilidad de domicilio, derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias, derecho de propiedad.

Los derechos civiles y de familia. En cuanto a los derechos políticos o de ciudadanía el Estado puede negarlos a los extranjeros; en tales circunstancias no deberán ser electores, ni elegibles, ni ejercer funciones públicas, ni ser alistados en las fuerzas navales o militares nacionales.

En la Sexta Conferencia Internacional Americana celebrada en la Habana, Cuba, en el año de 1928, se firmó la Convención sobre Condición de Extranjeros y en la que se equipara el extranjero al nacional en cuanto al trato jurídico, que los Estados signatorios se obligaron a respetar.

La mayoría de los Estados Hispanoamericanos, que han dado por adherirse más bien a la tesis de la norma máxima que a la de la norma mínima.

Se puede tener razón al considerar que pueden existir regímenes en donde la asimilación del extranjero al nacional, provoque que la condición jurídica de aquél se vea afectada y colocada muy por debajo de lo que se ha llegado a establecer como un mínimo. Sin embargo, hecha esa

salvedad a la que nos hemos venido refiriendo y la que desde luego atenta contra la dignidad humana, nos parece que tanto la tendencia de la norma máxima o asimiliación del extranjero al nacional como lo de la norma mínima, tienen como finalidad la de enaltecer la personalidad humana ya que van dirigidas al hombre considerado como tal, sin distinción de raza, color, idioma, origen, posición, credo u opinión política. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución". . . (Art. 1o. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

XI. LOS TURISTAS ANTE DERECHO COMPARADO.

Terminaremos este capítulo dando a conocer el trato jurídico que reciben los extranjeros, concretamente los turistas, en algunos países, desde luego con la aclaración de que sólo intentaremos proporcionar una visión panorámica, con el único objeto de estar en posibilidad de acuilatar debidamente lo adelantado de nuestra legislación en materia de extranjería.

ESPAÑA.

J.P. Niboyet, en su obra Principios de Derecho Internacional Privado, relativo a la Condición Jurídica de los Extranjeros afirma:

"La legislación española ha sido siempre sumamente liberal con los extranjeros..."

Y considera como tales:

1o. Todas las personas nacidas de padres extranjeros fuera de dominios de España;

2o. Los hijos de padre extranjero y madre española nacidos fuera de estos dominios si no reclama la nacionalidad de España;

3o. Los que han nacido en territorio español de padres extranjeros o de padre extranjero y madre española, si no hacen aquella reclamación;

4o. Los que han nacido fuera del territorio de España, de padres que han perdido la nacionalidad española;

5o. La mujer española que contrae matrimonio con extranjero"..

Clasifica así mismo en su Artículo 3o., a los extranjeros en dos categorías:

"domiciliados y transeúntes".

"Extranjeros domiciliados son los que se han establecido en territorio español con casa abierta o residan en el mismo durante tres meses con bienes propios o industria y modo de vivir conocido (Art. 4o.); extranjeros transeúntes son todos aquellos que se encuentran en el Reino sin tener en el mismo residencia fija".

Hasta el año de 1868 existió el fuero de extranjería, fecha en que desapareció por disposiciones del "Decreto-Ley de unificación de fueros" que declaró competente la jurisdicción ordinaria para conocer de los asuntos de los extranjeros sin distinción.

Por su parte el Art. 25 de la Constitución de lo. de Julio de 1869 establecía:

"art. 25.- Todo extranjero podrá establecerse libremente en

territorio español, ejercer en él su industria o dedicarse a cualquier profesión, para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas".

Ello constituyó uno de los primeros pasos hacia la asimilación de los extranjeros con los nacionales.

Sin embargo, el principio fundamental que regula la condición jurídica de los extranjeros en España está contenido en el Art. 20. de la Constitución vigente de 30 de junio de 1876.

"Art. 20.- Los extranjeros podrán establecerse libremente en territorio español, ejercer con él su industria o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas. Los que no estuviesen naturalizados no podrán ejercer en España cargo alguno que tenga ajena autoridad o jurisdicción".

Los extranjeros gozan de los siguientes derechos públicos:

1. Libre acceso al territorio español.- Desde luego no es un derecho absoluto, ya que la legislación ha establecido limitaciones y obligaciones tales como:

a). Limitaciones: los indigentes y vagabundos no son admitidos en territorio español.

b).- Obligaciones: los extranjeros que deseen internarse a territorio español deberán venir provistos del correspondiente pasaporte visado por el consul español de carrera en el lugar de residencia del funcionario que lo haya extendido. Exceptúa de la obligación del visado de pasaportes a los extranjeros cuyos países respectivos concedan igual excepción a los españoles (Bélgica, Cuba, Dinamarca, Francia, Holanda, Inglaterra, Japón, Italia, y Suiza).

2.- Derecho de residir en territorio español.- Tampoco es un derecho absoluto, ya que existe el derecho soberano de expulsión ya sea porque se trate de extranjeros peligrosos o indeseables o bien porque se trate de extranjeros que no cumplan con las disposiciones de sus leyes.

3.-Derechos de gozar de las libertades públicas, tales como libertad personal, de protección de sus bienes, de la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, etc.

En cuanto al goce de los derechos privados, España practica, en principio, el sistema de la asimilación de los extranjeros a los nacionales. Como en la mayoría de los países, carece el extranjero del goce de los derechos políticos.

Hablemos de los requisitos de internación que debe satisfacer un mexicano que en calidad de turista desee visitar España.

Dadas las circunstancias de que nuestro país no mantiene relaciones diplomáticas con España, es de suponer que no existirán las mismas facilidades que en otros países de Europa, para lograr la internación del turista; no queremos afirmar que se obstaculice la afluencia turística en este país, sino simplemente queremos dejar asentado que para lograr visitar España, habrá previamente que cumplir con ciertas condiciones a efecto de que se obtenga el visado correspondiente. Es un sistema muy parecido al que rige en nuestro país, pues las solicitudes contienen idénticos elementos: sin embargo, es de notarse que entre los países europeos, repetimos, España es de los pocos, si no el único, que para que un turista (concretamente de nacionalidad mexicana) se interne en su territorio, debe hacer visar su pasaporte por el Cónsul Español.

En el caso de que se otorgue el permiso, lo concederá hasta por 90 días, con derecho de salir tres veces de España dentro de dicho plazo; cuenta el turista con seis meses para entrar a España, y utilizar la visa contados a partir del momento que se le ha otorgado. Debe además llenar dos solicitudes por escrito, las que irán acompañadas de respectivas fotografías del solicitante.

La diferencia con México es que en nuestro país la visa ordinariamente es gratuita en comparación con España, por lo demás los datos comprendidos en la solicitud son los mismos, como veremos en los datos; se pide al solicitante manifieste los motivos de su viaje, importante creemos, pues no existe país del mundo que se oponga a recibir extranjeros que en plan de turistas soliciten su internación; otro que nos llama la atención es el relacionado con la indicación de la frontera por donde el turista se va a internar, y no sólo eso sino hasta en dónde se va a alojar; igualmente las referencias en España, tienen su símil en los datos exigidos en México para el turista español.

FRANCIA

Hasta la Ley de 10 de Agosto de 1927 en Francia existían tres categorías de extranjeros, entendidos éstos, según la Ordenanza de 2 de Noviembre de 1945, como todos aquellos que no tienen nacionalidad francesa.

A) Los extranjeros admitidos a domicilio por decreto, (Art. 13 del C.Civil); situación ésta inmediatamente anterior al logro de la naturalización. El extranjero con esta calidad, gozaba de los derechos públicos y desde luego de todos los derechos privados. Esta categoría de extranjeros desapareció con la Ley de 10 de agosto de 1927.

B) Otra categoría fué la de los extranjeros que eran beneficiados por algún tratado y por último

C) Aquellos que se denominaron extranjeros ordinarios.

Por cuanto hace a la entrada y permanencia del extranjero en Francia la legislación no reconoce plenamente a los extranjeros la libertad de circulación internacional, la libertad de entrar, de establecerse o de residir en Francia.

El gobierno francés puede ejercer en contra de los extranjeros, dos derechos propios de su soberanía: el derecho de expulsarlos de su territorio, y el de prohibir o reglamentar su residencia.

De igual forma puede negarse discrecionalmente al extranjero la entrada al territorio francés, aduciendo motivos ya de tipo individual (vagabundos, mendigos, etc.) ya de tipo general (crisis económicas, escasez de trabajo).

Como la mayoría de los países, señala el Art. 5 de la Ordenanza de 2 de noviembre de 1945:

"Todo extranjero debe, para entrar en Francia, estar provisto de los documentos y visas exigidas por las convenciones internacionales y los reglamentos en vigor".

Se mantiene en pie, pues, la necesidad de un pasaporte visado.

En el Derecho Francés desde el 2 de abril de 1917 se exigió la carta de identidad, esencial para la estancia del extranjero.

Señala el Art. 6 de la Ordenanza del 2 de noviembre de 1945: "Todo extranjero debe, si permanece en Francia, y al expirar un plazo de 3 meses a partir de su entrada en el territorio francés, estar provisto de una carta de estancia expedida en las condiciones previstas por la presente ordenanza".

Los turistas deben tener una carta de residente temporal; en general todo extranjero mayor de 16 años que quiera permanecer en Francia por más de tres meses, debe estar provisto de una carta de estancia, cuya expedición causa el pago del impuesto.

En Francia a semejanza de México, el turista adquiere la obligación de no ejercer ninguna actividad profesional remunerada, y además las de justificar que se cuenta con los medios necesarios para subsistir.

Existen también el derecho de expulsión del extranjero, que en principio es pronunciada por el decreto del ministro del Interior, con la modalidad de que el decreto de expulsión puede ser revocado si procede.

Los "motivos" por los que un extranjero puede ser expulsado no son enumerados limitativa o enunciativamente; simplemente será causa fundatoria de una expulsión el que la presencia del extranjero constituya una amenaza para el orden o el crédito público, que antes que ser un concepto claro resulta sumamente vago; el legislador le otorga así plena libertad.

Sin embargo, goza el extranjero de la garantía de forma y que constituye una obligación para la autoridad, tal como la de informar al interesado extranjero, de la medida que se pretende dictar en su contra, a fin de que ante una comisión pueda defenderse.

En términos generales podemos afirmar que el extranjero sólo goza de los derechos y libertades que se le reconocen en la medida en que gozan de ellos los franceses mismos.

El extranjero no goza en Francia de ningún derecho político, ya que éstos son propios de los nacionales; por tanto, el extranjero ni tiene voto, ni puede ser elegido y como consecuencia, se ve privado de ejercer alguna función pública.

Y toda vez que el extranjero no goza de los derechos políticos, propios de los nacionales, no tiene, por ello, obligación de prestar el servicio militar.

Ahora bien, el extranjero como persona goza de todos los derechos de que como tales gozan los franceses; es decir, es titular de los derechos públicos fundamentales: libertad de conciencia, libertad individual, libertad de tránsito. La legislación francesa reconoce a los extranjeros el goce de los derechos públicos de carácter político: libertad de prensa, de reunión, de asociación, de culto, de enseñanza, incluso no les prohíbe ejercitarlas.

En cuanto a los derechos públicos de carácter económico tales como: libertad de trabajo, libertad de comercio y de industria, en principio la legislación francesa reconoce que los extranjeros gozan de ellos; sin embargo existen diversas restricciones legales, como en todo país, sobre todo con la intención no de rebajar la personalidad del extranjero limitándolo, sino con el afán de proteger las fuentes de trabajo y mano de obra nacional. Lo anterior se menciona sólo para tener una visión panorámica de la situación jurídica que la ley francesa les otorga a los extranjeros; recordemos que en nuestro derecho positivo, al extranjero en principio se le equipara al nacional, pero al restringir la esfera jurídica del extranjero a la de extranjero turista, motivo de esta investigación, nos encontramos que en su propio concepto se encierra la limitación a sus derechos públicos económicos a que nos referimos y por ello no lo relacionamos en el desarrollo de este estudio.

Por cuanto hace al goce de los derechos privados, la situación del extranjero la encontramos contenida en el Art. 11 del Código Civil Francés, que textualmente señala:

"El extranjero gozará en Francia de los mismos derechos civiles que conceden o concedan a los franceses los tratados celebrados con la Nación de la que aquellos sean súbditos". Es el sistema de la reciprocidad diplomática, según el cual, un extranjero no tendrá en Francia sino los derechos civiles reconocidos a los franceses por tratado, en su país.

Ahora bien, hasta aquí nos hemos referido a lo que los tratadistas nos enseñan doctrinalmente respecto de algunos aspectos relacionados con la condición jurídica del extranjero en Francia; importante es conocer también lo que hemos investigado en el Consulado de este país, en cuanto a los requisitos de internación del turista.

Aclaremos que nos referimos a los requisitos exigibles a un turista de nacionalidad mexicana que desee internarse a Francia; pues bien, es este un país que en verdad atrae al turista mexicano, ya que no le exige más requisitos que poseer su respectivo pasaporte vigente, no requiere de ningún visado para internarse en Francia, no tiene un límite máximo determinado, puesto que

si bien es cierto que esas condiciones de internación son para aquellos turistas que deseen permanecer en Francia sólo por un máximo de 90 días, este término puede volver a obtenerse, puede de nuevo prorrogarse, con sólo salir un día del país por cualquiera de sus fronteras y volver con ello a internarse con permiso renovado por otros 90 días, y así por el tiempo que se desee, siempre repitiendo la misma operación.

Es admirable la facilidad que se otorga al turista, en este caso mexicano, para que logre su internación en este país y permanezca en él legalmente; por ello es uno de los países del mundo con mayor afluencia turística; indudablemente ha comprendido la importancia del fenómeno turístico y por ello se limita a exigir el pasaporte del turista, si es que como exigencia puede concebirse la posesión de dicho documento, ya que más bien es una obligación de todo nacional de cualquier país para su propio beneficio, su ~~tendencia~~, sobre todo si se encuentra en un país ajeno al suyo.

ITALIA

El Código Civil en su artículo 3o. se refiere a la condición del extranjero equiparando al extranjero con el nacional en cuanto al goce de los derechos privados. La legislación en general podemos afirmar que concede igualdad a las personas sin distinciones; cuando formalmente se

requiere la calidad de ciudadano (nacional) para la adquisición o ejercicio de un derecho, la ley expresamente lo dispone; de la misma forma sucede en aquellos casos en que se prohíbe al extranjero la adquisición de un derecho determinado.*

Por cuanto a los derechos de índole civil y personales, el extranjero puede gozar de ellos, así como ejercer todos los derechos personales que les correspondan con arreglo a su ley nacional, salvo el caso de que ésta esté en oposición con el contenido de las disposiciones de la propia ley Italiana.

En la realidad la condición jurídica del extranjero es de hecho igual en Italia a la del ciudadano.

En cuanto a internación de turistas se refiere (no olvidaremos que hablamos de un supuesto turista mexicano que desea dirigirse a ese país), a semejanza de la gran mayoría de los países europeos, facilita asombrosamente todo trámite de requisito para internarse, ya que para permanecer en él durante un período de 90 días no se le exige más que la presentación del pasaporte mexicano; no requiere ni siquiera del acostumbrado visado que otros países, entre ellos el nuestro, consideran

* Pasquale Fiore. "Derecho Internacional Privado". Versión Española de Dr. Alejo García Moreno, 2a. Edición Madrid, 1889.

indispensable para lograr la internación.

Si acaso es necesario, mas no por exigencia de este país, la vacuna internacional contra la viruela, pero ello es más bien exigencia de nuestras autoridades sanitarias, a fin de que al propio nacional se le permita el regreso a nuestro país.

Esta política de Italia en materia migratoria y concretamente este trato concedido a los turistas, se ha reflejado notablemente en el incremento en ese país, del completo fenómeno turístico, tan importante para cualquier nación, política que tal vez con el tiempo llegue a generalizarse como sería lo ideal.

ALEMANIA

Nos referimos a la República Federal de Alemania, la que acorde con la política migratoria de Europa, que para nosotros está muy por encima de la nuestra en cuanto a internación de turistas, concede también la mayor facilidad para que los turistas que deseen visitar ese país, lo logren sin tener que someterse a una serie de trámites, bastará que el turista viaje con su pasaporte vigente, no requerirá que previamente el mismo tenga que se visado por las autoridades consulares de aquel país, y podrá permanecer durante un período de 90 días en esas condiciones, es

decir, sin previo permiso de estancia; desde luego quien desee visitar este país deberá, por que así lo establecen las leyes mexicanas, ser vacuando contra la viruela a fin de poder regresar al propio país.

Un comentario que creemos oportuno hacer, es el siguiente: vemos en todos estos países que la temporalidad concedida al turista, y dentro de la cual no requiere de visa, ni de permiso de estancia, ni de cualquier otro requisito previo que la simple presentación de su pasaporte, es sólo de 90 días, a diferencia de la temporalidad máxima de 180 días que se le permite de estancia al turista en nuestro país; esto es, aquellos países permiten una estancia de 90 días sin necesidad de satisfacer ningún requisito, lo que no existe en México; ahora bien, somos de la opinión que ese tiempo es más que suficiente para saciar el gusto de viajar, de divertirse, de recrearse; si se desea permanecer por un tiempo mayor, ya sea por deseos de estudio, de trabajo, en fin claro que sí se le exigirán una serie de condiciones; tal vez en ese caso sí será más difícil que en nuestra patria, obtener el visado.

Ojalá y algún día en México se concedan idénticas facilidades de internación al turista, aunque se reduzca la temporalidad permitida; reiteramos que 90 días es más que suficiente para cualquier turista.

BELGICA

Para visitar este país tampoco se requiere de visa en el caso de internación por un límite de 90 días; la simple presentación del pasaporte es más que suficiente para internarse en él. Situación diferente existe en caso de que se solicite una permanencia mayor de esos 90 días, ya que se exigirá aparte del visado, el cumplimiento de una serie de condiciones previas, tales como carta de recomendación, solvencia económica avalada por un Banco, carta de la autoridad del lugar certificando la no existencia de antecedentes penales, manifestación de los motivos de viaje, lugar en donde se piensa permanecer, personas nacionales de aquel país que respondan económicamente y moralmente por el solicitante, etc.

Como vemos todos estos países se encuentran en los extremos, sin por ello juzgar de su conveniencia; otorguen facilidades al turista cuya permanencia no rebase el límite de 90 días, pero en cambio son muy estrictos al tratarse de solicitudes por un tiempo mayor de esos 90 días; México tal vez debería clasificarse en un justo medio, ya que lo mismo exige, si así pudieran considerarse las condiciones que deben satisfacer el turista para obtener su visado, a aquel que desea internarse por 10, 20, 30 o 90 días que al que lo desea por mayor tiempo, cuyo límite estará invariablemente fijado en 180 días.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Son de todos nosotros conocidos los requisitos de internación exigidos por el país vecino del norte, es tal el imán turístico que posee este país, quizá por la cercanía que no estamos libres de su campo de atracción.

Pues bien, para obtener el permiso de internación a U.S.A., el solicitante deberá poseer pasaporte vigente; para adquirir el visado del mismo acompañará a su solicitud una fotografía, así como una carta de solvencia económica de la empresa donde presta sus servicios en la que se indique: sueldo, antigüedad, puesto.

La temporalidad en cuanto a la estancia del turista en este país, es directamente concedida por el Cónsul, es decir queda a su decisión fijar el período de estancia, de acuerdo, desde luego, a la que el turista solicite.

CAPITULO CUARTO.- LEGISLACION TURISTICA MEXICANA VIGENTE.

XII. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Intentaremos en este capítulo no sólo de realizar una labor compiladora de las leyes y disposiciones relativas a la condición jurídica del turista extranjero, sino también intercalar algunos comentarios que nos ayuden a comprender el sentido y alcance de las disposiciones; para ello será necesario seleccionar cuidadosamente de entre cada una de nuestras leyes, aquellos artículos que consideramos de interés para el tema que nos ocupa. Sin embargo, nos remitimos a los estudiosos del Derecho, interesados en profundizar sobre este tema, a las obras tanto del maestro Rafael De pina: "Estatuto Legal de los Extranjeros";* como Carlos A. Echánove Trujillo:* Manual del Extranjero; y la obra compiladora de leyes y preceptos que casi agota todos aquellos aplicables a los extranjeros y cuyo principal mérito es el de contener sólo aquellos preceptos vigentes, completamente al día, elaborado por el Editorial Ediciones Andrade, S.A.: "Extranjería, Turismo y Población".

* Rafael de Pina. Estatuto Legal de los Extranjeros. Tercera Edición 1967.

* Carlos Echanove Trujillo. Manual del Extranjero. 14a. Edición Editorial Porrúa, S.A., 1974.

Ya que se trata de un estudio sobre la condición jurídica de los turistas foráneos en México, que no es sino el análisis de los derechos de éstos, necesariamente tendremos que indagar en nuestro Derecho Positivo, las disposiciones que establecen esos derechos y obligaciones; y ya que la piedra angular de nuestro régimen jurídico es la Constitución, iniciemos este capítulo, y entresaquemos los preceptos de mayor trascendencia para nuestro estudio.

"Art. 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Consitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Comentando este precepto, no se establecen diferencias entre nacionales y extranjeros. La persona humana, por el hecho de encontrarse dentro del territorio nacional, goza de todas las garantías constitucionales sin ninguna excepción".

E. Isidro Montiel y Duarte* apunta: el pueblo mexicano reconoce los derechos del hombre, significando así que los reconoce en todo hombre, sea nacional o extranjero, y sea o no ciudadano.

* Citado por Carlos Arellano Garcia. Derecho Internacional Privado, Edit.

Porrúa, S.A. 1974.

Siguiendo al maestro Carlos Arellano G. * podemos entrever en este Artículo que:

a). Es la Constitución quien otorga el reconocimiento a todo individuo de los derechos que son elevados a la categoría de garantías.

b). Al conceder a todo individuo el goce de las garantías, no distingue entre nacional y extranjero, y "donde la Ley no distingue . . ." el individuo es el destinatario de ese reconocimiento, esto es, todo sujeto de derechos y obligaciones; el turista (extranjero) antes que nada es una persona, individuo; por tanto el otorgamiento de las garantías contenidas en nuestra Constitución, le beneficia, lo abarca, lo comprende y a ellas puede acogerse.

c). La única condición para su goce es la de que el individuo se encuentre dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos Mexicanos.

d). Se reserva con exclusividad a la Constitución la facultad para imponer restricciones al goce de las garantías individuales.

Al efecto nos señala:

* Carlos Arellano García.

"Art. 80.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Aquí encontramos una restricción en materia política para los extranjeros incluidos turistas, ajustada totalmente a lo dispuesto por la propia Constitución, ya que es el texto mismo de ella quien lo establece; estará el derecho de petición en materia política reservado a los ciudadanos de la República.

Y a su vez el Artículo 90. dispone:

"Art. 90.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar".

Por tanto, los extranjeros-turistas no podrán reunirse ni asociarse con fines políticos.

Como veremos posteriormente, estas restricciones en materia política quedan comprendidas en el texto mismo del segundo párrafo del Artículo 33 Constitucional, al que nos referiremos en su oportunidad, para no quebrantar el orden que nos hemos propuesto seguir.

"Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Es la garantía de la libertad de tránsito en la que creemos que fundamentalmente tiene su razón de ser el fenómeno turístico.

Una vez más alude a "todo hombre" sin distinciones; sin embargo en sus párrafos finales se refiere a que el ejercicio de la libertad de tránsito estará subordinada a las facultades de la autoridad administrativa, quien podrá establecer limitaciones en materia exclusivamente de emigración, inmigración o salubridad general de la República.

En opinión de Carlos Arellano García para que se pueda limitar el derecho de los extranjeros a transitar, ingresar o salir de la República se deben reunir los requisitos siguientes:

1. Que esas limitaciones estén previstas en leyes;
2. Que esas leyes se refieran única y exclusivamente a emigración, inmigración o salubridad general de la República;
3. Que las limitaciones las establezcan autoridades administrativas;
4. Que no se haga nugatorio el derecho contenido en el propio Art. 11 Constitucional.

"Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30.

Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución, pero el ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmischirse en los asuntos políticos del país".

Define por exclusión a los extranjeros; serán considerados como tales aquellos que no posean las calidades determinadas en el Art. 30 Constitucional, artículo éste último que nos señala quiénes serán mexicanos. Para saberlo uno hay que saber lo otro; primero tenemos que conocer qué calidades debe reunir una persona para ser considerada como mexicana y sólo así llegaremos a entender quiénes serán extranjeros; sólo así tiene sentido afirmar que son extranjeros los que no tienen la calidad de mexicanos.

En una segunda parte establece el Art. 33 que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la Constitución, en plena armonía con lo estipulado en el mismo primer artículo de nuestra Carta Magna, en el que no encontramos distinciones entre nacionales y extranjeros; ahí se habla de "todo individuo"; en este Art. 33 se reitera el derecho de los extranjeros al goce de las garantías contenidas en la Constitución. Con ello debemos concluir que el turista se encuentra protegido legalmente en la República, no ya sólo por estar comprendido explícitamente en las disposiciones del Art. 33, sino también por ser abarcado en el sentido propio del Art. 10.

Ahora bien, continúa el Artículo 33, disponiendo sobre la facultad exclusiva del ejecutivo para expulsar del territorio aún sin juicio previo, a aquellos extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente.

Bástenos recordar sobre este respecto la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que "Conforme al Artículo 33 Constitucional el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente; y contra el ejercicio de esta facultad es improcedente conceder la suspensión porque se trata del cumplimiento de un precepto constitucional del que puede hacer uso discrecionalmente el Ejecutivo; siendo la detención en tal caso, sólo una medida para completar las órdenes dadas en virtud de esa facultad".

Sin embargo, existe una ejecutoria en contra de este criterio que rompe la uniformidad, que señala: "Aún cuando el Artículo 33 de la Constitución otorga al ejecutivo la facultad para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, esto no significa que los extranjeros deben ser privados del derecho que tienen para disfrutar de las garantías que otorga el Artículo 1o., Título I de la Constitución, por lo cual la orden de expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las normas y conductas legales".

Existen algunas otras ejecutorias en el sentido de que no obstante que se trate de una facultad discrecional del Ejecutivo, no deberá

traducirse en una facultad arbitraria, aduciendo que nunca dicho artículo pudo ni debió suponer que dentro del orden constitucional de tipo democrático, hubiera alguna autoridad por eminente que ésta fuere, que quedara relevada de fundar en ley sus actos.

Finalmente contiene el Artículo en comento que los extranjeros, digase por tanto turistas, no podrán inmiscuirse en asuntos políticos del país, corroborando así el contenido de la limitación ya señalada en los artículos 8o. y 9o. de la propia Constitución.

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización e inmigración y salubridad general de la República.

Por tanto, el legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros, es decir sobre derechos y obligaciones de éstos, es facultad exclusivamente federal, de competencia sólo de la Federación, del Poder Legislativo de la Unión.

Es de concluir que los derechos y obligaciones de los turistas extranjeros encuentran su fuente en los tratados internacionales, en disposiciones constitucionales federales, leyes ordinarias federales, así como en reglamentos federales.

XIII.- LEY FEDERAL DE TURISMO.

Publicada en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1984.

Disposiciones Generales.

La Ley empieza por facultar a la Secretaría de Turismo para la aplicación de la misma y califica ésta como de interés público y de observancia general.

En cuando al objeto de la Ley, señala:

- " I.- La programación de la actividad turística,
- II.- La promoción, fomento y desarrollo del turismo,
- III.- La creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales,
- IV.- La protección y auxilio de los turistas, y
- V.- La regulación, clasificación y control de los servicios turísticos".

Esta Ley considera como turista "a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual".

La redacción gramatical del referido artículo tercero de la Ley no

es muy afortunada y podría dar lugar a confusiones en su interpretación. En efecto, cuando se dice que es turista la persona que viaja fuera de su residencia habitual; lo que la Ley ha querido señalar como tal es la población, estado o región. De otra manera la interpretación en algunos casos podría llevarnos a supuestos contradictorios, como sería que un sujeto residente del Distrito Federal que para hacer un recorrido de esparcimiento por la ciudad utiliza los servicios de un "tour" (programado por una agencia de viajes oficialmente registrada), mientras que los forasteros incluidos en dicho "tour" gozarían de los beneficios de la Ley, el sujeto referido vería mermada su posición, porque el "tour" no traspasa los límites de la localidad de su residencia habitual y en consecuencia no adquiriría la condición de turista.

La Ley en su mismo artículo tercero extiende la protección de la misma a quien "utilice alguno de los servicios turísticos", mismos de los cuales hace una consideración en el siguiente artículo.

Al decir la Ley que considera turista a quien haga uso de servicios turísticos, lo que quiere decir es que le extenderá la protección de la misma como reza el artículo tercero "Para los efectos de esta Ley, se considera como turista a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual. . .".

En este mismo capítulo la Ley menciona lo que considera como servicios turísticos:

" I.- Hoteles, moteles, albergues, habitaciones con sistema de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes.

II.- Agencias, subagencias y operadoras de viajes, y operadoras de turismo.

III.- Arrendadoras de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo.

IV.- Transportes terrestres, marítimos, fluvial, lacustre y aéreo para el servicio exclusivo de turistas.

V.- Los prestados por guías de turistas, guías choferes y guías especializados.

VI.- Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares con la salvedad a que se refiere el Artículo 72, y

VII.- Los demás que la Secretaría considere preponderantemente turísticos".

Conforme a la Ley Federal de Turismo las principales atribuciones de

la Secretaría de Turismo son las siguientes:

a). Promoción de turismo.- La Secretaría a través de la Dirección General de Política y Programas Sectoriales, realiza los estudios e investigaciones necesarias para elaborar el Programa Sectorial Turístico que permita que exista una política turística nacional, diversificar la oferta turística, ampliar los servicios turísticos en relación con los programas de empresas paraestatales y gobiernos estatales y municipales.

b). Fomento al turismo.- La Secretaría deberá "mejorar, proteger, incrementar y difundir los atractivos turísticos del país", deberá fomentar integralmente el turismo promoviendo las corrientes nacionales así como las del exterior. Será la encargada de difundir los atractivos turísticos nacionales, por medios efectivos de promoción como son la radio, la televisión, la prensa, el cine, así como material impreso. Organizar, fomentar, coordinar o realizar espectáculos, congresos, exposiciones, ferias, etc. en coordinación con otras dependencias, serán otras de sus atribuciones.

c). En lo que a Turismo Social se refiere la Secretaría tendrá la facultad de suscribir acuerdos con los prestadores de servicios turísticos para determinar precios y tarifas reducidos, paquetes, etc., estos programas deberán estar orientados a que los "grupos obreros,

campesinos, infantiles, juveniles, estudiantiles, magisteriales, burocráticos, de trabajadores no asalariados y similares, tengan acceso a los atractivos y servicios turísticos existentes en el país". En este estudio dedicamos un capítulo al tema.

VIGILANCIA Y VERIFICACION.

Dentro de la Secretaría se encuentra la Dirección General de Registro y Regulación, a la que compete proponer a las autoridades que correspondan los precios y tarifas máximos y la inscripción y cancelación según el caso en el Registro Nacional de Turismo, según lo establece la Ley cuando señala: "La Secretaría vigilará que los establecimientos cuenten con Cédula Turística; que se presten los servicios conforme a su clasificación y categorías; que se apliquen los precios y tarifas autorizados; . . ."

La Secretaría tiene la facultad de practicar visitas de verificación cuando haya solicitud de inscripción al Registro Nacional de Turismo o cuando exista una queja derivada de la prestación de un servicio turístico, esto sin ser limitativo, ya que la Ley autoriza las visitas que se requieren para cumplir con su cometido.

La Ley enumera los requisitos para la realización de visitas así

como la forma en que deberá llenarse el acta correspondiente. Todo esto en base al recurso de revisión que es parte del capítulo doceavo. "Sanciones y Recurso de Revisión".

Las sanciones, renglón muy importante en cuanto a las atribuciones de la Secretaría, podrán ser; multa, clausura temporal o definitiva; y cancelación de la Cédula Turística o credencial, según sea el caso.

La multa podrá ser "Desde una cuarta parte hasta cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal". En los casos de reincidencia será el infractor sancionado con el doble de la multa impuesta en la primera ocasión, esto en caso de reincidencia en un plazo de dos años y si en este mismo período reincide de nueva cuenta se le podrá imponer hasta dos tantos del importe de la segunda multa.

La clausura temporal o definitiva; podrá imponerse en el caso de reincidencia después de los casos previstos en el párrafo anterior, sin perjuicio de que cuando a juicio de la Secretaría la gravedad de la infracción atente contra los intereses turísticos nacionales, así como casos de violación de precios o tarifas autorizados.

La cancelación de Cédula Turística implica clausura del establecimiento y la cancelación de la credencial imposibilita a la

persona física que la detente a operar. Se da la cancelación en los casos mencionados en los párrafos anteriores, y la falta de inscripción en el Registro Nacional de Turismo y la consiguiente falta de Cédula Turística será también sancionada con clausura.

Debido a nuestro Estado de Derecho la misma Ley establece los lineamientos para la imposición de sanciones: La Secretaría deberá tener en cuenta la gravedad de la infracción; el acta de verificación si se practicó, el daño económico causado al turista; si hubiere, el resultado de la audiencia de conciliación; y en su caso, si hubiere reincidencia por parte del infractor.

En este mismo capítulo la Ley otorga la facultad al infractor de impugnar las sanciones por medio del Recurso de Revisión, que deberá ser interpuesto por escrito y "dentro de los siguientes 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución que se recurra".

El Artículo 107 reza:

"La interposición del Recurso de Revisión producirá el efecto de suspender la resolución impugnada, hasta en tanto se revoque, confirme o modifique".

La Secretaría de turismo y su función coordinadora con las demás dependencias del Ejecutivo Federal.

Es necesario que exista una coordinación entre la Secretaría de Turismo y las demás dependencias del Ejecutivo Federal, para que conjuntamente colaboren a llevar al turismo a su máxima expresión.

Para ello se crea la Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo, con el objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal.

La coordinación de las funciones de la Secretaría de Turismo con las demás Secretarías es necesaria para lograr la infraestructura básica en la creación de nuevos hoteles y servicios turísticos. Debemos reconocer que tanto la infraestructura como la inversión de iniciativa privada son factores fundamentales para poder promover las bellezas naturales, monumentos y lugares históricos, por lo que se requiere la acción conjunta y armónica de las autoridades y empresarios para prever que los medios de comunicación y las instalaciones que se requieren en una zona turística brinden la comodidad y el confort que la época actual nos ofrece.

La Secretaría de Turismo se ve imposibilitada para crear y controlar por sí misma todos esos servicios que son el sustento de la industria turística, por lo que se ve en la necesidad de coordinar sus esfuerzos con las demás Secretarías de Estado. Las organizaciones oficiales, a través de sus respectivas competencias, repercuten en la reglamentación de las actividades turísticas.

Secretaría de Gobernación.

Facilita a los turistas el cumplimiento de los requisitos migratorios pues como dice el artículo séptimo de la Ley General de Población:

"Art. 7o. Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde: . . .

II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos. . ."

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Turismo opinará ante la de Hacienda y Crédito Público, en cuanto al otorgamiento de facilidades y estímulos fiscales para el fomento a la actividad turística.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá un representante en el Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, que es el encargado de estudiar las solicitudes de crédito.

Asimismo, dicha Secretaría determinará el monto de las cuotas de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, la expedición o revalidación de Cédula Turística o Credencial, e inclusive es la encargada de autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La coordinación que existe entre la Secretaría de Turismo y la de Desarrollo Urbano y Ecología tiene por objeto:

- 1.- Determinar las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario,
- 2.- Crear o ampliar centros de desarrollo turístico,
- 3.- Expedir las declaratorias de uso del suelo turístico, y
- 4.- Formar parte por medio de un representante del Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

En cuanto a la SRA, ésta emitirá su opinión en lo que se refiere a uso del suelo turístico para determinación de las Zonas de Desarrollo

Turístico Prioritario. Apoyará la creación de empresas turísticas ejidales y comunales, y de sociedades cooperativas de índole turística.

La Secretaría de Turismo (SECTUR) deberá coordinar con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para intervenir en "las acciones relativas a la cooperación turística internacional", por medio de trabajos con gobiernos e instituciones extranjeras y organismos internacionales. La SRE auxiliará a SECTUR a difundir fuera del territorio nacional los servicios turísticos y atractivos con que cuenta el país, pudiendo contar con oficinas de representación en el extranjero.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) tendrá a su cargo el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación turística, investigaciones en la materia turística, otorgando la validez oficial a estos estudios.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) junto con la SRA y la SECTUR, como se señaló líneas arriba promoverá la creación de empresas turísticas ejidales o comunales, y sociedades cooperativas de índole turística. También participará en programas de capacitación y adiestramiento a trabajadores de establecimientos turísticos, bajo los lineamientos de la Ley Federal del Trabajo.

La intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el establecimiento y operación de un sistema de reservaciones turísticas será fundamental, así como para proporcionar los servicios de transportación que sean necesarios en los centros turísticos, dando prioridad a las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario. La SECTUR deberá formular un catálogo de rutas de interés turístico para lo cual la SCT otorgará las concesiones respectivas, después de tener un dictamen de SECTUR que previamente establecerá las condiciones y modalidades que deberán satisfacer los prestadores de servicios turísticos. SECTUR participará dentro de las Comisiones Consultivas y Técnicas presididas por la SCT, que tengan relación con la transportación turística.

"Art. 35.- La Secretaría (de turismo), cuando se trate de inversión extranjera que concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos, emitirá su opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en los términos de las leyes respectivas". Obvia resulta la participación de la SECOFIN dentro de la realización de las finalidades de la Ley.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, por medio de un representante formará parte del Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, así como lo hará también el Banco de México.

La Secretaría de la Contraloría General de la República designará de su personal a una persona encargada de hacer las veces de Comisario dentro del fideicomiso en cuestión.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

El crecimiento de la actividad turística requiere un financiamiento que apoye la realización de los planes y proyectos. Por tal motivo la Ley dispuso la creación de un fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el cual reúne experiencias anteriores en la materia, y cuyo objeto principal será el de asesorar y financiar los programas turísticos. Además el fonatur tendrá a su cargo la orientación de las inversiones hacia las zonas y proyectos turísticos de interés nacional, para lo cual adquirirá y administrará los bienes inmuebles necesarios, elaborará proyectos y estudios, obras de infraestructura y urbanización, y realizará las obras necesarias para el incremento de la oferta turística nacional.

Los recursos financieros estarán integrados por las aportaciones de los Gobiernos Federales, Estatales, y Municipales, empresas del sector público y privado, así como por los créditos nacionales e internacionales y por el producto de sus actividades.

El Fondo será entregado en fideicomiso a la institución fiduciaria que señale el Ejecutivo Federal, y será operado de conformidad con las normas contenidas en la Ley.

El FONATUR tendrá un Delegado Fiduciario Especial que con carácter de Director General será propuesto por el Presidente de la República a la institución fiduciaria, esto lo hará a través del titular de SECTUR.

Prestadores de Servicios Turísticos.

La Ley Federal de Turismo, en su capítulo IX (prestadores de servicios turísticos), nos dice que deberán registrarse ante SECTUR, previamente al inicio de sus operaciones las personas que se dediquen a las siguientes actividades:

- a) Guías, guía choferes turistas y similares,
- b) Agencias de viaje, y en general operadoras de turismo,
- c) Hoteles y toda clase de alojamiento turístico,
- d) Transportes exclusivos de turismo,
- e) Restaurantes, bares, cafeterías, centros nocturnos y similares,
- f) Arrendamiento de bienes muebles destinados al turismo así como equipo para el mismo.
- g) Las demás que la Secretaría considere turísticas.

Prestadores de Servicios Turísticos.

Las principales obligaciones de los prestadores de servicios turísticos serán; utilizar el idioma nacional preponderantemente, dar capacitación a sus trabajadores, participar en los programas de Turismo Social y en los de fomento al turismo, otorgar las fianzas necesarias para el debido cumplimiento de los servicios que se ofrecen cuando así se requieran, contar con un libro de registro de quejas, crear organizaciones de representación, prestar los bienes y servicios ofrecidos en los términos autorizados, expedir documentos que amparen los cobros por la prestación del servicio, facilitar a la Secretaría toda la información y datos que le sean solicitados por la misma, notificar cualquier modificación en los servicios prestados, y cumplir con lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

Protección al Turista.

La Secretaría asistirá a los turistas cuando sean afectados sus intereses, y los representará en las controversias suscitadas entre ellos y los prestadores de servicios turísticos. Para atender estas quejas, éstas deberán presentarse por escrito. La Secretaría determinará cuando proceda la práctica de una visita de verificación al establecimiento que haya cometido la violación.

La Secretaría tiene la facultad de citar al quejoso y al prestador a una audiencia de conciliación, esto cuando la queja contenga petición de reembolso. La Secretaría podrá exigir al prestador el reembolso cuando considere que haya pruebas y elementos suficientes para su procedencia, y no esté el quejoso en posibilidades de comparecer, sin menoscabo de la sanción a la que el establecimiento o prestador se hayan hecho acreedores.

XIV.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.

El Capítulo I de esta Ley * publicada en el Diario Oficial de 20 de enero de 1934, se titula "De los mexicanos y de los extranjeros" dedicando el artículo 60. a definir, siguiendo el criterio de la propia Constitución, al extranjero sólo por exclusión: primeramente dispone quiénes serán mexicanos y sólo después establece:

"Art. 60. Son extranjeros los que no sean mexicanos conforme a las disposiciones de esta Ley".

Asimismo dedica el Capítulo IV a establecer, o al menos intenta establecer, "Los derechos y obligaciones de los extranjeros".

Establece:

"Art. 30. Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone".

* Ley de Nacionalidad y Naturalización. Extranjería, Turismo y Población.

Es en ésta disposición un tanto reiterativa de lo ya establecido por la propia Constitución en sus artículos 1o. y 33o, que por otra parte ya comentamos.

Es aplicable el sentido de este precepto, concretamente al turista, a quien expresamente se le reconoce, como extranjero que es, su dignidad humana al respetarle y concederle el derecho al goce de las garantías concedidas a los propios nacionales.

"Art. 31. Los extranjeros están exentos del servicio militar; los domiciliados, sin embargo, tienen obligación de hacer el de vigilancia cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden de la misma población en que estén radicados".

En el primer párrafo no se especifica la calidad migratoria con que un extranjero puede encontrarse internado en el país; simplemente menciona "los extranjeros"; por tanto, a los turistas en ningún momento se les impondrá la obligación de prestar un servicio militar a un país del que no son nacionales. Su calidad migratoria de por sí, caracterizada por su temporalidad y su no intención de residencia en el país visitado los excluye de cumplir y de prestar ese servicio militar.

En cambio en su siguiente párrafo, el artículo en cuestión señala

que "los domiciliados . . .", hace la distinción y se refiere así a una calidad específica de extranjeros a la que obviamente el turista no pertenece.

"Art. 32. Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligados a pagar las contribuciones ordinarias y extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen. También están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Sólo pueden apelar a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración".

De este precepto podemos concluir que los nacionales y extranjeros en materia tributaria reciben idéntico trato; en tal virtud, los turistas estarán obligados a cubrir aquellas contribuciones que establezcan las leyes; aunque la verdad es que en tratándose del turista se ha procurado que sean mínimas las cargas tributarias, a fin de incrementar en nuestro país la afluencia turística.

Dos requisitos encontramos en este artículo que deben satisfacerse: que la ley tributaria provenga de una autoridad y que la obligación de cubrir esa prestación fiscal alcance a la generalidad de la población.

Abarca esta disposición legal, también, la subordinación de los extranjeros a instituciones, leyes y autoridades del país, adoptando así un sistema radicalmente contrario al régimen de Capitulaciones según el cual se permitía a los extranjeros regirse por su propias leyes y someterse a sus tribunales diplomáticos o consulares, desconociendo así la competencia sobre ellos de las autoridades del país receptor.

Igualmente contine la excepción: la de apelar a la vía diplomática en los casos de denegada justicia. Nosotros simplemente nos limitamos a señalar lo vago del concepto que bien puede prestarse a abusos, mientras no quede perfectamente delimitado el alcance que el legislador quiso otorgarle.

Por su trascendencia debemos incluir el artículo 50 de esta ley, aunque no se encuadre en el renglón de derechos y obligaciones de los extranjeros a que se refiere el Capítulo IV.

"Art. 50. Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, esta ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del D.F. sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorios en toda la Unión".

Reafirma el contenido del artículo 73 Constitucional fracción XVI; mucho se le ha criticado el que otorgue al Código de procedimientos Civiles del Distrito Federal, el carácter de federal en cuestiones relativas a esta materia, siendo que existe un Código Federal de Procedimientos Civiles.

XV. LEY GENERAL DE POBLACION.

Publicada en Diario Oficial de 7 de enero de 1974.

En la iniciativa de Ley de la Ley General de Población vigente, el en ese entonces Jefe del Ejecutivo Luis Echeverría Alvarez, explicaba:

"La cada vez más amplia participación de México en la vida internacional, determina que su política migratoria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia. Por ello, la presente iniciativa contempla dicha política en los términos pertinentes a la debida satisfacción de los intereses nacionales; restrictiva cuando sea necesario proteger, con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta por el contrario, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la nación".

La Ley General de Población, en su capítulo dedicado a la migración establece:

"Art. 7o. Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos. . ."

"Art. 13o. Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar los requisitos exigidos por la presente Ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables".

"Art. 16o. El servicio de migración tiene prioridad, con excepción del de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República".

"Art. 32o. La Secretaría de Gobernación reglamentará de acuerdo con las particularidades de cada región, las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional. Lo mismo se observará respecto del tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y las colindantes del extranjero, respetando en todo caso los tratados o convenios internacionales sobre la materia".

El Capítulo III "Inmigración" es de gran trascendencia en relación a la condición jurídica de los extranjeros, puesto que abarca en él las calidades migratorias con que puede internarse un extranjero en nuestro país.

"Art. 33o. A los turistas se les proporcionarán facilidades para internarse al país".

Acorde al contenido con lo expresado por el en ese entonces Jefe del Ejecutivo en las palabras ya transcritas. De importancia resulta el artículo 37o. según el cual la Secretaría de Gobernación con esa gran amplitud de facultades, podrá negar la entrada de extranjeros siempre y cuando exista alguna de las causas en el precepto señaladas:

I.- No exista reciprocidad internacional;

II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;

III.- No le permitan las coutas a que se refiere el artículo 32o. de esta Ley;

IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;

V.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;

VI.- Hayan infringido esta Ley o su reglamento;

VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o

VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales".

"Art. 38o. Es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional".

"Art. 41o. Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

a) No Inmigrante.

b) Inmigrante".

"Art. 42o. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I.- Turista.- Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables . . .".

"Art. 43o. La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas".

"Art. 62o. Para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

I.- Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;

II.- Aprobar el examen que efectúen las autoridades sanitarias;

III.- proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que le sean solicitados;

IV.- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;

V.- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación; y

VI.- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación".

XVI. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.

Publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1976.

"Art. 1o. Las disposiciones de este Reglamento son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población, los principios de la política de población, las actividades del Consejo Nacional de Población, la entrada y salida de personas al país, las actividades de los extranjeros durante su estancia, la responsabilidad migratoria en materia de transporte y la emigración y repatriación de los nacionales".

En el Capítulo cuarto del Reglamento en cuestión denominado Servicios de Población, habla de la organización y coordinación de los diferentes servicios que en materia de migración la Secretaría prestará:

"Art. 54o. Para la atención de los asuntos de orden migratorio, el Servicio de Población se dividirá en la forma siguiente:

I.- Interior, que comprende los servicios central, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y

II.- Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero".

"Art. 55o. Para la prestación de los servicios a que se refiere el Artículo anterior, se fijan las siguientes facultades:

I.- Al Servicio Central:

a) La tramitación de todos los asuntos de carácter general en material migratoria.

b) Imposición de modalidades al tránsito internacional.

c) Estudio y tramitación de las solicitudes o casos que se presenten sobre admisión, salida, permanencia, documentación o cambio de calidad o característica migratoria de los extranjeros.

d) Imposición de las sanciones por violación a la Ley o a este reglamento.

e) Vigilancia de la población extranjera.

f) El registro de extranjero y emigrantes.

II.- A los servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional corresponde:

a) Vigilar que el tránsito migratorio se efectúe con arreglo a las disposiciones de la Ley y de este Reglamento.

b) Impedir que entren y salgan del país las personas que no hayan llenado los requisitos correspondientes.

c) Expedir la documentación a los extranjeros de acuerdo con las instrucciones que reciban del Servicio Central.

III.- El Servicio Exterior tendrá a su cargo:

a) La documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse al país.

b) El cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que emanan de la Secretaría en materia migratoria".

Capítulo Quinto. Movimiento Migratorio

"Art. 63o. Para los efectos de este Capítulo se considera movimiento migratorio el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tránsito local fronterizo de aquéllos".

"Art. 66o. Las autoridades de Población efectuarán la revisión de la documentación migratoria de las personas a su entrada y salida del país, y, para iniciarla, previamente, se cerciorarán de la presencia de representantes de gobiernos extranjeros cuando se internen en comisión oficial, para que de inmediato se satisfagan los datos estadísticos de ellos, de su familia, y empleados que los acompañen.

En seguida se procederá a la revisión en el siguiente orden:

1o. Los mexicanos y extranjeros que deban ser internados en centros de salud por orden de autoridad sanitaria.

2o. Los comisionados oficiales del gobierno mexicano o de gobierno extranjero.

3o. Mexicanos.

4o. Visitantes con permiso de cortesía.

5o. Inmigrantes o inmigrados.

6o. Turistas y demás no inmigrantes".

"Art. 69o. Los extranjeros que pretendan internarse al territorio nacional acreditarán su calidad migratoria con los documentos correspondientes y, en su caso, deberán llenar los requisitos que se fijen en sus permisos de internación y los que de acuerdo con la característica migratoria conferida conforme a la Ley, deben ser previos a su admisión".

"Art. 72o. Las Oficinas de Población tendrán obligación de negar la entrada a los extranjeros que pretendan internarse sin documentación migratoria o que tengan impedimento para ser admitidos, de conformidad con lo establecido en el Artículo siguiente.

En cuanto a los extranjeros que pretendan internarse con documentación vencida o irregular, se estará a las instrucciones que dicte la Secretaría".

"Art. 73o. La Secretaría podrá negar la entrada o el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria de los extranjeros en los casos señalados por el Artículo 37o. de la Ley, previos acuerdos generales cuando se trate de las fracciones I, II y III de dicho precepto legal y en virtud de determinaciones particulares en los casos de las fracciones IV, V, VI y VII del mismo Artículo, de conformidad con los siguientes supuestos:

I.- Cuando sea lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

II.- Han observado mala conducta durante su estancia en el país o tienen malos antecedentes en otros distintos, los extranjeros que:

a) Hayan cometido en el extranjero o en la República delito por el que se les hubiere condenado a sufrir una pena corporal mayor de dos años de prisión por delito intencional;

b) Sean toxicómanos, Alcohólicos, fomenten el hábito de los estupefacientes o en cualquier forma trafiquen o los transporten; y

c) Ejercen o hayan practicado la prostitución, la exploten, fomenten o pretendan la introducción de prostitutas al país.

III.- Por violación a las disposiciones legales en materia migratoria en los casos siguientes:

a) En las hipótesis previstas en los Artículos 101, 103, 104, 107 y 118 de la Ley; y

b) El que hubiere sido expulsado del país.

IV.- Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la de Población que el extranjero no se encuentra física o mentalmente sano.

Sólo por acuerdo expreso del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, se autorizará la internación o el cambio de condición migratoria de un extranjero que se encuentre comprendido en alguno de los casos establecidos en las fracciones del presente Artículo o el 37o. de la Ley; y en el caso de la fracción IV del presente Artículo, podrán autorizar la solicitud cuando la autoridad sanitaria revoque o modifique su opinión anterior".

"Art. 74o. Tienen impedimento para salir del país los mexicanos y los extranjeros en los siguientes casos:

I.- Los prófugos de la justicia.

II.- Los que se encuentren sujetos a proceso penal, salvo el caso que tengan autorización del tribunal que conozca la causa.

III.- Los reos que estén gozando de libertad preparatoria o condicional a menos de que obtengan permiso de la autoridad jurisdiccional competente.

IV.- Los que esten sujetos a arraigo judicial sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 109o. de la Ley.

En los de arraigo ordenados por las autoridades judiciales que hayan sido notificados a la Secretaría, en el término de tres días, cuando decreta el levantamiento respectivo, para que las autoridades de Población tomen nota de que ha desaparecido el impedimento".

"Art. 75o. Las solicitudes de internación o cambio de calidad o característica migratoria deberán ir suscritas por el extranjero de que se trate, su representante o por la parte interesada.

El representante no tendrá necesidad de exhibir poder escrito, pero la Secretaría cuando lo estime conveniente, tendrá facultad de exigir que se justifique la personalidad legal para hacer la promoción.

Cuando la Secretaría lo considere oportuno, podrá ordenar que se solicite o presente un informe sobre antecedentes del extranjero.

Las solicitudes deberán expresar los datos siguientes:

- I.- Nombre y lugar de residencia del extranjero.
- II.- Lugar de nacimiento.
- III.- Nacionalidad actual y anteriores si las hubiere.
- IV.- Edad y estado civil.
- V.- Profesión u ocupación habitual.
- VI.- En su caso, el nombre de las personas que lo acompañen, con expresión de su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado.
- VII.- La persona o negociación a la que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a que pretende dedicarse, y
- VIII.- Los datos que correspondan a la característica migratoria que pretenda obtener".

"Art. 76o. La Secretaría tendrá las más amplias facultades para exigir, cuando lo estime necesario la comprobación de los datos a que se refiere la solicitud, de acuerdo con la característica migratoria que solicite el extranjero, o para investigar si existe algún impedimento para su internación. Al concederse, deberá comunicarse a quien corresponda a fin de que en los términos de la autorización, documente al extranjero; además remitirán copias a la Oficina de Población del puerto de entrada, al Registro Nacional de Extranjeros y a la persona que haya gestionado la internación". . .

"Art. 77o. Los extrtanjeros que se internen al país, de conformidad con las disposiciones aduanales aplicables, tendrán derecho a importar temporal o definitivamente, bienes personales o de uso familiar según la calidad o característica migratoria que se les confiera".

"Art. 79o. Cuando cesen, se dejen de satisfacer o de cumplir las condiciones a que está sujeta la estancia en el país de un extranjero, éste deberá comunicarlo a la Secretaría en el término de quince días contados a partir del momento en que ocurra el hecho que lo origine. La Secretaría podrá, a su juicio, concederle un plazo para que abandone el país o para que se regularice.

Igual obligación tendrán conjuntamente el extranjero y de quien dependa económicamente o esté a su servicio".

Este Capítulo Quinto denominado "Movimiento Migratorio", trata como ya observamos de la entrada y salida al país tanto de los nacionales como de los extranjeros, turistas en nuestro caso. Corresponde a la Secretaría de Gobernación ejecutar la Ley y este Reglamento, por medio de lo que denomina en lo que se refiere al movimiento migratorio Servicio de Población. Así tenemos que serán los encargados de revisar la documentación necesaria para el tránsito internacional. En este Capítulo también se establecen las causas por las que la Secretaría podrá negar la

entrada, o salida según sea el caso, al país de los extranjeros que se encuentren dentro de las hipótesis señaladas en el Artículo 73o. Se establece también la facultad para la internación de artículos personales o de uso familiar, todo esto de acuerdo a las disposiciones aduanales que le sean aplicables según su característica migratoria.

El Capítulo Séptimo "No Inmigrantes". Trata de las características de no inmigrantes y las modalidades a que se sujetarán:

"Art. 96o. Toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país como No Inmigrante debe ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, quienes podrán delegar a los jefes de los Servicios o al personal a que se refiera el Artículo 54o. la facultad para autorizar la internación de extranjeros en esta calidad".

"Art. 97o. TURISTA.- Tratándose de la internación de turistas se observará lo siguiente:

I.- La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo para la salida del extranjero.

En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a seis meses, la Secretaría podrá, cuando se estime conveniente, ampliar la temporalidad hasta completar los seis meses. Es preciso que la solicitud se presente antes del vencimiento de la temporalidad señalada en la tarjeta del turista.

II.- Se les otorgará su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país en forma definitiva y se remitirá al Servicio Central".

Sólo para los efectos del presente estudio se podrán considerar como turistas a los No Inmigrantes con las calidades de: Transmigrantes, Visitantes, Visitantes Distinguidos, Visitantes Locales y Visitantes Provisionales.

El Capítulo Noveno del presente Reglamento se denomina "Actos y Contratos". y con relación al presente estudio encontramos:

"Art. 127o. El permiso para que los extranjeros puedan celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes a que se refiere el Artículo 66o. de la Ley, quedará sujeto, para su otorgamiento, a las siguientes reglas:

I.- En ningún caso se concederá a los No Immigrantes a que se refieren las Fracciones I, II, VIII y IX del Artículo 42o. de la Ley.

II.- A los no Immigrantes a que se refieren las Fracciones III, IV, V, VI, y VII del mismo Artículo, sólo se les concederá en casos excepcionales a juicio de la Secretaría.

V.- Cuando por causas ajenas a la voluntad del extranjero nazcan en su favor derechos reales o de propiedad sobre bienes inmuebles o acciones en partes sociales de empresas a que se refiere este Artículo, cuya adquisición le esté limitada por este Reglamento y no prohibida por otras leyes, la Secretaría podrá conceder permiso para que se formalice la adquisición, estableciendo las modalidades que estime convenientes de acuerdo con el interes general.

VIII.- Los extranjeros podrán realizar actos de dominio sobre los inmuebles de su propiedad sin requerir permiso de la Secretaría".

CAPITULO QUINTO LOS ORGANISMOS MEXICANOS DE PROTECCION TURISTICA.

XVII. SECRETARIA DE TURISMO.

OBJETIVO GENERAL DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

El objetivo general de la Secretaría es formular y conducir la política que oriente la actividad turística nacional, promoviendo en coordinación con otras dependencias del Sector Público, el fomento para el desarrollo turístico, en diversas zonas de las entidades federativas, proporcionando para ello estímulos fiscales, capacitación en materia turística, así como difundir a nivel nacional e internacional las principales zonas turísticas, espectáculos folclóricos, congresos y otros eventos de interés turístico, a fin de contribuir a través de esta actividad a la captación de divisas, generación de empleos, fomento a los valores culturales y esparcimiento.

POLITICAS GENERALES DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

Del establecimiento de objetivos y estrategias del Sector Turístico derivan políticas de acción enmarcadas en las tres áreas que enseguida se describen:

1.- Desarrollo de la Oferta;

Adecuación y mejoramiento de la infraestructura turística, que atienda las demandas del turismo nacional e internacional, a través de la coordinación de instrumentos financieros, administrativos y jurídicos.

2.- Promoción y Comercialización de la Demanda;

Delegar a las unidades administrativas correspondientes el diseño y la coordinación de estudios e investigaciones que desarrollen estrategias orientadas a incrementar, organizar y programar la demanda de servicios turísticos y para la recreación de los diversos sectores sociales.

Incrementar la actividad turística en los grupos sociales que por su condición económica no puedan o desconocen cómo ejercer su derecho a la recreación productiva, proponiendo para esto modelos o formas de financiamientos de recreación turística.

Diseñar las formas apropiadas que capaciten a los usuarios de servicios turísticos en lo que respecta a la orientación sobre alternativas, medios y formas de recreación.

Integrar y promover paquetes turísticos en los que puedan participar empleados del Sector Público, por medio de un sistema de incentivos.

Preparar medios de acción conducentes a lograr una distribución más uniforme en el tiempo y en el espacio geográfico de nuestro país, de la demanda de servicios turísticos, y de esta manera conduzcan a un mayor uso y aprovechamiento de la capacitación instalada y costos razonables, y

3.- Coordinación del Sistema de Servicios Turísticos; A los prestadores cuyos servicios se orienten básicamente hacia el turismo sociocultural, y se establezcan en zonas turísticamente prioritarias y que cumplan cabalmente con los lineamientos de políticas y normas que la Secretaría de Turismo establece se les proporcionará el apoyo en los siguientes mecanismos institucionales:

Un Sistema Nacional de Reservaciones; que permitirá convertir los requerimientos de servicios turísticos de la corriente turística y la disponibilidad que de los mismos ofrecen los diferentes prestadores.

Empresa Multimodal de Servicios Turísticos; a través de ese mecanismo, los usuarios fundamente trabajadores, tendrán acceso al uso de los servicios turísticos y contarán con la oportunidad de participar como accionistas de la infraestructura turística.

Sistema Nacional de Abasto a Centros Turísticos; proporcionando el apoyo necesario en el funcionamiento y abastecimiento de materias primas para la elaboración de alimentos.

Programa Nacional de Asistencia Turística; estímulo importante en la demanda de servicios turísticos cuyos beneficios se proyectan en la afluencia turística al favorecerla con servicios de asistencia y auxilio en las carreteras, orientación e información en los principales centros turísticos del país.

Programa Nacional de Capacitación Turística; se contempla la capacitación y adiestramiento del personal administrativo y técnico requerido en la prestación de los servicios turísticos, a través de un programa en el que concurren diversas instituciones, tanto nacionales como extranjeras, a efecto de atender la insuficiencia y deficiencia de personal capacitado.

FUNCIONES GENERALES DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad política nacional;

Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de

desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva;

Participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Tarifas y la Comisión Técnica Consultiva de las Vías Generales de Comunicación;

Registrar a los prestadores de servicios turísticos en los términos señalados por las leyes;

Promover y apoyar el otorgamiento de facilidades y franquicias para los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como, vigilar y evaluar sus resultados;

Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos previamente registrados en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración Pública Federal;

Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la

correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, y en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;

Estimular la formación de asociaciones, comites y patronatos de caracter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales;

Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

Promover, y en su caso organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

Formular y difundir la información oficial en materia turística, coordinar la publicada que en esta materia efectúan las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover las que efectuen los sectores social y privado;

Promover, coordinar y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

Fijar y en su caso, modificar la categoría de los prestadores de servicios turísticos por ramas;

Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;

Llevar las estadísticas en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística;

Las demás que le fijen expresamente en las leyes y reglamentos.

DIRECCION GENERAL DE PROTECCION AL TURISTA.

Como un complemento de los atractivos naturales, de los precios competitivos y de la calidad de los servicios que en la actualidad ofrece México al mercado turístico internacional, la Secretaría de Turismo ha establecido un Programa de Servicios con el objeto de hacer más agradable y satisfactoria la estancia del turista en nuestro país; dichos servicios abarcan la orientación y reservaciones al turista, así como la protección de los derechos de los usuarios de servicios turísticos en la República Mexicana.

El servicio de orientación, busca que todo aquel turista que ha seleccionado a México como destino, disponga de opciones para elegir los sitios y servicios turísticos que le sean de mayor interés; asimismo ofrece información relativa a la ubicación de las distintas oficinas de SECTUR (Secretaría de Turismo), en la República, incluyendo los nombres y teléfonos de los funcionarios que la representan, para que el turista pueda utilizar los servicios prestados por ésta cuando llegase a requerirlos.

Por otro lado, se proporciona al turista orientación respecto de sus derechos y de las obligaciones de quienes le proporcionan un servicio turístico. Para ello se cuenta con instrumentos para la difusión, tanto de las tarifas autorizadas por esta Secretaría a los distintos prestadores de servicios turísticos, como de los reglamentos específicos que regulan la actividad en cada rama del ámbito turístico.

El servicio de reservaciones, ha sido creado con el objeto de apoyar dentro del sector turístico tanto a los usuarios, como a los prestadores de servicios turísticos, a través de una mayor utilización de la oferta turística y del otorgamiento de seguridad en el cumplimiento y respeto de las reservaciones que se realizan a través de dicho servicio; por el mismo, se procura promover y canalizar las reservaciones hacia los prestadores turísticos que se distinguen por proporcionar un mejor servicio y por prestar los reglamentos que norman la actividad turística.

Como necesario complemento a las medidas de protección antes señaladas, la Secretaría de Turismo ha implementado distintos mecanismos para la recepción dentro y fuera de la República Mexicana, de las quejas presentadas por los usuarios de los servicios turísticos. Cabe mencionar que paralelamente al servicio de recepción de quejas, se instrumentó un sistema interno de control y seguimiento de las mismas, que ha permitido una mayor celeridad en su atención, tramitación y resolución.

Uno de los objetivos prioritarios para la Secretaría de Turismo, lo constituye el resolver de manera satisfactoria y oportuna para los turistas, las quejas que los mismos presentan, para ello se ha establecido el servicio de conciliación, que debe ser la primera vía a utilizar en la búsqueda de una solución al conflicto. La conciliación es un mecanismo mediante el cual, la Secretaría como intermediaria, auxilia tanto al quejoso, como al prestador de servicios turísticos, a lograr un acuerdo mutuo, dicho servicio ha permitido que actualmente se revuelva un elevado porcentaje de los casos, de manera pronta, logrando ante todo, que el turista perciba de manera tangible la protección que esta Secretaría le brinda.

De esta manera y consciente de la importancia que tiene actualmente fomentar la afluencia turística nacional e internacional, la Secretaría de Turismo procura motivar al viajero a conocer y disfrutar el gran acervo turístico de nuestro país, propiciando así que éste se convierta en un promotor más de México.

A partir de esta concepción del Programa de Turismo y de la decisión de la Secretaría de llevar a cabo de manera definitiva su Programa de Descentralización y Desconcentración se plantea el desarrollo conjunto entre la Dirección General de Protección al Turista, (proximamente de Servicios al Turismo) y las unidades desconcentradas de la Secretaría, de las siguientes actividades:

Orientación e Información.

El Departamento de Orientación e información, está integrando Manuales de Información Turística de cada Entidad de la República Mexicana, que servirán de apoyo a los agentes de información, tanto del Departamento, como de las unidades desconcentradas. Con el propósito de disponer de datos cualitativos y cuantitativos actualizados, se ha requerido del apoyo documental, de investigación y de validación de información por parte de las unidades desconcentradas.

Con el propósito de conocer la frecuencia, los medios, los tipos y la nacionalidad de quienes formulan las solicitudes de información, a fin de integrarla lo mejor posible, se requiere que las unidades desconcentradas reporten mensualmente en la Cédula de Registro de Solicitudes de Información, las que en cada período hayan recibido.

Se esta analizando el diseño de un nuevo formato para la captación de solicitudes de información, quejas, sugerencias y felicitaciones; la presentación final de dicho formato, será adecuado a las características de los sistemas de Registro Nacional de Turismo y de Control y Seguimiento de Quejas que está desarrollando la Subsecretaria de Operación, teniéndolo listo se hará llegar a las unidades desconcentradas.

INSTRUCTIVO DE LLENADO.

1. DEPENDENCIA O UNIDAD RECEPTORA.- En este espacio deberá anotarse el nombre de la unidad desconcentrada correspondiente.
2. AGENTE DE INFORMACION.- Se anotará el nombre de la persona que formule el registro.
3. FOLIO.- Se asignará un número a la cédula de registro de solicitudes de información integrado por el código que le corresponde a cada Unidad desconcentrada, (ANEXO 1), seguido de los dos últimos dígitos del año y el mes reportado. Ejemplo:

Reporte de la Unidad del Estado de México	<u>15 84 01</u>
del mes de Enero de 1984.	Cod. año mes

EN LAS COLUMNAS SIGUIENTES DEBERA ANOTARSE EL SERVICIO QUE SE PROPORCIONA DIARIAMENTE.

4. FECHA DE REGISTRO.- Se registrará el día en que es proporcionado el servicio de orientación e información.
5. MEDIOS DE CAPTACION.- Se anotará una cruz señalando si el servicio proporcionado fué solicitado por correo, persona o telefónicamente.

6. INFORMACION SOLICITADA.- Se anotará una cruz especificando si la información solicitada es a nivel local, estatal y/o internacional.
7. NUMERO DE PERSONAS ATENDIDAS.- En esta columna deberá de especificarse el número de personas que son atendidas por solicitud de información.
8. NACIONALIDAD.- Se especificará el lugar de origen de las personas solicitantes.
9. CIUDAD Y ESTADO.- Se anotará el nombre de la Ciudad y Estado donde se formule el reporte.
10. FECHA.- Se anotará la correspondiente a la de formulación del reporte.
- 11.- NOMBRE Y FIRMA.- Una vez elaborado el reporte mensual deberá firmarlo la persona responsable de la Unidad desconcentrada.

NOTA: El reporte mensual de las solicitudes de información deberá enviarse al Departamento de Orientación e Información.

Ubicado en: Presidente Mazaryk No. 172, P.B.

Colonia Chapultepec (Morales)

México 11597, D.F.

CODIFICACION DE LAS UNIDADES DECONCENTRADAS DE LA SECRETARIA DE
TURISMO.

01	AGUASCALIENTES	23	QUINTANA ROO
02	BAJA CALIFORNIA	24	SAN LUIS POTOSI
03	BAJA CALIFORNIA SUR	25	SINALOA
04	CAMPECHE	26	SONORA
05	COAHUILA	27	TABASCO
06	COLIMA	28	TAMAULIPAS
07	CHIAPAS	29	TLAXCALA
08	CHIHUAHUA	30	VERACRUZ
09	DISTRITO FEDERAL	31	YUCATAN
10	DURANGO	32	ZACATECAS
11	GUANAJUATO		
12	GUERRERO		
13	HIDALGO		
14	JALISCO		
15	ESTADO DE MEXICO		
16	MICHOACAN		
17	MORELOS		
18	NAYARIT		
19	NUEVO LEON		
20	OAXACA		
21	PUEBLA		
22	QUERETARO		

Reservaciones.

La participación de las unidades desconcentradas en el servicio de reservaciones permitirá que el mismo tenga cobertura nacional y disminuya sus costos de operación, lo que redundará en mayor captación de reservaciones.

El programa de acciones coordinadas, establece el lograr: se capacite personal de cada una de las unidades desconcentradas, para que atienda las reservaciones; dicha capacitación se apoyará en un Instructivo de Operación de Reservaciones que se hará llegar a las unidades desconcentradas.

- Se dote a cada unidad desconcentrada de equipo TELEX, para entre otras actividades, desarrollar las relativas a reservaciones.

- Se desarrolle una campaña de difusión del servicio. En tanto se logra lo anterior, las unidades desconcentradas llevarán a cabo sus actividades utilizando el servicio telefónico y ajustados a las siguientes políticas:

a) Se utilizará el formato " Reservación Hotel " distribuyendo el original a quien reserva; la copia al

hotel; 2a. al Departamento de Reservas; y 3a. a la unidad desconcentrada. El folio de la reserva se entregará con código de la entidad federativa y 3 dígitos para el consecutivo de reserva.

b) INVARIABLEMENTE NO SE ACEPTARA DINERO, NI EN EFECTIVO, NI EN ESPECIE. Sólo se proporciona el servicio de confirmación de reservas en la primera etapa.

c) Las reservas dentro de la entidad, las tramitará la unidad directamente y en el menor tiempo posible. Las correspondientes a otras entidades, las concentrará diariamente y las comunicará a la unidad desconcentrada correspondiente; la que las gestionará y comunicará el resultado a la unidad solicitante al día siguiente.

d) La unidad llevará un registro de las llamadas de larga distancia que con motivo del servicio de reservas realice, el que remitirá mensualmente al Departamento de Reservas, junto con la 2a. copia de las papeletas de reservas que haya gestionado durante el mes.

e) INVARIABLEMENTE NO ACEPTARA PAGO DE COMISIONES POR PARTE DE LOS HOTELES.

f) La unidad se abstendrá de proporcionar el servicio de

reservaciones a aquellos hoteles de los que esté informado que se han presentado quejas o han cometido infracciones a las disposiciones jurídicas aplicables al turismo. Para ese efecto tratará de canalizar la reservación a otro hotel de características similares al solicitado, procurando el mayor beneficio al usuario y equidad en las recomendaciones a los prestadores.

Atención a Quejas.

Se está trabajando en un Sistema de Control y seguimiento de Quejas y en un formato para la captación de solicitudes de información, de quejas, de sugerencias y de felicitaciones. Mientras se dispone de dichos instrumentos, las unidades desconcentradas solicitarán de los turistas que porporcionen la información que se señala en el formato. Asimismo, asignarán un número de registro de queja, compuesto en dos primeros dígitos por el código de la entidad federativa; dos siguientes, por el año en el que se presenta la queja; y tres últimos, por el consecutivo de queja.

En los casos de quejas que puedan resolverse a nivel local o que por no ser competencia de la Secretaría, deben de canalizarse a otras autoridades, la unidad desconcentrada procederá a registrarla, gestionarla y enviar copia de la misma y de las actuaciones realizadas al Departamento de Quejas; dichos envíos los hará con periodicidad mensual.

SECRETARIA DE TURISMO
MINISTRY OF TOURISM
MINISTERE DU TOURISME

DEPARTAMENTO DE QUEJAS
COMPLAINTS DEPARTMENT
DEPARTMENT DES PLAINTES

DATOS NECESARIOS PARA PRESENTAR UNA FELICITACION, QUEJA O SUGERENCIA:

INFORMATION NEEDED IN CASE YOU WANT TO PUT A COMPLAINT, CONGRATULATION OF SUGGESTION:

INFORMATION EN CAS DES PLAINTES, ENCOURAGEMENT OU SUGGESTION:

1.- Carta fechada y firmada, dirigida a la Secretaría de Turismo.

Dated and signed statement addressed to the Ministry of Tourism.

Lettre descriptive signée, adressée au Ministère du Tourisme.

Departamento de Quejas,

Presidente Mazaryk No. 172-2o. Piso Col. Polanco C.P. 11587

2.- Nombre y dirección completa del quejoso.

Name, complete address and phone of the person complaining.

Nom, adresse et telephone de la personne qui presente la plainte.

3.- Sexo	Edad	Nacionalidad
Sex	Age	Nationality
Sexe	Age	Nationalité

- 4.- Indicar si se trata de felicitación, queja o sugerencia.
Indicate whether it is a complaint, congratulation or suggestion.
En cas de plaintes, encouragement ou suggestion.
- 5.- Nombre y domicilio del prestador de servicios turísticos en el que recae la queja.
Name and address of the establishment or person to blame.
Nom et adresse de la personne ou établissement responsable.
- 6.- Lugar donde se generó la acción que le motiva a establecer la presente comunicación.
Where did the action that impelled you to write this notice take place.
Lieu ou prende naissance l'action qui motive a etablir la presente communication.
- 7.- Descripción clara y completa de la queja.
Complete description and cause of the complaint.
Description complète de la plainte.

8.- Anexar todo tipo de documentación respectiva.

Enclose all kinds of supporting documents.

Anexer tous les documents respectifs.

9.- Indicar si solicita reembolso y la cuantía del mismo.

State amount of you seek a refund.

Si vous exigez un remboursement declarez le montant.

En los casos de quejas competencia de la Secretaría, que no puedan resolverse a nivel local, la unidad desconcentrada procederá a registrarla y a enviar al Departamento de Quejas los originales de las mismas, conservando en sus archivos copias fotostáticas.

Conciliación.

El servicio de Conciliación se proporciona no sólo cuando el turista solicita un reembolso o compensación por haber sido dañado en sus intereses a partir de la indebida actuación de un prestador de servicios turísticos, sino que también atiende quejas en las cuales el turista solicita intervención de la Secretaría a efecto de evitar que tales daños se produzcan. Tal es el caso en que se solicita intervención de la Secretaría a efecto de que se respete una reservación de hospedaje, se respeten las tarifas autorizadas por la misma Secretaría, se proporcionen los servicios turísticos en los términos convenidos por las partes, etc. Cuando el prestador de servicios turísticos se encuentra domiciliado fuera del D.F., la pronta y eficaz intervención de los funcionarios de las unidades desconcentradas, es indispensable para la exitosa solución de dichas quejas.

Por otro lado, se requiere que cada unidad desconcentrada informe cada mes de las quejas que se han solucionado en la vía conciliatoria y el monto del reembolso obtenido a favor del quejoso en cada caso. Para ello remitirá al Departamento de Conciliación, copia de los comprobantes de la resolución conciliatoria, haciendo referencia al número de registro de la queja correspondiente.

XVIII. MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público es un órgano del Estado que, con raigambres en instituciones extranjeras, se ofrece, en la actualidad, en nuestro país, con características propias que ha ido tomando en el decurso de los tiempos. Haciendo una breve referencia a la historia tenemos.

En la historia general se fijan como antecedentes del Ministerio Público los siguientes: en Grecia un "arconte" que intervenía en asuntos en que los particulares, por alguna razón, no realizaban la actividad persecutoria, siendo de advertir que la actuación del "arconte" era meramente supletoria, pues la acción procesal penal estaba en manos de los particulares.

En Roma, se citan como antecedentes del Ministerio Público a unos magistrados denominados "curiosi, stationari o irenarcas", encargados de la persecución de los delitos en los tribunales. Hay que hacer notar que estos funcionarios únicamente desempeñaban actividades de policía judicial. No hay que olvidar que el emperador y el senado designaran, en casos graves, algún acusador.

En Italia existieron unos denunciadores oficiales llamados "sindici o ministras" que se hallaban a las órdenes de los jueces y podían actuar

sin la intervención de éstos. En las postrimerías de la Edad Media los "sindici o ministrales" se revistieron de caracteres que los acercaban a la institución del Ministerio Público francés. En esta época tomaron el nombre de Procuradores de la Corona.

Fué Francia la que, a través de los años, llevó hasta el momento cenital la inquietud de poner en manos del Estado lo que vulgarmente se llama función persecutoria. En un principio, el monarca tenía a su disposición un Procurador y un Abogado encargados de atender los asuntos personales de la Corona; el primero atendía los actos del procedimiento y el segundo el sostenimiento de los derechos del rey, el alegato. Estos dos funcionarios podían ocuparse de otros negocios, según indica Ortolán, lo que demuestra la ausencia de representación social. Los funcionarios aludidos intervenían en los asuntos penales, por multas o confiscaciones que de éstos pudieran emanar y que enriquecían el tesoro de la Corona. Atentos a los derechos que vigilaban, se preocupaban de la persecución de los delitos, por lo cual, a pesar de que no podían presentarse como acusadores, estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio. Poco a poco fueron interviniendo en todos los asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, que tenían la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos. En el Imperio Napoleónico, ya el Ministerio Público se encuentra formado de manera plenaria.

En España existieron los Procuradores Fiscales, a los cuales se refieren las leyes de Recopilación expedidas por Felipe II en 1565, no debiendo olvidarse que ya desde antes existían estos funcionarios, con la característica de que sus actividades no se hallaban reglamentadas.

El primer antecedente que en México encontramos del Ministerio Público, es el de los Procuradores Fiscales. Estos tenían el trabajo de procurar el castigo, en los delitos no perseguidos por Procurador Privado. España en sus conquistas, envió a las tierras nuevas sus manifestaciones culturales y, en el abrazo de la cultura de oro española con la cultura neolítica autóctona, no se produjeron por el momento frutos de mestizaje, sino que el conquistador, amén de su voluntad, impuso su lengua, su religión, su Derecho, etc. Fué ésta la razón por la que durante toda la época Colonial nuestro país, al igual que la Madre Patria, tuvo Procuradores Fiscales que, como ya indicamos, son el primer antecedente que tenemos del Ministerio Público. La vida independiente en México no creó inmediatamente un nuevo Derecho, así tenemos que tanto en la llamada Constitución de Apatzingán, como en la Constitución de 1824 se habla en la primera, de dos fiscales, uno para el ramo civil y otro para el ramo penal (Arts. 184, 185 y 188) y en la de 1824 de un fiscal, que debería formar parte de la Suprema Corte de Justicia. Estos funcionarios fueron en verdad, meras proyecciones de los Procuradores Fiscales.

En 1869 Juárez espidió la Ley de Jurados Criminales para el D.F., en donde se previene que existirán tres Promotores o procuradores Fiscales o representantes de Ministerio Público. A pesar de la nueva nomenclatura: Ministerio Público, se siguió la tendencia española, en cuanto que los funcionarios citados no integraban un organismo, sino que eran independientes entre sí. Sin embargo, es menester hacer hincapié en que en esos funcionarios ya se encuentra una resonancia del Ministerio Público Francés, debido a que se erigen en parte acusadora, actuando independientemente de la parte ofendida.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880, marca un inmenso adelanto en los que atañe a la formación de la institución del Ministerio Público. En su artículo 28 expresa que "el Ministerio Público es una Magistratura instituída para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes. En esta forma, el Ministerio Público se constituye en magistratura especial, aunque hay que admitir que sigue siendo un simple auxiliar de la justicia, en lo tocante a la persecución de los delitos. La misma ley que comentamos, convierte al Ministerio Público en un miembro de la Policía Judicial, la que a partir del Código de 1880 se separa radicalmente de la Policía Preventiva, según se desprende de la lectura del artículo 11 de la Ley aludida.

El Código de Procedimientos Penales de 1894, sigue, en esencia, los lineamientos forjados en 1880 y en la Ley Orgánica del Ministerio Público del 12 de septiembre de 1903, es en donde se logra el avance definitivo, en relación con el punto que venimos estudiando. En efecto, la ley citada, funda la organización del Ministerio Público (a quien preside un Procurador de Justicia), dándole unidad y dirección; además, deja el Ministerio Público de ser un simple auxiliar de la administración de justicia, para tomar el carácter de magistratura independiente que representa a la sociedad.

El Presidente Díaz, en el informe que rindió el 24 de noviembre de 1903, perfiló las nuevas características que en México tomaba el Ministerio Público, con las siguientes palabras: "Uno de los principales objetos de esta ley, es definir el carácter especial que compete a la Institución del Ministerio Público, precindiendo del concepto que le ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública; es por consiguiente una parte y un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tienden a finar la existencia de éste o de sus autores". Para terminar el estudio de la Ley Orgánica de 1903, sólo falta indicar que al Ministerio Público, como institución con unidad y dirección, se le hace depender del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 hizo del Ministerio Público una institución federal. Venustiano Carranza, al presentar su proyecto de nueva Consitutución, acerca del artículo 21, que es el que habla del Ministerio Público, dijo: . . ."propone una innovación que de seguro revolucionará el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido al país no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esa adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época Colonia, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros, contra la tranquilidad y el honor de las familias, no representando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La nueva organización del Ministerio Público, a la vez que evitará

ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y la aprehensión de los delincuentes. Con la institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada. Porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y requisitos que la misma ley exige".

Las ideas apuntadas en el párrafo que hemos transcrito, informaron el artículo 21 Constitucional del que, entro otras cosas, se desprende que el ejercicio de la acción penal queda en manos, exclusivamente del Ministerio Público.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1919, fue elaborada siguiendo las ideas de la Constitución de 1917. La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1929 da mayor importancia a la institución del Ministerio Público y únicamente realiza las innovaciones que exige el Código Público.

Las Características de la Institución del Ministerio Público son:

I.- Constituye un cuerpo orgánico. La institución del Ministerio Público constituye una entidad colectiva, carácter que principia a apuntarse en el Código de Procedimientos Penales de 1880 y se señala con precisión en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

II.- Actúa bajo una dirección. A partir de la Ley Orgánica de 1903, el Ministerio Público actúa bajo la dirección de un Procurador de Justicia.

III.- Depende del Ejecutivo. El Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo, siendo el Presidente de la República el encargado de hacer el nombramiento de Procurador de Justicia (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903).

IV.- Representa a la sociedad. El Ministerio Público se estima como representante de los intereses sociales y es el encargado de defenderlos ante los tribunales. Así pues, actúa independientemente de la parte ofendida (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903).

V.- El Ministerio Público, aunque tiene pluralidad de miembros, posee indivisibilidad en sus funciones, en cuanto que todas ellas emanan de

una sola parte: la sociedad. Uno de sus miembros puede substituirse en cualquier momento por otro, sin que tal hecho exija cumplimiento de formalidades (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903).

VI.- Es parte en los procesos. El Ministerio Público, en cuanto representante de la sociedad desde la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903 dejó de ser un simple auxiliar de la administración de justicia, para convertirse en parte.

VII.- Tiene a sus órdenes a la Policía Judicial. A partir de la Constitución de 1917, el Ministerio Público deja de ser un miembro de la Policía Judicial y, desde ese momento, es la institución a cuyas órdenes se encuentra la propia Policía Judicial.

VIII.- Tiene el monopolio de la acción procesal penal. Correspondiendo exclusivamente al Ministerio Público la persecución de los delitos, es decir que dicha institución tiene el monopolio de la acción procesal penal, característica que obliga a concluir que la intervención del Ministerio Público, es imprescindible para la existencia de los procesos, y

IX.- En una institución federal. Por estar prevista la institución del Ministerio Público en la Constitución (1917), están obligados todos los Estados de la Federación a establecer dicha institución.

En la actualidad según el Artículo 40 de la Ley de la Procuraduría General de la República, la Institución está integrada de:

- I.- Procurador General de la República;
- II.- Primera Subprocuraduría;
- III.- Segunda Subprocuraduría;
- IV.- Oficialía Mayor;
- V.- Visitaduría General;
- VI.- Dirección General de Averiguaciones Previas;
- VII.- Dirección General de Control de Procesos y Consultas en el Ejercicio de la Acción Penal;
- VIII.- Agentes del Ministerio Público Federal, Auxiliares, adscritos y adjuntos;
- IX.- Policía Judicial Federal;
- X.- Dirección General Jurídica y Consultiva;
- XI.- Dirección General de Administración;
- XII.- Comisión Interna de Administración;
- XIII.- Instituto Técnico;
- XIV.- Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes;
- XV.- Unidades Administrativas de Organización y Métodos de Relaciones Públicas de Prensa, de Control de Estupefacientes, de Estudios Sociales, de Servicios Periciales, de Documentación y las demás de Planeación de

Control, Técnicas y de Servicios, de acuerdo con las necesidades de la Institución y las previsiones del Presupuesto; y

XVI.- Subdirectores Jefes de Departamento y Oficina, Personal.

XIX. PROCURADURIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Grande es la preocupación del Estado Mexicano en lo que ha sido la especulación y acaparamiento de bienes de consumo, así como el alza de precios en los productos, los cuales repercuten en su venta a los sectores sociales más desposeídos del país. En base en esta situación crea un instrumento legal y administrativo encaminado al beneficio de la población.

Fué esta mística de servicio que el Ejecutivo envía al Congreso de la Unión una iniciativa de ley, denominada Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual fué aprobada y publicada en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1975; ordenamiento que inicia su vigencia el 5 de febrero de 1976 con los más nobles objetivos en relación a la defensa de los consumidores frente a productores, comerciantes y prestadores de servicios, dentro del marco económico del aparato distributivo nacional.

Las principales atribuciones u objetivos de la Procuraduría del Consumidor son:

Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.

Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.

Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado lo amerite.

Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor.

Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.

Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, que lleguen a su conocimiento.

Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del artículo 28 constitucional y sus leyes reglamentarias.

Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor y en caso de reclamación contra comerciantes industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados, y demás órganos del Estado, deberán observarse las siguientes reglas:

1.- El reclamante deberá acudir ante la Procuraduría Federal del Consumidor, la que pedirá un informe a la persona física o moral contra la que se hubiera presentado reclamación.

2.- La Procuraduría Federal del Consumidor citará a las partes a una junta en la que les exhortará a conciliar sus intereses y si esto no fuere posible, para que voluntariamente la designen árbitro. Se harán constar en acta que se levante ante la propia Procuraduría, según fuere el caso, o los términos de la conciliación y el compromiso arbitral.

3.- El compromiso arbitral se desahogará conforme al procedimiento que convencionalmente fijen las partes y, supletoriamente, de acuerdo con las disposiciones relativas a la legislación ordinaria.

4.- Las resoluciones de la Procuraduría como amigable componedor o como árbitro, que se dicten en el curso del procedimiento, admitirán el recurso de revocación.

5.- Cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o del laudo arbitral, el interesado deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, para la ejecución de uno u otro instrumento.

6.- Si alguna de las partes no estuviere de acuerdo en designar árbitro a la procuraduría, podrá hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes; pero éstos exigirán como requisito para su intervención, una constancia de que agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere el punto 2. Dicha constancia deberá expedirse por la Procuraduría en un máximo de tres días siguientes a la fecha de su solicitud.

Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos del delito.

Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.

Denunciar ante las autoridades correspondientes y además, en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta Ley que puedan constituir delitos, faltas, negligencias u omisiones oficiales.

Hacer del conocimiento del Instituto Nacional de Consumidor, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga a las autoridades, en los términos de la Fracción X de este artículo.

En general velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emaren.

La Estructura Organica de la Procuraduría Federal del Consumidor se compone de:

1.- Procuraduría.

Comisión interna de Administración y Programación.

Unidad de Difusión y Relaciones Públicas.

2.- Subprocurador Ejecutivo.

Unidad de Control.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Organización, Programación y Evaluación.

Dirección General de Delegaciones Federales.

3.- Subprocurador Técnico.

Dirección General de Conciliación.

Dirección General de Arbitraje.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

4.- Subprocurador de Organización Colectiva.

Dirección General de Organización Colectiva.

Las funciones de la Procuraduría son:

Acordar con el Presidente de la República;

Someter a la consideración del Presidente de la República, los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que estime convenientes para el eficaz funcionamiento de la Procuraduría;

Mantener informado al Presidente de la República sobre los avances en los trabajos de la institución y proporcionar los datos necesarios para la redacción del informe presidencial;

Fijar las políticas técnico-administrativas de la Procuraduría, así como aprobar los programas de trabajo;

Apoyar a la población consumidora en la pronta y eficiente solución de los asuntos que presenten ante la Procuraduría, dentro de la esfera de su competencia;

Representar a la Procuraduría ante toda clase de autoridades e instituciones, públicas y privadas;

Opinar sobre la constitucionalidad de las leyes o proyectos de leyes, reglamentos, decretos y otras disposiciones legales que se refieren a la Procuraduría;

Sugerir por los conductos debidos, las reformas y modificaciones que considere pertinentes, a los preceptos y ordenamientos legales vigentes así como dictar las medidas que convengan para lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita;

Indicar a las autoridades competentes que tomen las medidas convencionales para combatir, detener o evitar todo género de prácticas viciosas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular;

Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación, nombrar a los miembros de ésta, así como de otras comisiones que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;

Establecer y señalar bases generales para el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de la Procuraduría;

Proporcionar a los empleados y funcionarios las instrucciones generales que estime convenientes para el mejor cumplimiento de sus labores;

Aprobar el presupuesto anual de egresos de la Procuraduría;

Expedir los manuales generales de organización y procedimientos de la institución y vigilar la correcta aplicación;

Vigilar la correcta aplicación del Programa de Desconcentración de la Procuraduría, en las entidades federativas y en las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal;

Encauzar los trabajos de los Comités de Protección al Consumidor;

Recibir en audiencia al público y dar acuerdo a los funcionarios de la Procuraduría;

Mantener la coordinación de sector con la Secretaría de Comercio, así como orientar y estimular los mecanismos de Protección al Consumidor;

Designar los representantes de la Procuraduría en los casos en que las disposiciones legales o las necesidades administrativas de la entidad así lo requieran, ante las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, gobiernos de los Estados; así como congresos, reuniones o grupos de trabajo.

Comisión Interna de Administración y Programación.

Realizar el diagnóstico global de los problemas de los sistemas administrativos y operativos de la Procuraduría y fijar metas y políticas para su solución;

Establecer las políticas y formular el programa general de reforma administrativa, atendiendo a las directrices que establezca el titular de la Procuraduría, y a los lineamientos que al efecto determine la Coordinación General de Estudios Administrativos;

Estudiar y autorizar los programas específicos, proyectos y estudios de mejoramiento administrativo de las diversas dependencias de la Procuraduría;

Coordinar el desarrollo de los trabajos de reforma administrativa en los distintos niveles y esferas de actividad de la Procuraduría;

Establecer los mecanismos para la medición permanente de la eficiencia de la Procuraduría;

Velar la adecuada instrumentación de los programas y proyectos de racionalización de las estructuras y los sistemas administrativos, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de sus cometidos;

Evaluar los resultados de las mejoras introducidas y, en su caso, señalar las medidas correctivas que procedan a la reformulación de los programas y proyectos de reforma.

Unidad de Difusión y Relaciones Públicas.

Efectuar un análisis continuo de la información de los medios masivos de comunicación, a efecto de conocer con oportunidad la imagen de la Procuraduría y de la Ley Federal de Protección al Consumidor;

Elaborar el material informativo sobre las actividades de la Procuraduría y difundirlo a través de los distintos medios de comunicación;

Mantener informadas a las Dependencias de la Procuraduría, de las actividades de carácter público que ésta realiza, así como de las corrientes de opinión que se generen respecto a su labor en el país;

Organizar y manejar el almacén de información de la Procuraduría, ya sea periodístico, fotográfico y fílmico;

Supervisar las ediciones de la Procuraduría destinadas al público;

Seleccionar y coordinar el uso de medios de comunicación regionales, nacionales e internacionales;

Participar en la organización y promoción de eventos relacionados con las labores que realiza la Procuraduría;

Coordinar las relaciones con otras instituciones en materia de información y difusión.

Dirección General de Quejas.

Recibir del consumidor las quejas que formule;

Asesorar gratuitamente al consumidor sobre los requisitos y elementos probatorios necesarios para la procedencia de la queja;

Detectar los hechos que, derivados de la aplicación de la Ley Federal de protección al Consumidor, pueden constituir delitos, faltas, negligencias u omisiones oficiales;

Suministrar a las Direcciones de Conciliación y la de Arbitraje, el material y las quejas objeto de análisis y tramitación por esta vía, asistiéndola en los casos necesarios para este efecto;

Percibir todo género de prácticas viciosas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular;

Informar a las autoridades superiores sobre la evaluación estadística de quejas, sugiriendo las medidas convenientes para proteger a la población consumidora;

Coordinarse con la Dirección General de Delegaciones Federales, para el manejo adecuado de las quejas a nivel nacional;

Mantener una estrecha comunicación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a efecto de auxiliarse en esta materia, en todos aquellos casos que lo juzgue conveniente;

Captar y registrar la información que requieren las dependencias de la Procuraduría, en materia de quejas, con objeto de que una vez procesada electrónicamente, coadyuve a racionalizar la toma de decisiones;

Velar en la esfera de su competencia el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y las disposiciones que de ella emanen.

Subprocurador Ejecutivo.

Colaborar con el Procurador Federal en la dirección y coordinación de las actividades administrativas de la Procuraduría;

Aplicar las reformas administrativas aprobadas por la Comisión Interna de Administración y Programación;

Proponer al Procurador Federal las medidas de mejoramiento administrativo que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento de la Procuraduría;

Coordinar las actividades de organización, sistemas de información y procesamiento electrónico de datos de la Procuraduría;

Coordinar la elaboración y aplicación del Presupuesto por Programa de la Institución y efectuar la evaluación permanente del mismo;

Velar por que los servicios administrativos requeridos en la Institución sean proporcionados oportunamente;

Supervisar la aplicación de las medidas señaladas por el Procurador Federal en las entidades federativas, a través de las delegaciones y subdelegaciones federales;

Coordinar la comunicación con las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr una mejor prestación de servicios en las delegaciones y subdelegaciones federales;

Planear, dirigir y coordinar el buen funcionamiento de las delegaciones y subdelegaciones federales;

Aplicar los medios de control en la creación de delegaciones y subdelegaciones federales;

Recibir en acuerdo a los titulares de las dependencias a su cargo, y demás funcionarios de la Procuraduría;

Suplir en sus funciones al C. Procurador Federal, en sus ausencias temporales.

Unidad de Control.

Implantar los controles administrativos que requieran para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;

Supervisar y auditar administrativa y financieramente el funcionamiento de la Procuraduría en el Distrito Federal y en las entidades federativas, para determinar la situación que guardan los programas de trabajo;

Comprobar permanentemente los seguros que amparan los bienes propiedad de la Procuraduría;

Analizar e interpretar los estados financieros de la Procuraduría;

Efectuar las investigaciones administrativas que resulten por la indebida aplicación de las disposiciones legales que rigen el funcionamiento de la Procuraduría;

Intervenir, por acuerdo superior, en los cambios de titulares de las diversas dependencias de la Procuraduría, con el fin de vigilar el control de los bienes y valores;

Mantener un estrecho contacto con la Dirección General de Organización, Programación y Evaluación, a efecto de instrumentar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los Programas de la Procuraduría, captado en la aplicación de los estudios y auditorías administrativas practicadas;

Informar al Subprocurador Ejecutivo de las irregularidades de que tenga conocimiento, en los servicios o actividades que realiza la Procuraduría;

Evaluar la información obtenida con motivo de los estudios, revisión de programas y auditorías efectuados.

Dirección General de Administración.

Administrar los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran para el eficiente cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas la Procuraduría;

Llevar la hoja de servicios de los empleados, en el registro de las plazas que se autoricen en los presupuestos, controlar su asistencia y tramitar las sanciones administrativas y económicas que en su cargo se les impongan;

Tramitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo relativo a las altas y bajas y cambios del Personal de la Procuraduría y comunicarlos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para los efectos consiguientes;

Elaborar los programas de incentivos al personal, así como organizar y dirigir las actividades relacionadas con la formulación y desarrollo de planes para su capacitación;

Atender todos los aspectos de los servicios sociales que la Procuraduría estime pertinente establecer o mantener en favor de sus empleados y de sus familiares;

Proporcionar los servicios administrativos que se requieran por las diversas dependencias y personal de la Procuraduría;

Controlar el trámite y despacho de la correspondencia y documentación, así como el correcto funcionamiento del archivo general de expedientes de la Procuraduría;

Efectuar compras de equipos y material necesario a las Dependencias de la Procuraduría, así como proveer los pedidos que se hagan con cargo a los almacenes de la misma;

Llevar el inventario y control de los almacenes y bienes de la Procuraduría;

Organizar y editar las publicaciones periódicas y extraordinarias de carácter informativo o técnico que las autoridades superiores determinen y administrar el material gráfico, fílmico, fotográfico, fonográfico y de cualquier otra naturaleza análoga, relacionada con las labores de la Procuraduría;

Elaborar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Procuraduría, controlar su ejercicio y proponer las modificaciones necesarias de acuerdo con los lineamientos que fije el C. Procurador.

Dirección General de Organización, Programación y Evaluación.

Promover en forma permanente el desarrollo de la Reforma Administrativa en todas las áreas de la institución;

Establecer y actualizar los instrumentos de apoyo administrativo que faciliten el cumplimiento de las atribuciones propias de la dependencia;

Evaluar las necesidades de racionalización y optimización de sistemas de información y procedimientos administrativos propios de la dependencia;

Apoyar el programa de desconcentración de la institución asesorando y coadyuvando con las delegaciones federales en sus requerimientos de mejoramiento operacional;

Apoyar y asesorar a las áreas de la institución en sus necesidades de organización, análisis de procedimientos, programación de actividades y realización de estudios técnicos que requieran para el mejor desempeño de sus funciones;

Mantener permanente comunicación, tanto con el sector comercio, como con los comités técnicos consultivos de organización y métodos, de programación y de sistematización de datos, con el objeto de intercambiar ideas y experiencias en relación con los avances de Reforma Administrativa en el sector público;

Aplicar las disposiciones, que en ámbito de su competencia, apruebe la Comisión Interna de Administración;

Proponer al Procurador Federal las medidas de carácter jurídico y técnico-económico que estime convenientes para el mejor funcionamiento de la Procuraduría;

Coordinar el estudio, elaboración y revisión de los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general relacionados con la esfera de competencia de la Procuraduría;

Revisar y coordinar todos los asuntos en que se susciten controversias entre consumidores y proveedores prestadores de servicios ante toda clase de autoridades judiciales y administrativas, dentro de la esfera de su competencia;

Coordinar la asesoría jurídica gratuita a la población consumidora;

Suplir en sus funciones al C. Procurador Federal en ausencia de éste y del Subprocurador Ejecutivo;

Controlar las consultas jurídicas del propio organismo;

Autorizar, por acuerdo superior, las actividades y eventos en materia jurídica relacionados con la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor;

Dictaminar todos aquellos asuntos en materia jurídica, relacionados con la aplicación de la Ley;

Revisar y presentar los estudios técnico-económico necesarios para determinar las causas y posibles consecuencias de violaciones a la Ley;

Presentar al Procurador Federal los programas de trabajo de la Procuraduría, así como el reporte estadístico mensual;

Vigilar que las audiencias de conciliación y arbitraje se lleven a cabo en forma expedita, y que las resoluciones que de ellas emanen cumplan adecuadamente con la Ley Federal de Protección al Consumidor;

Recibir en acuerdo a los titulares de las dependencias a su cargo, y demás funcionarios de la Procuraduría.

Dirección General de Conciliación.

Comunicar a proveedores de bienes o prestadores de servicios de la existencia de toda queja en su contra presentada por los consumidores;

Citar a las partes a una audiencia de conciliación;

Conciliar y, en su caso, concertar las audiencias necesarias para dirimir las diferencias entre proveedor y consumidor;

Elaborar las resoluciones que deban dictarse como amigable componedor por parte de la Procuraduría;

Analizar y tramitar los recursos administrativos que se interpogan en contra de las resoluciones de la Procuraduría como amigable componedor;

Solicitar las pruebas de peritaje, en aquellos casos en que sea requerido;

Mantener una estrecha comunicación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a efecto de auxiliarles en esta materia en todos aquellos casos que lo juzgue conveniente;

Captar y registrar la información que requieran las Dependencias de la Procuraduría en materia de quejas, con objeto de que una vez procesadas electrónicamente, coadyuven a racionalizar la toma de decisiones.

Dirección General de Arbitraje.

Planear, organizar y dirigir las actividades de la dirección para el ágil desahogo de las labores propias;

Dictaminar las políticas generales de operación;

Mantener reuniones periódicas de evaluación y fijación de criterios a seguir con el subdirector y jefes de Departamento de la Dirección;

Acordar periódicamente con el Subprocurador Técnico en relación al funcionamiento de la Dirección;

Representar al C. Procurador y/o al C. Subprocurador Técnico en aquellos actos para los cuales se les designe;

Revisar y analizar los expedientes que requieran de su aprobación y firma;

Aclarar a solicitud de partes, respecto al laudo arbitral que se haya dictado;

Asesorar, orientar y auxiliar gratuitamente a la población consumidora en la resolución de su caso;

Citar a las partes a la audiencia denominada compromiso arbitral y hacer la fijación de bases del procedimiento previsto en el Artículo 59 Fracc. XIII Inciso C de la Ley;

Señalar día y hora para que tenga verificativo la audiencia de ofrecimiento de pruebas, desahogo de las mismas, así como también estudiar los alegatos que formulen las partes;

Revisar y aprobar los proyectos de los laudos emitidos, los cuales se deberán someter a consideración y firma del C. Procurador;

Vigilar y supervisar el correcto funcionamiento de la Defensoría de Oficio.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Asesorar al C. Procurador en todos los asuntos en materia jurídica,

relacionados con la aplicación de la Ley;

Organizar y dirigir las labores de la Dirección, con el propósito de lograr una mayor eficiencia en sus funcinamientos;

Proporcionar asesoría jurídica gratuita a la población consumidora;

Revisar los contratos de adhesión y aquellos hechos en machotes, formularios o reproducidos en serie mediante cualquier procedimiento, con los que operan los proveedores de bienes o prestadores de servicios;

Intervenir en aquellos asuntos en que se susciten controversias entre consumidores y proveedores o prestadores de servicios, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial que corresponda;

Solicitar de los proveedores y consumidores datos e informes por escrito que sean conducentes para el desempeño de sus atribuciones;

Actuar como órgano de consulta jurídica del propio organismo, resolviendo las consultas que se formulen, así como la verificación de criterios en la aplicación de la Ley;

Aplicar los medios de apremio que señale la Ley Federal de Protección al Consumidor para hacer cumplir las resoluciones que dicte, en ejercicio de sus atribuciones;

Realizar estudios e intervenir en la elaboración de los proyectos de leyes, decretos y reglamentos así como reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor;

Coordinarse con las diferentes Direcciones de la Procuraduría, en relación a sus atribuciones a fin de lograr una eficaz aplicación de la Ley, en lo relacionado a denuncias que se formulen ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

Intervenir en los juicios de amparo en que la Procuraduría sea parte rindiendo informes previos y justificados y en general realizando todas las gestiones inherentes a dicho procedimiento;

Proponer los criterios jurídicos de interpretación y aplicación administrativa de las normas que rigen las actividades de la Procuraduría y sus Dependencias;

Emitir dictámenes sobre las propuestas y estudios que formule la Unidad de Programación y Estudios Técnicos sobre regulación de ventas de productos o prestación de servicios;

Opinar sobre todas aquellas cuestiones jurídicas relacionadas con las atribuciones de la Procuraduría y sobre asuntos que le encomienden las autoridades superiores.

Subprocurador de Organización Colectiva.

Colabar con el Procurador Federal en la dirección y coordinación de las actividades en materia de organización colectiva de la Procuraduría;

Aplicar las disposiciones, que en el ámbito de su competencia, apruebe la Comisión Interna de Administración;

Vigilar que la atención se proporcione a la población consumidora en la tramitación de sus quejas, se realicen en las mejores condiciones de eficiencia;

Velar por una adecuada coordinación con la Dirección General de Delegaciones Federales, en la formación de comités de protección al consumidor a nivel nacional;

Autorizar los informes estadísticos de quejas colectivas;

Revisar que las quejas que se turnen a la Dirección General de Conciliación y Arbitraje, lleven los requisitos necesarios para su pronta tramitación;

Detectar e informar al Procurador Federal sobre todo género de prácticas viciosas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular;

Mantener un estrecho contacto con las organizaciones obreras, campesinas, populares, civiles y sindicales existentes, para coadyuvar con ellas en la protección de la población consumidora;

Promover la formación de comités, comisiones y consejos de protección al consumidor;

Supervisar la coordinación que la Dirección General de Organización Colectiva mantenga con los comités de protección al consumidor, así como otras instituciones públicas y privadas;

Informar al Procurador Federal sobre el avance de los trabajos de los Comités;

Recibir en acuerdo a los titulares de las Dependencias a su cargo, y demás funcionarios de la Procuraduría;

Suplir en funciones al C. Procurador Federal en ausencia temporal de éste, y a falta del Subprocurador Ejecutivo y Subprocurador Técnico;

Dirección General de Organización Colectiva.

Asesorar al Subprocurador en todos los asuntos en materia de organización colectiva, relacionados con la aplicación de la Ley;

Formular en coordinación con la Unidad de Organización y Sistemas Administrativos de las delegaciones y subdelegaciones federales y diseñar los instrumentos que tiendan a incrementar su eficiencia operativa;

Coordinar y supervisar los programas de trabajo de la Procuraduría en las entidades federativas, a fin de aprovechar convenientemente los elementos humanos, materiales o financieros de que disponen las delegaciones y subdelegaciones;

Auxiliar a las delegaciones o subdelegaciones en aquellas situaciones en las que por el grado de complejidad del caso, se haga necesaria la intervención de las autoridades superiores de la Procuraduría;

Supervisar que en las delegaciones y subdelegaciones se contemplen correctamente los señalamientos que las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, se relacionen con la esfera de competencia de la Procuraduría;

Mantener una estrecha comunicación con las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr una mejor prestación de servicios en las delegaciones y subdelegaciones;

Velar por que los sistemas de coordinación y comunicación de las delegaciones y subdelegaciones cumplan adecuadamente con su cometido;

Realizar periódicamente visitas de inspección y supervisión a las delegaciones y subdelegaciones.

Subprocurador Técnico.

Colaborar con el Procurador Federal en la dirección y coordinación de las actividades jurídicas de la Procuraduría;

Realizar periódicamente auditorías administrativas a las distintas áreas de la Institución para mejorar su funcionamiento;

Fungir como secretario Técnico en la Comisión Interna de Administración y Programación;

Representar, previa designación a la Procuraduría en actos y eventos oficiales relacionados con el Programa de Reforma Administrativa;

Coordinar, con base en los objetivos y políticas establecidas el uso racional de los sistemas de información con que cuenta la institución;

Coordinar las funciones de sus departamentos para apoyar sus programas de trabajo y prestarles la asesoría que requieran;

Analizar con las autoridades superiores las necesidades de la Dirección a corto mediano y largo plazo en función de los planes y programas de la institución.

Dirección General de Delegaciones Federales.

Establecer y organizar delegaciones y subdelegaciones federales en cada una de las entidades federativas;

Asesorar al C. Procurador en todos los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor en las entidades federativas;

Vigilar en las delegaciones y subdelegaciones federales la aplicación de las medidas señaladas por la Procuraduría Federal del Consumidor en el área de su competencia, corrigiendo las anomalías que puedan presentarse en su ejecución;

Coordinar las actividades generales a nivel nacional, de la defensa de los derechos e intereses de la población consumidora, a través de la creación de comités de protección al consumidor;

Orientar y canalizar al público consumidor el área respectiva para la solución de sus problemas;

Acordar con el Subprocurador de los asuntos, así como nuevas formas que mejoren el trabajo que se le haya encomendado a la Dirección;

Vigilar la elaboración de los nombramientos de los miembros de los comités;

Promover reuniones con dirigentes de organismos sindicales, motivándolos a la formación de comités de protección al consumidor;

Celebrar reuniones periódicas con funcionarios y personal, para delinear políticas que mejoren el buen desarrollo de la Dirección;

Coordinar y supervisar las denuncias que los Comités presenten a la Dirección General de Quejas de la Procuraduría, por violaciones de precios en la venta de bienes o prestación de servicios, así como en los casos en que se presume la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios;

Establecer los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Delegaciones Federales para el correcto funcionamiento de los Comités en las entidades federativas;

Captar y registrar la información que requieran las Dependencias de la Dirección, con objeto de que una vez precisada electrónicamente, coadyuve a racionalizar la toma de decisiones;

Rendir informes periódicos de las actividades y asuntos realizados por la dirección al Subprocurador de Organización Colectiva.

CONCLUSIONES

I.- El turismo puede contemplarse como un hecho social, y entonces se debe entender como un fenómeno común a individuos y colectividades que tiene como finalidad no sólo la recreación, sino la aplicación de un cambio benéfico a la salud y que permita un mejor rendimiento personal y colectivo; pero al mismo tiempo su concepción legal es la que se contiene en los diversos sistemas jurídicos de cada país y de la comunidad internacinal.

II.- El turismo se puede ubicar en la historia desde los más remotos tiempos, pudiéndose encontrar desde la etapa del nomadismo hasta su coincidencia con manifestaciones que reflejaban los más diversos sistemas económicos, sociales y políticos de los diversos pueblos a través de los tiempos. Con base en que su práctica siempre ha acarreado beneficios individuales y colectivos.

III.- En nuestra época, al integrarse elementos dinámicos y estructurales el turismo presenta diversidad de modalidades, teniendo especial importancia por su alcance el turismo social, que se manifiesta como un derecho de las clases laborantes al descanso y a su recuperación física y mental, no sólo del trabajador sino también de su familia.

IV.- México, al igual que la mayoría de los países del mundo ha regulado el ejercicio y desarrollo del turismo, con una legislación adecuada para dichos fines, primordialmente a partir de la legislación de 1929.

V.- El turismo internacional también tiene su propia regulación jurídica, la cual tiene como base ideológica el reconocimiento a la condición jurídica de los extranjeros. La declaración de Derechos Humanos y los capítulos respectivos a las garantías individuales de las leyes supremas de los estados.

VI.- México, congruente con su carácter de miembro de la comunidad internacional y, respetuoso de su propio régimen de derecho, es suscriptor de diversos convenios turísticos de alcance internacional.

VII.- El turismo internacional moderno se puede considerar que comprende dos etapas: la primera comprende de 1945 a 1958, y la segunda de éste último año a la fecha. Todo lo cual es coincidente con el fomento a las relaciones amistosas entre los pueblos, lo que se ha facilitado con el consentimiento mutuo que logran los habitantes de cada país al conocer otros lugares y sociedades.

VIII.- Se puede afirmar que en principio existen principios jurídicos paralelos entre legislaciones de todos los países para regular el fenómeno turístico, lo que se traduce en un verdadero derecho uniforme.

IX.-El turismo no puede existir sin una regulación jurídica y también requiere de una organización administrativa, interna y externa, que lo concrete y lo desarrolle y por lo mismo son los Estados y las Organizaciones Internacionales los encargados de realizar dichas funciones, lo cual da lugar a la integración del llamado derecho turístico.

X.- México ha establecido todo un sistema jerárquico legislativo aplicable a la creación, desarrollo y fomento del turismo, lo que implica así mismo la formación y la aplicación de diversos organismos administrativos tendientes no sólo al logro de dichos fines legislativos, sino también a la protección de los turistas y muy especialmente a su regulación económica por los beneficios que su utilización aporta al desarrollo de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, México.

ALMAN VALDEZ, Miguel

Quince Lecciones de Turismo

Consejo Nacional de Turismo, México 1976.

ARCE, Alberto G.

Derecho Internacional Privado

Editorial Universidad de Guadalajara, México 1973

ARELLANO GARCIA, Carlos

Derecho Internacional Privado

Editorial Madrid, España 1965

BALSA, César

El Turismo y La Hotelería

Instituto de Investigaciones Turísticas, México 1964

BIELSA, Rafael

Derecho Constitucional

Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina 1959

BODENTHAIMER, Edgar

Teoría del Derecho

Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1964

BONET CORREA, José

La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual

Instituto de Estudios Turísticos de Madrid, España 1965

BOTTOMORE, T.B.

Las Clases en la Sociedad Moderna

Editorial La Pléyade, Buenos Aires, Argentina 1968

BRAVO CARO, Rodolfo

Guía del Extranjero; Internación y Estancia en el País

Editorial Porrúa, 9a. Edición, México.

CABALLERO, Gloria

Estructura Administrativa Oficial del Turismo en México

Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, México 1965

CARPIZO, Jorge

Derecho constitucional

Universidad Nacional Autónoma de México, México 1976

COLLIARD, C. A.

Instituciones de Relaciones Internacionales
Editorial Fondo de Cultura Económica, México

CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

Memorias, Años de 1973, 1976, 1977, 6 1980, México

CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

¿Qué es El Turismo?

México 1976

DAVIS, Rea

A History of the World's Airliness

Oxford, University Press, 1964 England

EL TURISMO FENOMENO SOCIAL

Ed.

México 1984.

DE LA VILLA HELGUERA, Margarita

Constituciones Vigentes de la República Mexicana

Imprenta Universitaria, México

DE PINA, Rafael

Estatuto Legal de los Extranjeros

Ediciones Botas, México 1967

DIAZ CISNEROS, César

Derecho Internacional Público

Editorial Argentina, Buenos Aires, Argentina 1955

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

Publicaciones Herrerías, XVI Edición, México 1941

DUVERGER, Maurice

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional

Ediciones Ariel, Barcelona, España 1962

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA

ESTEVA RUIZ, Roberto A.

El Derecho Público Internacional en México

Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, México 1911

ECHANOVE TRUJILLO, Carlos A.

Manual del Extranjero

Editorial Porrúa México 1974.

FAYA VIESCA, Jacinto

Administración Pública Federal

Editorial Porrúa, México 1979

COLLIARD, C. A.

Instituciones de Relaciones Internacionales
Editorial Fondo de Cultura Económica, México

CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

Memorias, Años de 1973, 1976, 1977, 6 1980, México

CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

¿Qué es El Turismo?

México 1976

DAVIS, Rea

A History of the World's Airliness
Oxford, University Press, 1964 England

EL TURISMO FENOMENO SOCIAL

Ed.

México 1984.

DE LA VILLA HELGUERA, Margarita

Constituciones Vigentes de la República Mexicana
Imprenta Universitaria, México

DE PINA, Rafael

Estatuto Legal de los Extranjeros

Ediciones Botas, México 1967

DIAZ CISNEROS, César

Derecho Internacional Público

Editorial Argentina, Buenos Aires, Argentina 1955

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

Publicaciones Herrerías, XVI Edición, México 1941

DUVERGER, Maurice

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional

Ediciones Ariel, Barcelona, España 1962

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA

ESTEVA RUIZ, Roberto A.

El Derecho Público Internacional en México

Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, México 1911

ECHANOVE TRUJILLO, Carlos A.

Manual del Extranjero

Editorial Porrúa México 1974.

FAYA VIESCA, Jacinto

Administración Pública Federal

Editorial Porrúa, México 1979

FERNANDEZ ALVAREZ, José

Curso de Derecho Administrativo Turístico

Editorial Nacional, Madrid, España 1969

FIORE, Pasquale

Derecho Internacioanl Privado

Versión Española de Alejo García Moreno

FLORIS MARGADANT, Guillermo

El derecho Privado Romano

Editorial Esfinge, México 1974

FRAGA, Gabino

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, México 1971

GARCIA MATA, Carlos

El Turismo como un Fenómeno Socio-Económico-Cultural de Carácter

Supraestructural

Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, México 1964

GARCIA MAYNEZ, Eduardo

Introducción al Estudio del Derecho

Editorial Porrúa, México 1970

GARCIA MORENO, Víctor Carlos

Reformas al Artículo 30 Constitucional

Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM No. 79-80, México

GOMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso

El Problema del Previo Agotamiento de los Recursos Internos en
Derecho Internacional

Anuario Jurídico, Tomo V, UNAM, México 1978

GONZALEZ A. ALFUCHE, Rafael

Algunos Aspectos de Turismo a la Luz del Derecho y la Legislación
Asociación Nacional de Abogados, México 1968

GONZALEZ A. ALFUCHE, Rafael

En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales
Asociación Nacional de Abogados, México 1971

GONZALEZ A. ALFUCHE, Rafael

Temática y Legislación Turística
Asociación Nacional de Abogados, México 1979

KEISEN, Hans

Principios de Derecho Internacional Público
Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina 1952

KELSEN , Hans

Teoría General del Derecho y del Estado

Imprenta Universitaria, México 1950

LOPEZ ROSADO, Felipe

Historia Económica de México

Universidad Nacional Autónoma de México, México 1963

LOPEZ ROSADO, Felipe

Introducción a la Sociología

Editorial Porrúa México 1974

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo

Introducción al Derecho Internacional Público

Edición Atlas, Madrid España 1960

MORENO, Daniel

Derecho Constitucional Mexicano

Editorial Pax, México 1972

ORTIZ MENDIVIL, Juan

Derecho del Turismo, Estudios Administrativos

Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid España 1971

ORTUÑO MARTINEZ, Manuel

Introducción al Estudio del Turismo

Textos Universitarios, México 1976

PEREZ BONNIN, Enrique

Tratado Elemental de Derecho Turístico

Madrid, España

PEREZ NIETO, Leonel

Derecho Internacional Privado

Textos Jurídicos Universitarios, UNAM, México 1980

RAMIREZ BLANCO, Manuel

Teoría General de Turismo

Editorial Diana, México

ROSSEAU, Charles

Derecho Internacional Público

Ediciones Ariel S.A. Barcelona, España 1957

SAN MARTIN Y TORRES, Xavier

Nacionalidad y Extranjería

Editorial Marsa, México 1954

SEARA VAZQUEZ, Modesto

Derecho Internacional Público

Editorial Porrúa, México 1981

SEARA VAZQUEZ, Modesto

Tratado General de la Organización Internacional

Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1974

SERRA ROJAS, Andres

Derecho Administrativo, Tomos 1 y 2

Editorial Porrúa, México 1977

VERDRUSS ALFRED

Derecho Internacional Público

Edición Aguilar S.A., Madrid España 1957