



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EL TURISMO
INSTITUCION JURIDICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JAVIER ENRIQUE GONZALEZ A. LUTTEROTH

M-0018219

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

AGOSTO DE 1980



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A MIS PADRES:

DR. RAFAEL GONZALEZ A. ALPUCHE Y

ESPERANZA LUTTEROTH DE GONZALEZ

de quienes recibí siempre estímulo, consejo
y apoyo.

A MIS HERMANOS:

EVARISTO
RAFAEL
LUZ MARIA
ESPERANZA
VICENTE
MARTA
SILVIA
PATRICIA

con fraternal afecto.

A ROXANA :

Con cariño.

LIC. JUAN GONZALEZ A. CARRANCA:

Con inmensa admiración y gratitud por
su invaluable ayuda.

A MIS TIOS:

LIC. JUAN GONZALEZ A. ALPUCHE

dinámico, culto y brillante jurista,
a quien debo valiosas orientaciones.

ROSA, MARIA DE JESUS Y CARLOTA GONZALEZ A. ALPUCHE

con cariño y respeto

A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS

AMIGOS TODOS

I N T R O D U C C I O N



I N T R O D U C C I O N

En el presente trabajo me he propuesto establecer los elementos de juicio necesarios para determinar que el turismo constituye una institución jurídica con todos los elementos requeridos para esta denominación.

He seguido un orden de ideas que a grandes rasgos están concebidos así: Como iniciación del trabajo hago una serie de distinciones y aclaraciones acerca del contenido y extensión de los diversos términos y conceptos que se usan en relación con el turismo para determinar con precisión su contenido y alcance; también establezco los principios fundamentales del derecho turístico y las características de esta rama moderna del derecho.

A continuación hago una breve reseña histórica de las migraciones desde la referencia de la situación de los extranjeros a través de las épocas antigua, media, moderna y contemporánea.

Con los elementos objetivos a través del estudio sobre migración y condición de extranjeros con base de su historia, hago un breve estudio sobre la condición jurídica de los extranjeros, la cual refiero concretamente a turismo en el capítulo V. En el capítulo VI se hace el deslinde entre el turismo y los fenómenos migratorios y se analiza el proceso de transformación operada en los conjuntos normativos que sucesivamente han regido la materia turística hasta llegar a la actual legislación.

En la parte final de este trabajo utilizo los elementos obtenidos del estudio de los ordenamientos jurídicos sobre turismo y en especial del vigente -año 1980- para establecer que el turismo es -

M-0018219

una institución jurídica con todas las características, estructuras y elementos normativos necesarios para su funcionamiento y la realización de sus fines.

C A P I T U L O I

TERMINOLOGIA Y CONCEPTOS.

SUMARIO: Necesidad de precisión y certeza en los términos y conceptos turísticos. Concepto jurídico de turismo y de turista. Su ubicación dentro de un conjunto de ordenaciones. Clasificación del Derecho Turístico. Orden Público e Interés Social. Migración y Turismo.

NECESIDAD DE PRECISION Y CERTEZA EN LOS TERMINOS Y CONCEPTOS TURISTICOS.

Me he propuesto, al realizar el presente estudio, ofrecer como tema inicial el que encabeza este capítulo. La razón que me mueve, es la de clarificar el contenido de la terminología que se va a usar en mi trabajo, y, también la de fijar conceptos clave, a fin de no suscitar interpretaciones erróneas, ya que, suelen encontrarse en tratados y monografías sobre economía del turismo, sociología del turismo y a veces también en análisis jurídicos, definiciones contradictorias o totalmente inadecuadas, que frecuentemente se trasladan al campo de los ordenamientos jurídicos, provocando con ello una anarquía conceptual que debe evitarse si se desea dar de los fenómenos una idea precisa.

Cierto es que como afirma el Dr. Rafael González A. Alpuche - en su obra "Temática y Legislación Turísticas" el Derecho ha perfeccionado su terminología, tiene diccionarios de legislación, glosas de jurisprudencia y numerosas obras de doctrina y allí aparecen los términos y definicio-

nes depurados. Pero cuando surge una nueva rama del Derecho, como es la que se ha formado en torno al turismo, la terminología actual resulta poco adecuada, porque se ha dado en función de enfoques sociológicos o económicos y, sin embargo, se utiliza. (1) De ahí que sea indispensable esa determinación de conceptos.

Es por ello que el Doctor Rafael de Piña, afirma: " Por lo que respecta al lenguaje del Derecho se puede decir, aunque ello resulte perogrullesco, que debe constituir una preocupación fundamental para todo aprendiz de jurista, preocupación que deben compartir todos los juristas, sin excepción si aspiran a comprender y a ser comprendidos (2)

Las cuestiones de palabras no son baladías, según el parecer del filósofo español Luciano Balmes. En relación con las múltiples actividades del jurista, un término inadecuado, una palabra utilizada impropia--mente, una expresión equívoca, no contribuirán, ciertamente, a resolver un problema, a hacer eficaz una exposición doctrinal, a señalar el camino de la verdad en la investigación científica, sino que, por el contrario, serán siempre causa de confusión y de fracaso.

Aunque se haya dicho razonablemente, hasta cierto punto, que el lenguaje del Derecho debe aproximarse en todo lo posible al que usa el común de las gentes, y que es conveniente no abusar de los tecnicismos, no se puede por menos de reconocer que nunca se podrá prescindir de éstos, en cualquier esfera de la ciencia y de la técnica, y que su exacto conocimiento es imprescindible en todas ellas y, por consiguiente, también en la jurídica.

(1).- Tomado de "Temática y Legislación Turísticas.- Dr. Rafael González A. Alpuche. Cap. 5.- Pag. 44

(2).- Diccionario de Derecho. 1979.- De Piña Rafael.

Los textos que el jurista tiene necesidad de manejar deberán ser claros y correctos, pero por esto, precisamente, es obligado en su redacción el empleo de términos propios de su objeto, es decir, utilizar términos inevitables, sin sustitución posible, que todo jurista debe conocer para apreciar exactamente su verdadera significación. El jurista no debe olvidar nunca que es, más exactamente, que está obligado a ser, un letrado, un hombre de letras, y que si es digno de esta calificación no lo es sólo por sus conocimientos del lenguaje común, sino, además, por los que tenga como técnico del Derecho " (3)

La afirmación del maestro es por demás evidente, pero más -- aun debe ser tomada en cuenta en lo que se refiere al turismo, porque, como lo afirma el Dr. González A. Alpuche en la obra que cito antes y que -- transcribo: " No hay una terminología turística porque ha faltado examinar debidamente el fenómeno turístico, vaga o erróneamente definido, con objeto de descubrir qué fenómenos comprende y cuales son los conceptos fundamentales que lo conforman.

Mark Boyer, Secretario General del Centro de Estudios de Turismo, del Instituto de Administración de Empresas, de Francia, dice: " Cada país tiene su definición de turista" y aun más, cada autor u organismo internacional, también da su definición.

Ante las definiciones, todas distintas, de escritores y organismos internacionales, ¿ Qué debemos hacer? Considerar que han dirigido - sus pensamientos por distintos cauces y que no han examinado la misma cosa

(3) Diccionario de Derecho. 1979. De Piña Rafael.

ya que salta a la vista que los escritores se han colocado desde el ángulo de su especialidad y así presentan su definición basada en incidencias del fenómeno turístico ". (4) .

La anarquía terminológica que se opera en la materia turística, es consecuencia, en parte, de la disciplina que profesan quienes la han elaborado y son tan antagónicas que no se puede buscar en ellas un elemento común, como guía para elaborar un concepto más general. Y es que cada ciencia tiene su propia terminología; veamos un ejemplo: Trabajo, en materia física, se define "cuando mediante una fuerza se vence una resistencia; la misma palabra en materia económica, es: "Aquella actividad consciente y racional de hombre, encaminada a incorporar utilidad a las cosas"; y, en materia de Derecho, es: "Toda actividad humana intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio". (5) Las definiciones en turismo, son aún más diferenciadas.

- Concepto jurídico de turismo y de turista.

El primer concepto a establecer, es, dada la naturaleza de este trabajo, el de turismo y se utilizará su connotación jurídica, que es: " La institución jurídica que regula las relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el individuo para emprender o al realizar un viaje y obtener su estancia legal en lugar distinto al de su radicación". Esta definición es del Doctor Rafael González A. Alpuche, y respecto a la que formula de " turista " ,

(4) González A. Alpuche Rafael.- Ob. cit. pag. 44 y 45.

(5) Ley Federal del Trabajo.- Art.8

en opinión del propio jurista, es la siguiente: "Se considera turista a la persona que posee esta calidad migratoria o la adquiere al trasladarse fuera de su domicilio por alguno de los fines precisados en la ley, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables". (6)

- Su ubicación dentro de un conjunto de ordenaciones.

Una vez establecidas las características fundamentales de esos dos fenómenos, que son el punto de partida de este trabajo, creo oportuno ubicarlos dentro de un conjunto de ordenaciones afines dentro de las cuales encaje y armonice el fenómeno turístico y las personas que en él intervienen como sujetos activos, considerado el primero como institución de Derecho. Así se integrará una estructura que conceptuaré como Derecho Turístico, que se ha formado de acuerdo con un proceso de integración que el Dr. Rafael González A. Alpuche describe así: " El Derecho es una disciplina que se encuentra en continuo proceso de transformación; al surgir nuevas situaciones y nuevas relaciones en el acontecer de la vida social, se manifiesta la necesidad de su ordenación legal, su armonización con las instituciones ya existentes y su articulación dentro del cuadro general del Derecho. Tal cosa ha ocurrido con el turismo, el cual, sin ser un fenómeno moderno, sí ha alcanzado en los últimos decenios un volumen y una complejidad que exigen el estudio y ajuste de las ordenaciones que rigen los diversos renglones de la actividad que abarca, desprendiéndose así de la regula

(6). - Temática y Legislación Turísticas.- González A. Alpuche Rafael

ción general jurídica del fenómeno migratorio convirtiéndose en un vasto microcosmo jurídico, cuyo núcleo -acto o hecho jurídicos- le dan vida, - pues es precisamente en ellos en donde la voluntad e intención individual y la colectiva se conjugan en una misma finalidad de la que disfrutará dicho individuo al poseer la calidad de turista". (7).

Analiza el citado jurista las diversas disposiciones que se refieren concretamente a la actividad turística y al turista en sí y subraya las afinidades que entre ellas se manifiestan, concluyendo de ese estudio lo siguiente: "Existen una serie de disposiciones legales que se ocupan de la actividad turística en sí misma considerada: las relativas a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la seguridad de su persona y de sus bienes; otras relativas a la prestación de servicios, tales como el hospedaje y otras más que se ocupan de las instalaciones dedicadas al turismo, las infraestructuras y los sistemas de transportes. Pues bien, todas esas normas, unas específicamente dirigidas al turismo y otras conectadas con dicha actividad, constituyen en conjunto, una rama del Derecho perfectamente definida". (8)

Claramente se advierte la gran diversidad de disposiciones, tanto por lo que a la materia que regulan respecta, como porque esa materia es evidentemente de distinto orden. Esto trae como consecuencia que algunas de ellas figuren en unos cuerpos de leyes y otras, en otros. Pero sí existen conjuntos perfectamente articulables y a ellos se refiere el autor al mencionar una rama definida del Derecho, que denomina Derecho Turís

(7) Temática y Legislación Turísticas.- González A. Alpuche Rafael.

(8) En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales.- González A. Alpuche Rafael.- Ed. 1971. Pag. 29

tico y que define de la siguiente manera: "Es la rama del Derecho que regula el acto o hecho jurídico de cierto sector del movimiento migratorio de un Estado". (9).

Y agrega el Dr. González A. Alpuche: " El Derecho, concebido como la regulación jurídica de la conducta humana, colinda y a veces también se interpenetra en los campos vecinos de la moral y de la economía. Esto ocurre por que, según es sabido, el Derecho tiene por objeto la conducta del individuo concebida en su proyección social -persona-, por lo que abraza los actos humanos de manera tan amplia que llega a comprender sus aspectos éticos y también los económicos". (10) Esto se observa de manera principal, en las normas referentes al turismo, muchas de las cuales tienen una evidente proyección económica, pero referida a la persona invariablemente.

- Clasificación del Derecho Turístico.

Esa diversidad de contenido de las normas turísticas, ha determinado problemas en cuanto a la clasificación de éste para ubicarlo dentro del contexto general del Derecho. La cuestión fué enfocada con acierto por el Doctor Luis Recasens Siches en su obra " Introducción al estudio del Derecho", en la cual observa agudamente que la clasificación generalmente adoptada que distingue dos grandes ramas, el Derecho Público y el Privado, a pesar de las numerosas especulaciones que en torno suyo se han elaborado, no ha logrado establecer un criterio definido y válido para todas las normas;

(9) - En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales.- Ed. México 1971. Pag. 29. González A. Alpuche Rafael

(10) - González A. Alpuche Rafael.- Ob. Cit.

la base de esa clasificación es en gran parte el interés público o el privado que inspira las normas. Pero, especialmente en algunos ordenamientos se da un carácter público a disposiciones que el Estado desea tutelar en forma sobresaliente y las cuales, establece, son irrenunciables. Propone el maestro una clasificación tripartita, de la siguiente manera: "Así, - - pues, en términos muy generales, pero con un sinnúmero de excepciones, en cuanto a muchas normas, son de Derecho Público las normas de las ramas siguientes:

- A.- Derecho Constitucional;
- B.- Derecho Administrativo;
- C.- Derecho Penal;
- D.- Derecho Procesal;
- E.- Derecho Internacional.

También en términos generales, pero con muchas excepciones, son reputadas como de Derecho Privado, las normas de las ramas siguientes:

- A.- Derecho Civil;
- B.- Derecho Mercantil.

Hay otras ramas jurídicas que podrían ser agrupadas en una categoría intermedia, tales como las siguientes:

- A.- Derecho del Trabajo;
- B.- Derecho de Seguridad Social;
- C.- Derecho Agrario;
- D.- Derecho de la Economía;
- E.- Derecho Turístico" (11)

(11).- Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa 1970. Recasens Siches Luis.

La opinión del maestro se ve confirmada por la Ley Federal - de Fomento al Turismo, en la cual se establece que sus disposiciones son - de interés público. Y, en la nueva iniciativa de Ley Federal de Turismo, enviada por el Ejecutivo de la Unión al Congreso, los que para su cotejo, transcribo:

"Artículo 1.- La presente ley es de interés público y de - observancia general en toda la República y tiene por objeto el fomento del turismo y la protección de la actividad turística por el Ejecutivo Federal a través del Departamento de Turismo". (Ley Federal de Fomento al Turismo, D. O. 28 de enero de 1974).

"Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley rigen en toda la República y son de orden público e interés social. Su aplicación co- - rresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo"; (Pro- yecto: Ley Federal de Turismo. 1979).

- Orden Público e Interés Social.

Se considera orden público al conjunto de condiciones funda- mentales de la vida social que, por afectar su organización, no pueden -- ser alteradas por los ciudadanos. Hay en el orden público la idea de que constituye una forma de vida constituida por los miembros de la colectivi- dad; esta voluntad debe ser formal y jurídicamente expresada, con base en la tradición, los conceptos éticos esenciales, las costumbres y convencio- nes aceptadas por mutuo consenso.

Analizando a fondo la idea, se llega a la conclusión de que,

cuando se califica a las leyes como de orden público, se está estableciendo un orden social cuyos elementos y caracteres no pueden alterarse por la voluntad de los individuos, aunque sea bilateral, ni tampoco por otras leyes. Desde esa referencia pueden ser de ese tipo, lo mismo las normas de Derecho Público, que las de Derecho Privado, siempre y cuando se refieran a cuestiones esenciales de la vida social. Así pues, la calificativa de orden público actúa como un límite a la libertad del individuo para realizar ciertos actos u omisiones frente a las determinaciones de una norma.

Entre los juristas franceses del siglo XIX, existía la idea de equiparar la idea de orden público con Derecho Público y para clasificarlas usaban estas definiciones: Derecho Público es el conjunto de leyes que interesa más directamente a la sociedad que a los individuos, y, el Derecho Privado, es, el conjunto de leyes que interesa más a los individuos que a la sociedad. En opinión de estos juristas, el orden público y el Derecho Público se equiparaban. El concepto cambió pronto de contenido concretándose más. Marcel Planiol, sin definir lo que es el orden público, expresa su contenido al decir que las leyes de orden público son aquellas motivadas por el interés general, en tanto que las de orden privado tienen la finalidad de defender el interés individual.

De hecho la evolución de los propios ordenamientos, ha propiciado la aparición frecuente de normas de Derecho Privado que no pueden ser modificadas por la voluntad individual. Analizando los rasgos del orden público y a través de las disposiciones cuyo contenido se señala en el párrafo anterior y lo que he mencionado, se puede afirmar que el orden pú-

blico comprende situaciones y relaciones que el legislador quiere mantener por considerarlas necesarias a la sociedad, es decir, que se está reconociendo la existencia superior al colectivo, que en cierto sentido se opone a las convenciones y acuerdos privados.

Actualmente se tiende a incluir dentro del orden público, a las normas del Derecho Público y, además, aquellas que regulan la condición jurídica y capacidad de las personas para adquirir, modificar, transmitir y extinguir obligaciones; las relativas a la constitución del matrimonio y de su disolución; las referentes a las relaciones familiares y los derechos reales. Muchas otras disposiciones también pueden ser incluidas en el orden público, tales como las que establecen cierto tipo de nulidades e incapacidades, las relaciones de trabajo; este enunciado es ejemplificativo.

La idea pues, es, en lo general la de que el orden público ha venido adquiriendo un carácter normativo, que en cierta forma limita la libertad individual, en función de la importancia social de la relación a que se refieren. Si en un principio la transferencia del orden privado al público se hizo en la doctrina y en la jurisprudencia; posteriormente se fija en la legislación.

El orden público tiene un profundo significado social. Por ello es preferible hacer de él un concepto amplio y no pretender encerrarlo en sistemas de ordenaciones. Lo dicho respecto a las normas de orden público, nos da la idea, dada su variedad de la gran amplitud de contexto que hoy posee. Básicamente y tratando de establecer entre los ordenamientos que antes mencioné un factor común, encontraremos que en todos se encuentra como razón motivacional, el bien público.

En lo que respecta al interés social que se establece, juntamente con el orden público en el artículo lo. de la iniciativa de Ley Federal de Turismo, como características fundamentales del conjunto normativo que en ella se contiene, conviene hacer notar que, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señalan claramente los criterios requeridos - para determinar qué normas o qué aspectos de ese proyecto, son de interés social. Para ello, transcribiré a continuación los pasajes relativos:

"Asimismo se da participación a las instituciones representativas de los sectores turísticos privado y social". Se hace pues un deslinde de dos clases de turismo y de ellos, el segundo es, precisamente, de interés social. (12).

Más adelante, en la misma exposición, página VII, se expresa que: " La ampliación del capítulo de Turismo Social afirma el interés del Gobierno Federal en extender los beneficios del turismo hasta los sectores menos favorecidos de la población y anular la obsoleta creencia de considerar la actividad turística como sectaria o clasista, justificando de esta manera la función social que siempre ha tenido y ahora se reconoce determinantemente en este nuevo proyecto de ley. Se destacan las campañas que la Secretaría ha emprendido y que se dirigen no solamente a los trabajadores al servicio del Estado, o a los obreros, sino también a estudiantes, al magisterio y a otros grupos de significación". En este pasaje queda claramente definido el concepto que estamos analizando; de ello se afirma que se amplió el capítulo del turismo social para afirmar " el interés del Gobierno Federal en extender los beneficios del turismo hasta los sectores menos

(12) Exposición de Motivos.- Proyecto de Ley Federal de Turismo. Pag. V.

favorecidos de la población y se agrega en el propio párrafo que de esta manera se justifica "la función social que siempre ha tenido..." Y posteriormente se enuncian ejemplificativamente los grupos en que el Gobierno tiene interés en fomentar el turismo, o sea, los trabajadores al servicio del Estado, los obreros, el magisterio, etc.

Dentro del conjunto de disposiciones de la iniciativa, Título VII, artículo 83, se señalan los objetivos del turismo social, en los que destaca la función que esta actividad tiene y que motiva el interés social; dice: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, promoverá, fomentará y coordinará los programas y planes de turismo social que tengan por objeto el que todos los habitantes del país puedan participar en las actividades turísticas y se propicie la identidad y solidaridad nacional mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico nacional. (13)

La amplitud del interés social y sus efectos se configuran en los pasajes de la propia Exposición de Motivos, páginas VII y VIII, que transcribo a continuación:

"El desarrollo del turismo social constituye sin lugar a dudas uno de los programas relevantes de la Secretaría de Turismo, pues se pretende dar un gran impulso a este turismo en todas sus facetas: obrero, estudiantil, magisterial y burocrático, pues tal cosa constituye un acto de justicia para aquellos estratos y segmentos de la población de recursos restringidos, pero que tienen iguales derechos para disfrutar de los recursos turísticos del país".

(13) Op. cit.

" A través de las facultades que le otorga la nueva ley, la Secretaría de Turismo tiene mayores oportunidades para establecer y señalar los programas y planes de turismo social, así como los medios para de terminar las complejas mecánicas necesarias a fin de propiciar el ahorro en las actividades turísticas, ya que habrá de promover descuentos y créditos y sugerir la coordinación de los sectores público, privado y social, para mantener centros vacacionales accesibles a todos o bien crear sistemas para que el gobierno federal, a través de la implementación de financiamientos, estímulos fiscales o asesorías, induzca a organismos sindicales o empresariales, instituciones educativas o de naturaleza similar, a planear, construir y operar centros o instalaciones turísticas de interés social". (14).

Con lo anteriormente transcrito y comentado, queda claramente definido a qué normas de la iniciativa de Ley corresponde la calificativa de interés social, que aparece en el artículo 10, ya mencionado.

- Migración y Turismo.

Otro aspecto que es necesario deslindar en este primer capítulo por su estrecha relación con el turismo, es el fenómeno migratorio, del que me ocuparé a continuación:

Buscando en el Diccionario de la Lengua, la etimología de la palabra " Migración", es decir, su origen, significación y forma, encontramos que solamente la registra así: "Migración (Del lat. Migratio, onis) E.

(14) Op. cit.

Emigración... etc. eludiendo como se ve la definición y pasa a explicar la palabra que va precedida del prefijo E", adherido a la primitiva expresión.

La palabra migración procede del latín "migratio", de migrare, que Delâtre refiere a la raíz sánscrita "mi", que significa ir o andar, pero dice el filólogo, respecto a este vocablo: "no me explico el grupo -- "gr", agregado a la raíz original.

Según Facciolati, migro, es intensivo (potencial) de m-eo, - pasar de un lado a otro en su sentido de "viaje".

Siguiendo el análisis que se está haciendo de este vocablo - para determinar todos sus elementos, se encuentra en el diccionario que -- menciono antes, la palabra inmigración. Ahí se dice: "Inmigración.- Del :: Lat. immigrare de in, en, hacia dentro, y migrare, irse, pasar. Hay poca claridad en ese enunciado ya que deja en pié la pregunta, pasar, ¿ qué?.

Respecto al grupo "gr", que busca Delâtre y a la vez para en contrar respuesta a la interrogante con que termina el párrafo anterior, - se analiza el término "agro", que deriva del latín ager, agri y significa campo; en él aparece el grupo "gr", cuyo sentido se busca. En cuanto a la palabra en sí, la define el diccionario en los términos que siguen: " En - lo antiguo, territorio jurisdiccional de ciertas ciudades, significando te rritorio, el sitio o espacio que está comprendido dentro de los términos - de una ciudad, villa o lugar: "Universitas agrorum infra fines cujusque - civitatis" . El término también significa, circuito, término o extensión que comprende la jurisdicción ordinaria. Ahora bien, la palabra territo--

rio viene de la palabra latina "terra", que significa tierra y, según -- otros, del verbo "terrere", desterrar.

Así la palabra migración, significa pasar los términos de - un Estado, ciudad, villa o lugar. Si el hecho se realiza hacia afuera, - será "emigración"; si se realiza hacia adentro, será "inmigración".

Una vez establecida la significación del concepto, partien- do de sus bases históricas y etimológicas, conviene enunciar de él su - - connotación actual. El movimiento migratorio es el tránsito de extranje- ros o nacionales de un país a otro, de entrada o salida; por extensión se aplica al movimiento de nacionales y extranjeros en las fronteras de dos países (contiguos); y, dentro de un estado, el paso de una entidad o provin- cia a otra. Sus signos específicos son, en primer término, el movimiento o desplazamiento y, además el cruce de fronteras, límites o demarcaciones.

Sin que pretenda establecer la historia de la migración a -- través del tiempo, puedo señalar que, en su volumen y causas, formas de -- traslación y objetivos, ha sufrido grandes transformaciones que revisten - particular importancia. En las primeras migraciones que registra la histo- ria, se advierten de inmediato dos factores: era forzada y masiva. Tribus enteras emprendían largas peregrinaciones impulsadas por la necesidad de - obtener subsistencias, que su primitivo lugar de emplazamiento no les pro- porcionaba en cantidad suficiente. El hecho de vivir de la caza o de los productos de la tierra hacía necesario el desplazamiento cuando escaseaban las piezas por cobrar o se empobrecía con exceso la tierra. También se -- operaba el fenómeno cuando ocurría un cambio en el clima y se volvía inhó^o

pito el territorio, o bien sobrevinía un terremoto o el desbordamiento de ríos, etc. La peregrinación cesaba temporalmente, cuando localizaban una región que ofrecía suficientes recursos.

Solía suceder que para establecerse tuvieran que luchar con grupos ya establecidos: el grupo o tribu vencedora se apoderaba por derecho de conquista y los restos de los vencidos buscaban un nuevo sitio para reagruparse y constituir de nuevo un núcleo étnico, conservando su lenguaje, sus costumbres y religión.

Este segundo aspecto de la migración, revela otra de las -- causas forzadas de la misma: la invasión por parte de tribus o pueblos -- más numerosos, más fuertes o más aguerridos, con el consecuente desplazamiento de las tribus que lo ocupaban anteriormente. Muchas veces la tribu se dividía por aumento de la población o por rivalidades entre ellos; el grupo minoritario, era el que emigraba. Casi todos los pueblos conservan entre sus tradiciones y leyendas, el recuerdo de una peregrinación, - acompañada casi siempre de prodigios y graves peligros que supieron sortear, guerras en las que salieron triunfadores y calamidades de las que - sus caudillos y sus dioses los salvaron. Esto se incorporaba a los relatos épicos que poetas primitivos entonaron y que los pueblos conservaban religiosamente durante siglos.

Más adelante fué la conquista, la colonización y expansión la que motivó esos desplazamientos, como las migraciones de los arios a - la India, las regiones mediterráneas y el centro y norte de Europa. La - expansión del Imperio Romano, ya en una época histórica, es una muestra - monumental de este tipo de migración.

La invasión de los bárbaros a tierras del Imperio Romano, -- fué un caso de invasión y conquista que generó la yuxtaposición de dos cul- turas que a la larga se amalgamaron y, en cambio, la invasión de los árabes, que fué por expansión provocó la persistencia de ciertos rasgos culturales de grupos minoritarios y la integración de grupos híbridos como el mozárabe.

Ha habido a través del tiempo muchas causas de migración, co- mo la persecución religiosa o la hostilidad política; en estos casos, los grupos desplazados se separan de la comunidad, para instalarse en donde -- puedan gozar de libertad y garantías para profesar sus ideas, y conservan muchos rasgos del grupo mayoritario del que proceden.

Los movimientos migratorios se convierten en voluntarios, -- cuando personas o grupos se trasladan a regiones que ofrecen mejores posi- bilidades para el trabajo, la colonización o el comercio. Esto se produjo a partir de la conquista del nuevo continente. Aunque el número de emi- - grantes sea grande, es por lo general más reducido y el grupo se integra - por el consenso individual.

En la actualidad se han vuelto a producir casos de migración forzada, por motivos raciales, religiosos o políticos. Para los efectos - de este trabajo, me basta con consignar estos hechos sin mayor comentario, ya que interesa de manera principal, la estructura, motivación y efectos - de los movimientos migratorios y su regulación, pero, de manera principal, el turismo.

Y precisamente, uno de los objetivos del presente trabajo es

determinar cómo encaja dentro de los movimientos migratorios, el turismo. El primer paso es establecer los puntos coincidentes de ambos fenómenos, para lo cual compararé las definiciones de ambos anteriormente insertadas.

- Definiciones:

Turismo: "Se entiende por turismo, la institución jurídica que regula las relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídicos que lleva a efecto el individuo para emprender o al realizar un -- viaje y obtener su estancia legal y gozar de las finalidades que determine la ley, en lugar distinto al de su radicación".

Movimiento Migratorio: "Es el tránsito internacional de - extranjeros o nacionales ya sea de entrada o salida del territorio de un - Estado, o del de una entidad a otra dentro de un Estado Federal, o bien de un Municipio a otro dentro de una entidad.

Obsérvese de las anteriores definiciones que ambas presen-- tan rasgos comunes, como son, el desplazamiento del o los sujetos, de un - lugar de origen a otro, o sea un viaje; otro es el cruce de una frontera o demarcación, que implica el paso de un país a otro. Puede producirse desplazamiento dentro del territorio de un país, y considerársele migración - en un sentido restrictivo.

Para encontrar las características diferenciales, debemos re-- currir ya a las ordenaciones jurídicas; en el presente caso, las mexicanas. Las calidades migratorias las clasifica la Ley General de Población y de -

ella tomo, en resumen lo referente a inmigrantes, que se concreta en los siguientes términos: "Inmigrante es el extranjero que se interna al país legal y condicionalmente con el propósito de radicarse en él". (15)

En la propia ley, se dan las calidades o especies que se dan a los inmigrantes, según la actividad que quieran realizar, los medios de subsistencia o los nexos familiares. Así, los inmigrantes, pueden ser:

- . Inmigrante rentista;
- . Inversionista industrial;
- . Inversionista financiero;
- . Profesionista;
- . Empleado de confianza;
- . Técnico;
- . Por lazo familiar;
- . Por matrimonio.

Los rasgos diferenciales que se agregan a los comunes tomados de la definición son los siguientes:

- . Propósito de radicación, que puede ser permanente cuando se adquiere la calidad de inmigrado;
- . Especificación de las clases de actividades a que puede dedicarse, o,
- . Fijación de los ingresos requeridos para subsistir;
- . Nexos familiares, por parentesco consanguíneo (16.)

(15) Ley General de Población.- Art. 44

(16) Ley General de Población.- Art. 48

Por lo que al turismo respecta, tenemos que, en la misma ley, se incluye a los que lo practican, como "no inmigrantes", en tanto que, -- "No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente". (17)

Y en cuanto al turista, la propia ley determina lo siguiente: "No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

1.- Turista.- Con fines de recreo o salud, para actividades deportivas o culturales no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables". (18)

A estos rasgos diferenciales, la Ley Federal de Fomento al Turismo, agregó alguno más, al establecer: "turista es la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar ..." (19)

Y la iniciativa de ley, actualmente en fase de discusión ante el Congreso, hay dos artículos referentes a este aspecto y son:

Art. 3.- " Para los efectos de esta Ley se entiende que el turismo comprende el conjunto de actividades que se originan por quienes - de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar" (20)

- (17) Ley General de Población.- Art. 42
- (18) Ley General de Población. Art. 42 frac. 1
- (19) Ley Federal de Fomento al Turismo. Art. 3
- (20) Ley Federal de Turismo.- Art. 3.

Art. 4. "Se considera como turista a la persona que viaja por alguno de los motivos precisados en el artículo anterior". (21)

Con base en lo anterior, podemos enunciar los rasgos diferenciales del turismo, de la siguiente manera:

- . Voluntariedad del hecho.
- . Ausencia de propósito de residencia permanente.
- . Temporalidad reducida a seis meses improrrogables.
- . Actividades de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar; o como se dice en la Ley General de Población: recreo, salud, actividades deportivas o culturales, no remuneradas ni lucrativas.

Analizando los aspectos coincidentes y los diferenciales, se llega a la conclusión de que el turismo es una especie dentro del fenómeno migratorio, ya que el elemento esencial es, precisamente el desplazamiento de un individuo a un lugar distinto del de su radicación, gozando de las finalidades que señala la ley.

(21).- Ley Federal de Turismo.- Art. 4. D.O. Martes 15 de enero de 1980.

C A P I T U L O I I

DE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.

EPOCA ANTIGUA.

SUMARIO.- Consideraciones preliminares.-
De la condición legal de los ex-
tranjeros en Israel.- Condición
de los extranjeros en Egipto.- -
Los extranjeros en Atenas y Españ
ta.- Los extranjeros ante la le-
gislación de Roma.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

En la antigüedad la calidad de nacional no formaba parte de la clasificación de la población de un Estado; existía la calidad de ciudadano, "cives" para los romanos y para él se hacían las leyes y se consagraban los derechos y era el ciudadano, sujeto de los derechos políticos - que nunca se concedían al extranjero. Uno de los sistemas más antiguos -- era el teocrático; el sacerdote era intérprete de la voluntad de los dioses y la desobediencia a sus normas era severamente sancionada, porque no era la cólera del sacerdote, sino la voluntad del o los dioses. Al extranjero se le menospreciaba, se le vedaba la asistencia a los actos de culto y muy frecuentemente se le perseguía y expulsaba del ámbito territorial y en caso de regresar era ejecutado. Weiss describe esa situación en los siguientes términos: " Un carácter común a todas las teocracias, es decir, a todas las sociedades agrupadas alrededor de una idea religiosa y sometidas

a la dominación de un sacerdote, es el menosprecio del extranjero. El nacional es el elegido por la divinidad; el extranjero es un ser impuro, excluido de la religión y, por consiguiente, de todos los derechos de que es fuente; la ley, promulgada en nombre del dios que le otorga prestigio y majestad, no está hecha para él; ella le ignora o le condena; los altares sagrados no podrían amparar su impiedad o sus supersticiones; no hay lugar para él en la ciudad". (22).

Esta actitud de rechazo por parte de los pueblos primitivos, adoptaba diferentes manifestaciones, según el grado de cohesión interna -- que había en los pueblos y las especiales características de la relación hombre-dioses, en la que los sacerdotes eran intérpretes e intermediarios. Como se verá más adelante, los motivos para no aceptar a un extranjero en la comunidad, podían ser la no participación de este último en los ritos colectivos, o en ciertos casos la prohibición del o los dioses de aceptarlos a la comunicación por no ser puros y también por las diferencias raciales, como en el caso de los hindúes, quienes declararon fuera de las castas a todos los antiguos y primitivos pobladores de la India, que quedaron por tanto carentes de todo derecho.

Miguel Arjona Colomo, en su obra "Derecho Internacional Privado" precisa aun más la situación de los extranjeros, de la siguiente manera:

" El extranjero, por definición, es el hombre que viene de fuera; el que, por pertenecer a un grupo social ajeno, no pertenece a la -

(22) Weiss.- Tratado teórico y práctico del Derecho Internacional Privado 2a. Ed. París 1908.- Pág. 1.

comunidad que lo recibe, y si sólo se concibe al Derecho en función de una colectividad, como dice Ihering, el problema previo al tema, que ha de ocuparnos, consiste en saber cuales son los títulos a una determinada protección jurídica que puede invocar el extranjero. Dicho en otra forma: en virtud de qué causa puede aspirar el extranjero a ser tratado como huésped y no como enemigo.

Estas últimas palabras no han sido recogidas al azar. En la Roma Primitiva, "Hostis", servía indistintamente para designar al huésped, al extranjero y al enemigo. Parecía que cierta cautelosa prudencia se hubiera filtrado en el idioma, empobreciéndolo, para conservar al término la debida antigüedad oportunista. "Hospes" era el extranjero, deseoso de hospitalidad, pero "hostilis" cuya raíz era la misma, participaba del encono y de la beligerancia. Por eso decían las Doce Tablas: "Adversus hostem -- aeterna auctoritas".

Es que, el extranjero, al abandonar su propia atmósfera jurídica queda huérfano de derecho al nuevo grupo social. Carece de familia, que al decir de la clásica y lúcida expresión ciceroniana, es la comunidad de los dioses, y por consiguiente, del culto. Hombre sin raíz, no está ligado a la tierra por los vínculos tenaces de la sangre y del espíritu. Libre de antepasados, su persona no es símbolo de continuidad ni representa para el Estado, a cuyas puertas toca, otra función que la de advenedizo.

De ahí que el Estado, en el orden jurídico, sólo puede considerarlo como un incapaz. Incapacidad plena, comprensiva de los derechos políticos, puesto que únicamente el ciudadano goza del estatuto legal de -

la comunidad. Este último en cuanto participa de la vida activa del Estado, es el creador del Derecho y beneficiario del mismo. Los títulos a que se le dispensa la debida protección jurídica son iguales a los de las partes en el contrato. Tiene derecho a que se le reconozcan derechos.

Lo contrario ocurre con el extranjero... (23)

Víctor Romero del Prado confirma la opinión de los tratadistas antes citados, expresando que: "En los pueblos antiguos denominados --teocráticos, la religión era el eje alrededor del cual giraba la vida jurídica. Ciudadano era quien poseía la religión de la ciudad, y el extranjero que no participaba en los ritos religiosos, que no gozaba de la protección de los dioses, no disfrutaba de derecho alguno". (24)

Como en lo general era poco frecuente la presencia de extranjeros en una comunidad, no debe extrañar que se experimentase hacia ellos una especie de desconfianza que se acentuaba más por la falta de comunicación 'diferencias idiomáticas- que a veces eran insalvables y adquirían matices de total rechazo. Las peculiaridades de la condición de los extranjeros en distintos pueblos de la antigüedad, nos da un interesante panorama que conviene estudiar en detalle, lo que se hará en el presente capítulo.

- De la condición legal de los extranjeros en Israel.

Este pueblo, como muchos otros de la antigüedad, muestra en el transcurso de su historia un proceso de cambio en el que se distinguen

(23) Arjona Colomo Miguel.- Derecho Internacional Privado. Ed. Bosch. -- Barcelona, 1954. Pag. 96

(24) Romero del Prado Víctor.- Derecho Internacional Privado. Ed. B. Aires.- T I.- Pág. 203.

netamente dos etapas: la más remota o primitiva, corresponde al período en que este pueblo estaba constituido por tribus nómadas; y más adelante, después del cautiverio en Egipto, su peregrinación en busca de la tierra prometida y su ulterior establecimiento como pueblo sedentario. Desde -- luego, en la etapa primitiva, se consideraba impuro al extranjero apartán-- dolo de toda relación. Y más adelante, durante la segunda etapa, se ad-- vierte cierta tendencia a suavizar las antiguas restricciones y poco a po-- co se reconocieron a los extranjeros algunos derechos y con ello se esta-- blecieron categorías. Desde luego hay que hacer notar que nunca se equi-- paró la condición del extranjero con el status de los nacionales.

Weiss hace referencia al trato radical y bárbaro que los he-- breos daban a los pueblos vencidos, en los siguientes términos: "Llegados a Palestina, entraron a sangre y fuego, para preservarse del contacto con la idolatría. El matrimonio con una mujer extranjera les era severamente prohibido, ante el temor de que sus hijos contaminados con las supersti-- ciones maternas, desertaran del culto de Jehova. Ciertos textos disponen que la usura es lícita respecto del extranjero; que sólo él y su posterio-- ridad pueden ser sometidos a servidumbre perpetua; que su testimonio no - hace fe en juicio. Igualmente está prohibido a los judíos vender a los - idólatras los frutos de la tierra no cosechados y la tierra que los produ-- ce. El objeto perdido por un gentil no puede ser reivindicado de manos - del israelita que lo ha encontrado. En fin, el extranjero no trasmite, - por lo menos en principio, ni por sucesión testamentaria ni por sucesión

ab-intestato". (25). Algunos extranjeros mejoraron su condición a través de un sistema de instituciones de que se hablará más adelante; otros en cambio, fueron excluidos totalmente de cualquier tipo de protección, por algún motivo específico, como en el caso de los moabitas y los ammonitas, de quienes decía el Deuteronomio (XXIII, 3 a 6) " El amonita y el moabita no entrarán jamás en la Iglesia del Señor, aun después de la última generación". El grave motivo de esta sentencia fué que, uno y otro pueblo eran nativos de la rívera del Jordán, y habían combatido valientemente contra Israel. Así estos pueblos, al quedar excluidos de la comunicación religiosa, lo fueron también de todo derecho.

En cuanto a las instituciones que contribuyeron a mejorar la condición de los extranjeros en Israel se habla de los "prosélitos"; estos era de justicia o de habitación. Y, respecto a los extranjeros a quienes se tenía determinadas consideraciones, se cuentan los transeuntes, o de paso por el país y también los esclavos extranjeros que tenían una situación especial y diferente a la de, los esclavos nativos.

Se llama "Prosélitos de justicia" a los extranjeros naturalizados, a quienes casi se daban los mismos derechos que a los israelitas; pero, considerando que la mancha de la idolatría no podía ser borrada jamás, no podían ser sacerdotes, ni recibir ciertas dignidades, como la de pertenecer al Sanhedrin o tener mando en el ejército. (25) Desde luego, el sacerdocio era una investidura que sólo podían recibir los miembros de la tribu de Levi y en cuanto al mando de fuerzas armadas, sería explicable en función de cierta desconfianza, así como los derechos políticos, ya que, -

(25) Weiss.- Ob. y tit. citado. pag. 11 y 12.

tanto el ejército como los cargos políticos podían conducir al trono. Estas limitaciones no son de extrañarse en un pueblo antiguo, si en la actualidad, también los naturalizados tienen taxativas al respecto. (26)

Es interesante advertir que, los extranjeros, para ser recibidos en la comunidad en calidad de "prosélitos de justicia", debían ser previamente circuncidados, o sea sometidos a un acto ritual que los hacía ingresar a la religión, y por tanto, a la ciudadanía. Por eso es que Conde y Luque señala que la circuncisión otorgaba la ciudadanía.

Eran de condición inferior los llamados "prosélitos de habitación", o lo que es lo mismo, extranjeros domiciliados en Israel, que presentan una categoría inferior a la anterior en cuanto a la suma de derechos reconocidos. Se explica esta inferioridad porque eran incircuncisos, y, por consiguiente, no naturalizados: eran simplemente avecindados. Ahora bien: el derecho de convivir con los nacionales tenía una condición de carácter religioso: la de aceptar los preceptos de Noé, que constituían una especie de síntesis del Decálogo, al decir de Conde y Luque. (27)

Un censo levantado en tiempos de Salomón dió la cifra de -- 153,000 extranjeros de esta clase.

Los textos que hemos podido consultar no precisan la condición jurídica del extranjero transeúnte, aunque admiten la inferioridad de la misma, comparada con la de los prosélitos, debido a la inexistencia de todo vínculo con la religión del país.

En dos materias civiles fundamentales, matrimonio y sucesión,

(26) Nota de Zeballos en Weiss Zeb. ob. y t. cit. págs. 58 y 62.

(27) Ob. y t. cit. pág. 249.

las restricciones o prohibiciones eran comunes a todos los extranjeros. Se prohibía la unión matrimonial entre nativos y extranjeros, "por temor a la idolatría", y esta prohibición fué "común a ambos sexos" (28). Sin embargo, las clases sociales privilegiadas violaron la ley y su desconocimiento, se extendió luego a las otras clases. Respecto a que Esaú y su sobrino Judá se habían casado con cananeas; Sansón lo hizo con una filisteo, Booz con una moabita, David con una ammonita, Acab con una hija del rey de Tiro y Sidón y Salomón - que "no reconoció límites en esta materia", se unió con una hija del Faraón, con moabitas, ammonitas y sidonias (29). Por su parte, Zeballos refiere que José, Abraham y Moisés mismo estuvieron casados con extranjeras (30).

No debe olvidarse que la ley prohibía igualmente la unión entre los israelitas mismos, cuando varón y mujer pertenecían a tribus diferentes.

En cuanto a la materia sucesoria, se prohibía al extranjero transmitir sus bienes a los descendientes. Esta prohibición alcanzaba aún a los extranjeros que gozaban de mayor suma de derechos: los naturalizados o prosélitos de justicia, quienes no podían transmitir sus bienes a los hijos nacidos antes de la naturalización, aunque podían heredarlos los nacidos con posterioridad a la misma. En el primer caso, los bienes vacantes no pasaban a propiedad del fisco, sino del primer ocupante. Puede verse en esta prohibición un antecedente del derecho de aubana o albana, tan común en la Edad Media. En compensación, los israelitas podían, transmitir por causa de muerte, a los extranjeros,

(28) Nota de Zeballos en Weiss.- Zeballos ob. y t. cit. pag. 61

(29) Ob. y t. cit. pag. 251.

(30) Ob. y t. cit. pag. 61.

Los esclavos también formaban una categoría bien definida. - Se hacía diferencia entre los esclavos nacionales (israelitas) y los extranjeros. En cuanto a los primeros, podían convertirse en esclavos por un acto de su voluntad o bien adquirir esa condición por decisión de los jueces, como una pena por determinadas infracciones. Los esclavos israelitas, eran manumitidos cada siete años (año sabático) y la situación de los extranjeros como esclavos concluía en el jubileo (cada cincuenta años). Si un amo maltrataba a un esclavo israelita, perdía sobre él todo su derecho y quedaba liberado, pero el extranjero tenía que pagar su libertad devolviendo al amo la suma que hubiera pagado por él.

La prohibición del matrimonio entre nacionales y extranjeros perdió poco a poco su efectividad. De hecho la esclava extranjera quedaba liberada al contraer matrimonio con su amo israelita; en el antiguo testamento hay ya ejemplos de patriarcas casados con sus esclavas. (31)

En cuanto a las sanciones penales, las mismas se aplicaban a los extranjeros y a los nacionales; en ambos casos se seguía el mismo procedimiento y resolvían los mismos jueces.

Circunstancia curiosa es el hecho de que en los libros del Antiguo Testamento abundan principios morales y consideraciones de las más alta calidad humana respecto al trato que debe darse a los extranjeros: hay que hospedarlo, alimentarlo, prestarle ayuda, asegurarle que se le hará justicia, protegerlo y remunerarle su trabajo. Inclusive se vitupera a quien no haga justicia al forastero a quién debe amarse como a un semejante. Sabemos que estos principios no siempre recibieron cabal cumplimiento, ya que

(31) Resumido de Conde y Luque.- O. y T. cit. págs. 251 a 255.

con frecuencia en sus textos aparecen denuestos contra ellos e invocaciones para que Jehova descargue sobre ellos su cólera; también en los relatos bélicos se subraya la animadversión al extranjero invasor y en otros textos se puede notar claramente la barrera que este pueblo tiende entre él y los otros pueblos. Pero esto suele ocurrir en la actualidad de igual manera: - hay leyes no escritas y trabas sociales y raciales que frecuentemente distorsionan la visión y el sentido de justicia.

Tomado lo anterior en su conjunto, se observa una transformación en el punto de vista con respecto al extranjero que puede deberse a muchas causas. Desde luego, en los primeros tiempos de su instalación en la tierra prometida, es lógico que trataran de levantar barreras contra toda relación que pudiera implicar penetración extranjera: recién liberados del cautiverio de Egipto, habían logrado conquistar el territorio en que se establecieron con grandes esfuerzos y sacrificios y era su deber consolidar el naciente Estado mediante limitaciones y taxativas que a la vez -- eran fruto de su rencor pasado y la necesidad de prever y evitar hasta donde fuera posible intrusiones cuyas consecuencias eran difíciles y peligrosas a la vez.

Los estrechos vínculos que ligaban a las familias y a las -- tribus eran religiosos y estaban unidos a determinados ritos que tenían un profundo sentido ceremonial; a estos actos no se invitaba a los forasteros porque generaban cierta relación espiritual. En lo anteriormente expuesto, se registra, sin embargo una tendencia a suavizar algunas limitaciones y -- aun eliminarlas; es natural que se humanicen las relaciones con extranje-- ros cuando ya han pasado las situaciones y épocas conflictivas.

A pesar de todo ello, aun hoy, los judíos forman un grupo -- unido y poco permeable a las influencias externas y no admiten en su se-

no a personas que no profesen sus ideas ni practiquen sus cultos, usos y costumbres. No obstante que radican por siglos en otros países, conservan sus costumbres, tienen sus templos y sus restaurantes, sitios de recreo - exclusivos, sus propios bancos, sus publicaciones internas, etc.

Condición de los Extranjeros en Egipto.

También para este antiquísimo pueblo, se configuran en su derecho dos etapas bien definidas por lo que respecta a la condición de los extranjeros. Durante la primera, se registra el invariable dominio de los sacerdotes, y en ella, la nota predominante es la aversión y el rechazo - consiguiente, debido a que se consideraba a todo forastero como impuro y carente por tanto de la mayor parte de los derechos que se otorgaban a los nativos. Paulatinamente, y al limitarse poco a poco el predominio de los - sacerdotes, al incrementarse los lazos comerciales y por la natural generación de contactos con otros pueblos, se van eliminando las taxativas, se - acepta a los extranjeros y se les van concediendo, o reconociendo, un conjunto de derechos que les da consecuentemente la facultad de invocarlos ante las autoridades.

Si el sistema teocrático inicial explica hasta cierto punto la no admisión de extranjeros, en razón de que no adoraban los mismos dioses y esta prohibición y rechazo consiguiente se extendía a todo el ámbito territorial de un Estado, en cambio no es admisible el sentido de superioridad racial que trae consigo esa situación: muchos pueblos de la antigüedad se sentían llamados a constituir la estirpe dominante en todo el orbe.

Por eso, cuando sobrevení la guerra, los prisioneros eran reducidos a la esclavitud y se les daban trabajos rudos e infamantes. Algunos historiadores señalaron la posibilidad de que fueron tales siervos quienes

construyeron los grandes monumentos. Conde y Luque cita un pasaje de Herodoto, que transcribo: "Restituido Sesostris al Egipto y vengada, desde luego, la alevosía de su hermano, sirvióse de la tropa de prisioneros que con sigio llevaba en bien público del Estado, pues ellos fueron los que en aquel reinado arrastraron al templo de Vulcano los mármoles que hay en él, de una crandeza descomunal; ellos, los empleados por fuerza, en abrir los fosos y canales que al presente cruzan el Egipto". (32) Desde luego no toda esa titánica labor fué llevada a cabo por prisioneros de guerra, sino que hubo de recibirse también, mano de obra de los nativos, pero Weiss rechaza esa opinión al consignar la inscripción que aparece en una de las Pirámidas y dice: "Aquí no ha trabajado un solo hombre del país". El propio Weiss consigna el hecho de que estaba prohibido a los egipcios recibir en su mesa a un extranjero. Parece ser que en un tiempo este pueblo odiaba particularmente a los griegos los que, siglos después, fueron recibidos con beneplácito. El propio Herodoto, según cita de Weiss, dice: "no hay egipcio que quisiera abrazar a un griego, ni servirse de sus vasos en una comida, ni usar su cuchillo, ni probar la carne de un animal que hubiera sido cortada con el cuchillo de un griego."

Esta animadversión que el viejo historiador griego consigna, fué desapareciendo en virtud del comercio y, como suele ocurrir en esos casos, fueron apareciendo en la legislación, disposiciones favorables a los griegos. De ello nos da noticia Zeballos, en los siguientes términos: "Las conquistas y el comercio obligaron a Egipto a ponerse en contacto con otros pueblos, a mezclarse con ellos; y después de algunos años de desenvolver su propia civilización, atraía irremisiblemente al extranjero. A la absorción

(32) Ob y Tit. cit. pág. 239. Nota 3.

por la conquista siguió la vinculación mercantil. Los griegos y los fenicios los lidios y los cacaneos, los etíopes, los asirios y los chinos mantuvieron con el Egipto, desde los tiempos más remotos, un comercio regular y valioso. Del Mar Rojo superior, de Elath, hoy Golfo de Akkab, partían las naves para la India. La navegación del Mar Rojo y de las costas de Arabia y del Indostán es un hecho demostrado. Por otra parte, el comercio terrestre era mantenido por las caravanas que desde el Eufrates y el Jordán seguían hacia el Nilo el camino del Desierto del Sinaí o la ruta del mar a través de los espléndidos mercados de Tiro y de Sidón. El Egipto era además el centro de atracción de las grandes inteligencias de la antigüedad: Homero, Solón, Orfeo, Pitágoras, Licurgo, Platón, Tales, Hesíodo, Diódoro de Sicilia, Herodoto, Strabón y muchos más lo visitaron, o perfeccionaron sus estudios en la Universidad de Om del Norte, sobre el Nilo, cuya fama había difundido en el mundo, el comercio.

En esta época el Egipto poseía un sistema de derecho privado, notable por su orientación liberal y su profunda sabiduría. La personalidad civil del extranjero era reconocida y amparada por este derecho (33).

Superada pues, la primitiva etapa de aislacionismo y rechazo del extranjero, el Derecho egipcio revela, ya en su segunda época una notable transformación: no había trabas para el matrimonio entre egipcios y extranjeros, como ocurría en Israel. Como prueba de la asimilación del extranjero al nativo, surgió la personalidad del Agoranomo (De agora -plaza y Nomos -Distrito en cuya plaza desempeñaba sus funciones). En lo referente a extranjeros, el Agoranomo fué una figura esencial entre los Egipcios. El Agoranomo era un sacerdote que tenía a la vez atribuciones de juez y funciones notariales. Cuando los extranjeros deseaban formalizar algún contrato lo sometían a ese funcionario para que lo autorizara, sin lo cual no te-

(33) Zeballos. Ob y Tít. cit. págs. 51 y sigs.

nía validez. Del contrato se levantaba acta por escrito, en las dos lenguas, la del extranjero y en egipcio. Los Egiptólogos han encontrado en sus trabajos de localización, contratos bilingües y trilingües.

El contacto entre griegos y egipcios, comenzó por actos de piratería cometidos por los primeros; más adelante soldados griegos figuraron como mercenarios en los ejércitos de los faraones y lentamente se fueron organizando caravanas de mercaderes que con el tiempo se regularizaron.

Fué en una época más reciente que se otorgó a los extranjeros el derecho a vivir en algunas zonas de las ciudades de Tebas y Menfis; también se crearon colonias de extranjeros en la parte inferior del Nilo y hasta se llegaron a constituir ciudades enteras habitadas predominantemente -- por extranjeros. Tal es el caso de la ciudad de Naukratis en uno de los brazos del Nilo, ocupada por los griegos, según dice Herodoto en cita de Zeballos: "La ciudad de Naukratis era la única de la antigüedad que gozaba del privilegio de emporio -especie de puerto franco y único para abordar a sus costas-; y esto en tal grado que el navegante que arribase a cualquiera de las bocas del Nilo que no fuera la Canónica -que era donde se ubicaba la ciudad citada-, debía jurar que no había tenido intención de eludir aquella boca y se le obligaba a conducir la nave a la misma: si los vientos contrarios le impedían navegar hacia ella, era absolutamente necesario rodear el delta con las barcas del río, transportando en ellas la carga, hasta llegar a Naukratis, tan privilegiado era el emporio de esta ciudad.

En Naukratis carecían de jurisdicción las autoridades egipcias y no tenían aplicación las leyes del país. Regían, en cambio, las leyes y costumbres griegas, y sus habitantes levantaban templos y adoraban sus propios dioses. Ellos elegían al funcionario encargado del gobierno, que llamaban Timarca (de timé-honores y arcos-jefe), y los encargados

de justicia que denominaban "Próstatas". Por una ficción jurídica, agrega Zeballos, la ciudad era considerada como territorio griego. (34)

Malet, en su Historia antigua, expresa lo siguiente: "La condición de los extranjeros en Egipto, era parecida a la de los europeos en China... En las ciudades importantes les concedieron terrenos para sus residencias y sus comercios. Existieron pues, barrios griegos y fenicios en Memphis, análogos a las concesiones de Shangai." (35)

Es natural que como consecuencia de la penetración helénica desaparecieran muchas de las barreras impuestas a los extranjeros. Desde luego los principalmente beneficiados fueron los propios griegos y, en razón del comercio, los fenicios. Siglos sin embargo, habían de pasar antes que la apertura alcanzara niveles de tolerancia apreciables. Posiblemente en el, llamado Período Alejandrino, el trato con forasteros se hizo continuo; esto es una consecuencia de la expansión del imperio de Alejandro Magno, aunque este príncipe ya había fallecido, pero al convertirse la ciudad de Alejandria en centro de la cultura mediterránea, la afluencia de personas deseosas de saber acrecentó el número de forasteros de distintas procedencias, que no sólo viajaron a Alejandria para una corta estancia, sino para establecerse allí durante algunos años -el tiempo que durara su aprendizaje.

(34) Zeballos. Ob y Tit. cit. págs. 53-54.

(35) A. Malet. Historia Antigua. pág. 38.

Los Extranjeros en Atenas y Esparta.

No obstante que pertenecían al mismo entorno cultural y geográfico y que tuvieron un pasado histórico paralelo, presentan diferencias en el aspecto que estamos tratando que conviene señalar. Esparta se dió a su misma, especialmente desde la época de Licurgo, una estructura militar. La principal actividad de los ciudadanos fué la de adquirir habilidades en el ejercicio de las armas y profesar y practicar las más altas virtudes militares. Por ello tenían poco tiempo que dedicar a otras tareas, tales como el comercio el cultivo de la tierra o el incremento de su cultura. Los trabajos serviles los realizaban los prisioneros de los pueblos vencidos; ellos y sus descendientes integraron tres categorías de extranjeros, que fueron, los periecos, los ilotas y los esclavos. (36)

Estos tres grupos no eran ciudadanos; sólo los espartanos lo eran. Los periecos no constituían sin embargo, una clase vil: conservaban algunas tierras que los espartanos les habían dejado, las cultivaban y se apropiaban los frutos, debiendo pagar por ello un tributo llamado canon; algunos de ellos llegaron a poseer riquezas apreciables, en ocasiones se les permitía combatir al lado de los espartanos y podían asistir a las asambleas, sin que se les considerara ciudadanos. (37)

El hecho de asistir a las asambleas populares, no daba a los periecos el derecho de votar las leyes que el senado proponía, ni mucho menos participar en el gobierno. El Historiador francés Malet destaca que no tenían ningún derecho político.

(36) A. Malet. Historia de Grecia. pág. 31 y sigs.

(37) Conde y Luque. Ob y Tit. cit. pág. 25°.

Los ilotas tenían una situación inferior; Malet cree que eran prácticamente siervos de los espartanos y Conde y Luque los ve como esclavos de propiedad del Estado. Trabajaban la tierra y de sus frutos debían dar una parte al propietario. Conde y Luque dice de ellos que: "Se les atribuía la extraña situación de vencidos perpetuamente en la batalla, y a fin de no carecer para exterminarlos de un título legal, los "eforos", al tomar anualmente posesión de su elevada magistratura, les declaraban oficialmente en guerra: cualquiera podía matarlos impunemente y abusar de su cuerpo y de su alma, de esta última embriagándoles, para ludibrio de ellos y escarmiento de los educandos de Esparta. Y como ahí la educación se ordenaba principalmente a la guerra, para adiestrar en ella a la juventud, se inventó la criotia, -- esto es, la caza de hombres, en la cual se aprendía a matar enemigos, sacrificando a ilotas en períodos ojeos.

Por excepción en la historia de todos los pueblos, en Esparta, la esclavitud era perpetua, estando prohibida la redención o venta de los ilotas; no obstante, cuando faltaban soldados ciudadanos, una ley especial incluía en las filas a los esclavos y entonces, en pago de este servicio -- patriótico, se les concedía la libertad, pero no la ciudadanía". (38)

En lo que se refiere a la tercera categoría de extranjeros, estaba constituida por los esclavos que pertenecían a los particulares; prácticamente estaban en la misma situación que los ilotas, es decir, carecían de todo derecho.

La diferencia en las condiciones de cada categoría, se traducían por diferentes penalidades; las más benignas eran para los ciudadanos. Existía el derecho de asilo en el templo, al que no podían acogerse los extranjeros; aquí hay que hacer una distinción, los periecos, los ilotas y los esclavos eran nacidos en Laconia (Esparta) inclusive eran anteriores a los espartanos, que, posteriormente invadieron la región, y esclavizaron a sus pri-

(39) Conde y Luque. ob. y tít. cit. págs. 25^o y sigs.

mitivos habitantes.

La entrada al territorio espartano de los extranjeros estaba totalmente prohibida por una ley de Licurgo, llamada Xenelesia. Quien violara ese precepto era expulsado.

Dados los reducidos términos geográficos de Esparta y su peculiar estructura, es natural hasta cierto punto que se dictaran leyes drásticas contra los extranjeros y se establecieran taxativas para acceder a la ciudadanía. El sentido de lo democrático tuvo entre ellos una dimensión muy exclusivista.

Si nos atenemos a los textos antiguos, no siempre fué así, - por lo menos en la época legendaria hay viejos relatos sobre el trato dado a los huéspedes entre los espartanos. Paris, hijo de Príamo, príncipe troiano, fué recibido con abierta y franca hospitalidad, y la confianza que le otorgó Menelao, le brindó ocasión de raptar a la bella Helena. Años -- más tarde, Telemaco, hijo de Odiseo, fué recibido con magnificencia y fraternal aprecio por el rey de Esparta. No obstante que esas narraciones son - parte de antiguas leyendas, tienen una base histórica cierta. Por otra parte, la situación descrita en las páginas anteriores, data de la época de - Licurgo.

En cambio Atenas presenta un panorama totalmente distinto. - Su misma población era cosmopolita y según censo levantado en la época de Pericles, de los 95,000 habitantes que tenía la ciudad, 45,000 eran extranjeros procedentes de diferentes países. Los atenienses practicaban el comercio, y esta actividad propicia la apertura hacia los forasteros. Por otra parte sus grandes filósofos especularon sobre el sentido humanitario de las leyes y los dictados de su razón fueron recogidos por las diversas normas. En opinión de Platón, "Las violaciones arbitrarias de un derecho provocan -

la venganza de los dioses. El extranjero que no tiene amigos ni parientes es con mayor razón objeto de la simpatía de los dioses y de los hombres." Y Conde y Luque, que recoge esa opinión, considera que esta política fué - el motivo principal para que Atenas se convirtiera en el lugar principal de residencia de los extranjeros; a ella afluyen forasteros de todas las - latitudes atraídos por la justicia de sus leyes, la hospitalidad de sus -- ciudadanos y la sabiduría de sus filósofos. El propio Pericles no ocultaba su satisfacción de que la ciudad estuviera abierta sin limitaciones para - los extranjeros. (39)

Una deidad ateniense Júpiter Xenios -o Xenios Zeus- era el dios protector de los extranjeros. Leyes bien concebidas protegían a la - familia y los bienes de los forasteros; les otorgaba el derecho de recu-- rrir ante los jueces y podían con libertad practicar el culto de sus dio-- ses más aún, a solicitud de los extranjeros, el pueblo votaba concediendoles autorización para erigir sus propios templos y celebrar públicamente sus ritos. Más importante aún fué la reciprocidad que se creó entre las ciudades griegas, que celebraron tratados en que se otorgaban a sus respectivos ciudadanos el reconocimiento de sus derechos civiles. (40)

Se llegó a formas muy avanzadas de legislación respecto a los extranjeros, ya que se reglamentaron, tanto la naturalización individual, como la colectiva.

(39) Autor y ob. cit.

(40) Autor y ob. cit.

La naturalización colectiva era considerada excepcional; los requisitos para obtener la naturalización individual eran: que el extranjero fuese libre y hubiera prestado servicios eminentes a Atenas. Se requería que un determinado número de ciudadanos -un millar- lo pidieran a la Asamblea y que ésta lo aprobara por mayoría. (41) También se concedía al extranjero que llevara al Estado una nueva industria. Malet consigna que Atenas - llegó a alcanzar fama por la variedad, elegancia y finura de sus productos. (42)

Para el Derecho ateniense había cuatro calidades de extranjeros: los proxenos, los isóteles, los metecos y los esclavos. La proxenie se había constituido para honrar a los extranjeros distinguidos. Se concedía - por voto popular con mención especial de los motivos que existían para otorgar ese honor, y a veces se imponía al nuevo ciudadano una corona de oro; - era pues una ciudadanía honoris causa. Los proxenos gozaban de todas las -- prerrogativas de los ciudadanos, pero no podían casarse con mujer ateniense. En cambio eran honrados con la designación de prostata, que era una especie de procurador o padrino de los extranjeros, los protegía y representaba ante las autoridades.

Los isóteles estaban exentos del pago del impuesto de extranjería, pero no podían adquirir bienes inmuebles o casarse con mujer ateniense. Estaban facultados estos extranjeros para actuar en juicio y por supuesto, ejercer las acciones relativas al derecho de familia, de sucesión o conservación de sus bienes. Se daban casos en que se concedía a los isóteles - la totalidad de los derechos civiles, cuando se celebraba convenio o tratado con su país. en el que hubiera cláusula de reciprocidad; a esos tratados

(41) Conde y Luque, ob. y tít. cit. pág. 263.

(42) A. Malet. Ob. cit. pág. 45.

se les denominaba de isopolítica. Este dato es muy importante.

Los metecos formaban también una clase especial de extranjeros: estaban domiciliados en Atenas pero tenían la obligación de pagar un determinado impuesto especial fijado en doce dracmas para los hombres y seis para las mujeres. Si dejaban de pagar su capitación eran reducidos a la condición de esclavos; solamente un miembro de la familia debía cubrir dicho impuesto; la madre y la esposa del meteco quedaban exentas. La condición de los metecos y los Isóteles eran similar, excepto que los segundos no debían pagar ningún impuesto; así, al eximirse a un meteco de dicho pago, ascendía a la condición de isóteles. Por ello Zaballos dice que la isotelía -o exención de impuestos- era un honor especial a ciertos metecos distinguidos por algún servicio a la patria y en consecuencia los designa metoikos-isóteles, desde la referencia jurídica. (43)

Los esclavos pertenecían a la última categoría social y casi todos eran extranjeros; llegaban a esa condición por ser prisioneros de guerra, piratas o por compra. En opinión de Conde y Luque, los lazos de la servidumbre eran en Atenas bastante atenuados, ya que el carácter ateniense era en esencia contrario al despotismo y la arbitrariedad, además de que el nivel cultural era muy elevado en comparación a otros Estados. Los dueños tenían estrictamente prohibido maltratar a sus esclavos ni matarlos; podían ser demandados en juicio y sufrían penas muy severas. Tenían además derecho de recibir una parte del importe de su trabajo y ahorrar para reunir el importe de su liberación; los amos podían redimir a sus esclavos por testamento y cualquier esclavo podía acogerse al asilo de los templos. En caso de guerra podían formar parte del ejército contra el enemigo y si realizaban algún ser

(43) Zaballos. Ob. y tit. cit. pág. 68.

vicio notable eran liberados públicamente; hubo esclavos a quienes al emanciparlos se les concedió honores como a los mejores ciudadanos y se inscribió su nombre en las columnas en que figuraban los atenienses ilustres. (44)

En cambio en materia penal sí había diferencias: si un meteco mataba a un ciudadano era condenado a muerte, pero el ciudadano que daba muerte a un meteco, era solamente desterrado. (45)

Si en algún lugar de la antigua Grecia podemos hallar una concepción racional y lógica de la condición de extranjeros, fué en Atenas. En sus disposiciones se encuentran los antecedentes de las actuales ordenaciones que rigen la materia. En los antiguos textos heróicos encontramos con frecuencia relatos de la recepción hospitalaria que se brindaba al forastero, a quien se ofrecían los mejores platos y al marcharse, intercambiaban regalos, él y su huésped. Pero la apertura ateniense hacia los forasteros no procedía de tradiciones legendarias, sino de su racional exámen de las circunstancias que motivaban la presencia de no atenienses en la ciudad y de la calidad humana de los visitantes. Recordemos que Aristóteles, el gran filósofo, procedía de Macedonia y gozó de gran predicamento entre los atenienses.

Lo importante es además, que el extranjero era incorporado a la sociedad bajo ciertos y determinados requisitos y existían diversas regulaciones, como ya se ha señalado, para admitirlo; y había también diferentes categorías de extranjeros con una bien definida suma de derechos y obligaciones. En su positivo avance en materia de instituciones jurídicas, llegaron a aplicar la reciprocidad en materia de tratados entre dos países.

A los extranjeros se daba la posibilidad de obtener la igualdad total de derechos con los ciudadanos atenienses; ya se hizo notar sin embargo,

(44) Conde y Luque, Ob y t. cit. págs. 265 y sigs.

(45) Conde y Luque, Ob y t. cit. pág. 263.

que en materia penal no recibían igual trato que los naturales.

Para los efectos de este trabajo conviene tener presentes las peculiaridades de la condición de los extranjeros en diversos pueblos de la antigüedad, considerando estos datos como antecedentes de las actuales disposiciones referentes a los extranjeros.

Los extranjeros ante la legislación de Roma.

Conviene recordar, al iniciar esta parte del capítulo, que en Roma el Derecho alcanzó una madurez excepcional y que a través de su larga evolución, pocas son las instituciones jurídicas que no fueron estudiadas y reguladas por este pueblo, el más grande de la antigüedad en ese y otros aspectos. Uno de los autores que con mayor exactitud ha logrado señalar los rasgos más sobresalientes de las instituciones jurídicas de Roma fué Zeballos; así que se le citará con frecuencia en lo referente a las cuestiones citadas. Dice este autor acerca de Roma, lo siguiente: "La civilización romana nos ofrece un tipo político esencialmente diverso de las teocracias -- conquistadoras del oriente, de las tribus religiosas de Israel y de las ciudades, municipios o repúblicas de Grecia. Comienza Roma también por la ciudad-república, urbs, rodeada de una pequeña campaña, "ager"; pero no tiene por ideales, como las ciudades de Grecia, las bellas artes, la literatura, la filosofía, el racionalismo humanitario, la navegación y el comercio. Roma es pobre, y vale más su campaña cultivada... que la misma ciudad.. La ciudad-república evolucionará, y a través de la ciudad-reino y de la ciudad-imperio, caracterizará en la historia un nuevo tipo de civilización política jurídica, destinada a influir eternamente sobre las naciones." (46)

(46) Zeballos, Ob. cit. pág. 81.

Y prosigue, precisando las características más significativas de su civilización: "Los romanos, de imaginación pesada y de lenta inventiva, eran asimiladores por excelencia. Fundían en los conceptos de su buen sentido y de sus admirables aptitudes de adaptación, las instituciones extranjeras. Su civilización nos revela por eso a cada paso, la influencia griega en el desarrollo y transformaciones de la vieja y sacra Roma, es un asunto indiscutible, bien que no exclusivo. El helenismo se había apoderado del alma romana. La emigración de los griegos a Roma, fué asombrosa, y en la época de Cicerón eran ya como árbitros de ella. En los palacios y en las tabernas, en el Esquilino, en el Palatino, en la Suburra, predominaban su lengua, sus gustos, sus intereses, sus intrigas y sus crímenes. Juvenal los fulmina, sin perdonar a la mujer romana que prefería hablar el griego, como un rasgo de suprema elegancia, Por eso también a cada paso hallamos instituciones griegas adaptadas al Derecho Romano." (47)

En los primeros tiempos del Derecho Romano, la situación de los extranjeros era poco precisa; de ahí que los tratadistas no estén de acuerdo en sus aspectos esenciales. Autores hay que subrayan que los extranjeros, al ser devotos de otras deidades no recibían la protección de las leyes y se les excluyó totalmente del Derecho Civil. Weiss dice sobre el particular lo siguiente:

"La ley romana no tuvo en su origen, sino rigores para el extranjero; le rehusaba todo derecho y todo apoyo; le dejaba expuesto a todos los abusos de la fuerza, a todas las exacciones; le cerraba el templo y el forum... El extranjero cuya ciudad está en paz con Roma, lleva entonces el nombre de hostis... El extranjero enemigo se llama perduellis; pero a esta

(47) Zeballos. Ob. cit. Pág. 81. En nota.

diferencia de denominaciones no corresponde ninguna diferencia de condición jurídica; no es mejor tratado el uno que el otro. "Adversus hostem aeterna auctoritas". (48)

Las denominaciones de *hostes* y *perduellis*, aplicadas a los extranjeros amigos y enemigos respectivamente, son explicadas por Zeballos con el mismo contenido anteriormente citado, señalando, además que al enemigo armado se le llamaba *perduellis*, en tanto que al forastero, simple y sencillamente, *hostis*, pero aclara que la fórmula romana, que Weiss toma de las Doce Tablas, no está correctamente traducida en el sentido de "Contra el extranjero eternamente la ley o la autoridad", explicando a continuación que: "El estudio de la evolución del "jus sacrum" -que es el derecho de la Roma primitiva, en que la ciudadanía y la creencia religiosa se confunden- y de sus transformaciones, demuestran que la ley de las Doce Tablas no significaba la eterna exclusión legal del extranjero. Es una exclusión limitada, religiosa, como las que conocemos en el Oriente, en Grecia y aun en las civilizaciones contemporáneas. Si traducimos el texto latino así: "la potestad divina (aeterna) está en contra del extranjero, honraremos la verdad: no era admitido en la religión de la ciudad, pero sus derechos privados, reconocidos y definidos, gozaban de pleno favor. La misma ley de las Doce Tablas lo confirma en textos expresos como aquél, al limitar la exclusión a las cosas divinas, y en el siguiente: "Status die cum hoste..." es decir, señalando - el día al extranjero para comparecer en juicio."

Y posteriormente añade que junto con la expansión política de Roma se modificaron los primitivos conceptos, suavizándose o sustituyéndose por otros: "El lenguaje evolucionó también bondadosamente para el extranje-

(48) Zeballos. Ob y tit. cit. págs. 79 y 80 en nota.

ro. La voz *perduellis* cayó en desuso y sólo se aplicó a la traición a la patria (*perduellio*); al enemigo armado se le llamó entonces "*hostis*". El extranjero, el súbdito de países "*parijure cum populo romano*", tomó el nombre de "*peregrinus*" (49).

En Roma se establecieron sucesivamente instituciones relacionadas con la condición de los extranjeros, de las que se hablará a continuación. Estas fueron, por su orden: el *hospitium*, el *patronatum* los *reciperatores*, los *feciales* y el pretor *peregrinus*.

Según la opinión de Zeballos, Roma adoptó y adaptó las instituciones atenienses de que ya hemos hablado, me refiero a los *prostatas* y los *proxenos*, a las que dió forma de convenios de "*hospitium*" y "*patronatum*". - Por virtud del convenio de "*hospitium*", un ciudadano romano, protegía a un extranjero de nacionalidad cierta, -*Certae civitatis*-, siempre con la estipulación previa de la reciprocidad, "comprometiéndose -según Weiss- a recibirlo y tratarlo con honor, a cuidarlo en caso de enfermedad, a velar por sus intereses y a defenderlo ante la justicia. Este convenio, que podía comprobarse por medio de tablillas, carecía de fuerza legal, pero estaba garantizado por la religión; su violación constituía un crimen infamante. La persona del huésped era sagrada y el autor de su muerte era juzgado como parricida." (50)

Los derechos y deberes estipulados en el convenio de "*hospitium*", se transmitían a los herederos del ciudadano romano que lo había suscrito y, aun en caso de guerra con el país del que era oriundo el extranjero, subsistían tales derechos. La institución descrita hasta aquí era llamada "*hospitium publicum*" que el senado otorgaba, y en la cual, según Weiss, -

(49) Weiss. ob cit. págs. 21 y 22.

(50) Weiss. Ob y lugar cit.

"se aseguraba a un extranjero de distinción la hospitalidad del pueblo romano, en recompensa a sus servicios, o bien se extendían a todos los súbditos del Estado con los que Roma había tratado, y a los romanos mismos en los límites de ese Estado (Reciprocidad), las ventajas acordadas a un sólo individuo". (51)

Sobre el "Hospitium publicum", Ihering opina que: "El hospes salvó al hostis de las consecuencias de su posición de extranjero sin derecho y - sin protección, poniendo el derecho de su huésped bajo el amparo del suyo propio y sosteniéndolo como el propio ante la justicia". (52)

Otro tipo de convenio era el "Patronatum", en el que participaban un ciudadano romano y un extranjero sin nacionalidad conocida -sine civitate.- Conforme al Patronatum, el extranjero tenía hacia su patrono mayor número de obligaciones, entre las cuales se mencionan que el cliente (extranjero) quedaba en situación de dependencia o tutela respecto de su patrono, como si fuera hijo - de familia; debía al patrono sus servicios personales y estaba sometido a él; tenía que contribuir a dotar a las hijas del patrono y rescatar, en su caso a los hijos cautivos y quedaba igualmente obligado a pagar las multas en que incurriera y sufragar los gastos relativos a honores y magistraturas que hubiera recibido.

El cliente participaba de los "sacra privata" de su patrono y - éste, a su vez, debía instruirle en el derecho, representarlo en juicio y prestarle toda la ayuda que requiriese. Las obligaciones del patrono estaban sancionadas severamente por la religión. (53)

Esta institución tuvo también, a lo largo de los siglos, cambios notables y, al igual que el hospitium, tuvo su forma colectiva. El ser patrono era motivo de satisfacción para los ciudadanos prominentes; patricios insignes, como la familia de los Claudios tenían orgullo de ser patronos de Messina; los

(51) Ihering. El espíritu del Derecho Romano. Cit. por Zeballos T.1, pag. 234.

(52) Weiss. Resumido de tratado Teórico práctico de Der. Internacional Priv. págs. 22 a 25

(53) Weiss. Resumido de Tratado Teórico práctico de Der. Inter. Priv. Pág. 22 a 25.

Marcelos, de Sicilia, los Fabios, de los Alobroges, los Gracos, de los españo-- les, y otros más (54).

En los tratados que Roma celebraba con los países extranjeros, se establecían lazos de amistad, alianzas o comercio; también se estipulaban para los súbditos de las partes determinados derechos, casi siempre relacionados con las actividades comerciales y la protección de los jueces de los respectivos -- países. En algunos de esos tratados se establecía la cláusula de "recuperatio", que constituía una especie de jurisdicción internacional a la que competía resolver las diferencias que se suscitaban entre los súbditos de los países que sig-- naban los contratos y sobre los intereses privados de éstos. La jurisdicción in-- ternacional era muy antigua y Zeballos afirma que: "Los reciperatores (o recu-- peratores) constituían un tribunal colegiado de número variable... Cuyos miem-- bros eran elegidos exclusivamente entre los ciudadanos de Roma y juzgaban los - pleitos y cuestiones entre romanos y súbditos de Estados con los cuales Roma haba bía celebrado la convención de Reciperatio". (55)

Antes se han mencionado a los "Fetiales" esta institución corres-- ponde al Derecho Internacional Público. En opinión de Zeballos, "el jus fetiale" gobernaba las relaciones exteriores de Roma, celebración de Tratados, declara-- ción de guerra, etc. Además de esas funciones, los Fetiales conocían en las quere llas de los extranjeros y podían exigir que fueran satisfechas si las considera ban justas. Estos no podían presentarse directamente ante los fetiales: eran representados por sus patronos (55). De lo anterior se concluye que el "patrona tum" se ejercía también ante los fetiales.

Mucho más importante para los efectos de este trabajo, es la ins-- titución de los Pretores; fueron ellos quienes modificaron el rígido y estricto Derecho Civil a través de sus edictos, que presidía la equidad. La labor del --

(54). Zeballos Manuel. Derecho Internacional Privado. T. O. Resumido de págs. 83 y 85.

(55). Zeballos. Ob. cit. Resumido de págs. 85 y sigs.

Pretor era interpretar las nuevas tendencias que quedaban fuera del Derecho -- Quiritario.

Ya en el siglo IV antes de Cristo funcionaba en Roma un "Pretor Urbanus". Posteriormente se creó el "Pretor Peregrinus"; su aparición se produjo cuando Roma, por su expansión se había convertido en una ciudad a la que aflúan extranjeros desde los confines del imperio. Sus funciones fueron especialmente de orden judicial y a él competía atender los conflictos judiciales - suscitados entre los peregrinos y las que tuvieran con los romanos.

Al Praetor peregrinus se otorgaron los poderes de "Imperium" y - "Potestas", que se traducían por el jus edicendi y el jus judicandi, o sea que podía decir el Derecho y juzgar los casos que se le sometiesen. El Pretor peregrinus publicaba los principios jurídicos que servían de base a su actuación y a ellos se atenía durante su gestión, que era aproximadamente de un año. Dichos principios se escribían en una pared blanca detrás del sitial en que impartía - justicia y se les denominaba "Edictum Perpetuum". Para los casos no previstos, el pretor emitía una regla especial para ellos. Con el tiempo, los pretores -- adoptaron y depuraron las reglas establecidas por sus antecesores, a los que se daba validez mediante los "edicta traslatitia". (56)

Con el tiempo se fué constituyendo lo que se denomina "Derecho - Pretoriano" que se integró por las reglas que sucesivamente daban los pretores. Este fué el medio de llenar las posibles lagunas existentes en el antiguo derecho civil y además elaborar un derecho mucho más flexible y práctico.

Al ir incorporándose a la órbita del Imperio Romano nuevas provincias que eran anteriormente países, se fueron estableciendo distintos conjuntos de derecho, que se aplicaban a los extranjeros según su categoría. Es--

(56) Resumido de Zeballos. Manual de Derecho Internacional Privado. Págs. 85 y sigs.

tas eran, en opinión de Weiss, las siguientes:

- I.- Los Peregrinos ordinarios;
- II.- Los peregrinos latinos, que podían ser: Latini veteres, co
loniarii y juniani;
- III.- Los bárbaros; y
- IV.- Los esclavos.

"Peregrinus" era un vocablo genérico que se atribuía a todo - aquel que no era ciudadano romano, con la totalidad de los derechos que tal denominación implicaba. Por virtud de esa designación quedaban reunidos como extranjeros, los latinos y los bárbaros. El peregrino ordinario era el habitante de las provincias que se habían incorporado al Imperio, sin que se les diera el privilegio del ius latini. Aunque quedaban excluidos del ius civile, podían en cambio invocar el derecho de sus países de origen, siempre que el romano vencedor hubiera permitido que se siguiera aplicando el derecho autóctono; tenía también todas las facultades que daba la equidad a los peregrinos y procedían del Derecho Pretoriano. (57)

El Derecho pretoriano quedó inmerso en lo que se denominó "ius gentium", derecho de gentes. Estaba concebido para incluir las normas esenciales en todo país con cierto grado de civilización; la base de esas normas era la razón. El ius civile, tal como lo concebían los romanos sólo era aplicable a los ciudadanos. (58)

Entre las atribuciones que el ius civile concedía sólo a los - ciudadanos, se incluía el derecho a contraer justas nupcias, el derecho a te
ner una propiedad conforme a las normas del derecho quirritario, el de reci
bir una herencia, transmitir por intestado y formular su testamento. Todas es

(57) Resumido de Weiss. Tratado Teórico y Práctico de Der. Inter.Priv. -
pags. 26 y 27.

(58) Resumido de Weiss. Tratado teórico práctico de Der. Intern, Priv. pág.
29.

tas atribuciones jurídicas no las tenían los peregrinos; pero conforme al Derecho de gentes, -jus gentium- podían contraer matrimonio con una extranjera, y esta unión era reconocida y protegida por la ley, ya que los cónyuges unidos conforme a este matrimonio -el del jus gentium- estaban obligados a socorrerse mutuamente, respetarse y asistirse en sus necesidades y el adulterio era castigado; el peregrino ejercía una forma de la patria potestad conforme a su derecho nacional, que consagraba el Derecho de Gentes. Se autorizaba a un peregrino a contraer matrimonio con una mujer romana; el ciudadano podía contraer matrimonio con mujer peregrina. Claro está que el peregrino que contraía matrimonio con mujer romana no tenía todos los derechos de un ciudadano, pero, el ciudadano romano sí transmitía su calidad a la esposa no romana. (59)

Ya se ha dicho que el peregrino no podía recibir bienes o transmitirlos ab-intestato, ya que el lazo de parentesco civil -agnatio- no se le otorgaba. Tampoco podía el peregrino testar, pero se reconocían ciertos derechos a sus herederos, con base en su derecho nacional. (60)

La misma razón se aplicaba por lo que al jus commercii se refiere; desde luego no podían adquirir propiedad conforme al derecho quiritarario, exclusivo de los romanos, pero la posesión de los bienes "in bonis" era reconocida y por tanto estaba provisto de una acción reivindicatoria útil si era molestado; esta acción era análoga a la del derecho civil en cuanto a -- sus efectos, la denominación y el procedimiento eran diferentes. En las provincias no se podía tener propiedad quiritaria, aunque el titular fuera - ciudadano, excepto en los casos en que se hubiera establecido así, conforme al jus italicum. Weiss considera que en las provincias, la exclusión de los peregrinos a la propiedad quiritaria no tenía importancia, por el motivo an-

(59) Resumido de Weiss. Tratado teórico práctico de Der. Internacional Privado. pág. 2^o.

(60) Resumido de Weiss. ob. cit. pág. 36.

tes expuesto. Todos los derechos reales, tales como la hipoteca, servidumbre enfiteusis o superficie, podían atribuirse a los peregrinos, en las provincias.

En la misma situación se encontraban los modos de adquirir la propiedad. Había algunos que eran del Derecho Quiritario, tales como la Mancipatio, la in jure cessio, pero la transmisión se operaba a través de la ocupatio y la traditio; los pretores crearon otra forma de adquisición de la propiedad: la prescriptio longi temporis, o sea, la prescripción, para los peregrinos: sus términos eran de diez y veinte años; en cambio, la misma institución en el Derecho quiritario se llamaba usucapion y sus términos eran, un año para muebles y dos para los inmuebles. (61)

Un importante aspecto es, que los peregrinos, conforme al jus gentium, podían adquirir esclavos, a través de las formas de adquisición -- que en el derecho de su país se utilizaban; también conforme a su propia -- ley, podían liberarlos.

Por lo general, respecto a los contratos, no había ninguno en que fueran excluidos los peregrinos. Hay que tener en cuenta sobre este punto que casi todos los contratos procedían del jus gentium y a ellos sí tenían acceso los peregrinos. Podían por tanto adquirir obligaciones o ser -- acreedores y celebrar, por escrito o verbalmente contratos y consecuentemente, ejercitar las acciones inherentes a ellos en caso de incumplimiento. De igual manera podían querellarse por infracciones penales establecidas por -- el derecho civil, por robo, injurias, etc., y desde luego podían ejercitar las acciones penales que el Derecho Pretoriano consagraba. (62)

(61) Namur. Curso de Institutas e Historia del Der. Romano. Resumido pp. 177 y sigs.

(62) Weiss. ob. cit. págs. 34 y sigs. Resumido.

No es extraño que los peregrinos estuvieran excluidos de los derechos políticos, que siempre se atribuyeron sólo a los ciudadanos. Así no podían participar en las elecciones, no podían ocupar magistraturas, ni hacerse empadronar, eran ajenos al derecho militar y no podían denunciar ante el pueblo los abusos de los magistrados.

La segunda categoría de peregrinos, los latinos, se ubican, por lo que a sus derechos respecta, en una clase inferior al ciudadano, pero superior a los peregrinos comunes. Weiss los subdivide en: Latini veteres, Latini Coloniarii. Los integrantes de las tres categorías, gozaron del jus commercii, podían adquirir bienes por las formas del derecho quiritario, pero estaban excluidos de las justas nupcias; de ahí la subdivisión que de los peregrinos hace el autor mencionado.

Los llamados Latini veteres, son oriundos de las ciudades que formaron la antigua liga de las treinta ciudades latinas que pactaron con Roma. Por virtud del tratado que celebraron, todos los aliados estaban en igualdad de derechos con los ciudadanos romanos: gozaron del jus conubii, se les reconocía el parentesco civil o agnatio, también podían ser sujetos del jus commercii y podían hacer testamento. Tuvieron algunos derechos políticos como el militar y el de sufragio. Hacia el año 406 A..C., se deshizo la liga y los antiguos aliados perdieron todos los derechos, menos el jus commercii. (63)

Los Latini coloniarii procedían de las colonias. Las más antiguas fueron fundadas en el Lacio y sus habitantes eran ciudadanos que habían perdido sus derechos por diversas causas, entre ellas, por emigración voluntaria, que se tomaba por renuncia expresa; por eludir el pago de una multa excesiva y los hijos de familia que sus padres designaban. Todos ellos per-

(63) Resumido de Conde y Luque. Ob. cit. pág. 271.

dían sus derechos de ciudadanía y se incorporaban al llamado "jus latinitatis". (64)

Otra clase de latini coloniarii fueron los de las colonias militares que se fundaron más tarde, durante la República y el Imperio tanto en la península como fuera de ella. Los naturales de dichas regiones no adquirieron ningún derecho, los colonos, se regían por el "jus latinitatis" y los ciudadanos por el derecho civil. Los latini coloniarii a que se refiere este párrafo tenían una situación igual a la de los latini veteres. (65)

En cuanto a los latini juniani, fueron llamados así por virtud de la ley Junia-Norbana. Se trataba de esclavos libertos que no habían llenado todos los requisitos para ser manumitidos, ya sea por no tener la edad reglamentaria, 30 años; porque el dueño tuviese respecto de él la propiedad quiritaria, o bien, porque no se hubiera hecho la manumisión en forma solemne. Si se cumplían las tres condiciones, el liberto se convertía en ciudadano, pero si se hubiera omitido alguna, no adquiría su libertad de derecho - ni tampoco la ciudadanía y sus bienes pertenecían a su muerte al dueño. (66)

Los bárbaros eran todos aquellos que no estaban dentro de la órbita del imperio. Según Weiss carecían de todo derecho conforme a la legislación de Roma y no quedaban incluidos en el jus gentium o derecho de gentes; se les podía matar sin culpa o convertir en esclavos y ni siquiera se respetaba sus tumbas. Esta situación perduraba aún hacia el año 370 de nuestra era y ello se demuestra por la Constitución de los Emperadores Valente y Valentiniano que prohibía incluso el matrimonio entre romanos y bárbaros; los infractores eran castigados con la pena de muerte. (67)

(64) Weiss, Tratado Teórico Práctico de Der. Inter. Priv. pág. 42.

(65) Weiss, Ob. cit. pág. 43. Resumen.

(66) Weiss, Tratado Teórico práctico de Der. Inter. Priv. pág. 44.

(67) Zeballos citando a Laurent, Derecho civil Internacional, pág. 166.

Para Zeballos los extranjeros que no mantenían relaciones con el Imperio, como es el caso de los bárbaros, podían incluirse dentro de la institución llamada *hospitium* ya que abarcaba a los extranjeros sin nacionalidad cierta. Laurent afirma que existían relaciones comerciales entre los bárbaros y los romanos y que, necesariamente tenían alguna protección jurídica. (68)

Los esclavos eran en realidad la clase ínfima dentro de la -- clasificación de los extranjeros en Roma, ya que la mayor parte de ellos - procedían de los países bárbaros vencidos. Eran objeto de comercio en tanto que no se les reputaba personas; algunos historiadores afirman que se les - trataba con extremada crueldad y que por eso se produjo la "rebelión de los esclavos", que comenzó en Sicilia y se epilogó trágicamente. Al finalizar - el siglo I antes de Cristo se les daba ya mejor trato y al constituirse el Imperio, su condición se había suavizado considerablemente; se reconocieron sus matrimonios y en algunos casos se favoreció su dedicación a las artes - y a las letras; la mayor parte de los médicos en Roma, eran esclavos y se - llegó a concederles la manumisión por sus servicios.

El esclavo liberto era conforme a la ley ciudadano romano; -- hay autores que afirman que esta ciudadanía era imperfecta, ya que tenían el goce de todos los derechos con excepción del de recibir honores -cargos- -- conforme al *jus honorium*- ni podían figurar en la milicia. En la época im-- perial, a partir de Augusto, los esclavos libertos se distribuían en tres - clases: los *ciudadanos*, que no tenían los derechos que se acaban de mencio- nar, los *latini juniani*, cuya condición se acaba de referir páginas ~ - - atrás y los *dedicticios*, que según dicha denominación eran quienes habían -

(68) Zeballos citando a Laurent. Derecho civil internacional pág. 166.

sufrido alguna condena y después, manumitidos y, en función de su conducta anterior no se les otorgaba la ciudadanía, pero se les asimilaba a los peregrinos que después de haber combatido contra Roma, se habían rendido; - eran libertos pero no tenían casi ningún derecho. (69)

Un análisis de las instituciones del Derecho Romano, muestra los cambios que se operaron en ellas, partiendo del derecho primitivo hasta la época de Justiniano. El carácter esencialmente pragmático de los romanos, contrasta con el humanismo helénico, pero en muchos aspectos y siguiendo otros caminos, se llegó a situaciones similares.

El romano no es muy creativo, pero sí observador y sensible y, asimiló fácilmente los valores que tenían las instituciones extranjeras adaptándolas a sus necesidades y dándoles una nueva dimensión: la legalidad, y una proyección más vasta: la aplicabilidad a diversos casos para los que no fué concebida.

Pero, además de esos cambios, Roma aceleró la evolución del Derecho, al ritmo de su propio crecimiento y la enorme expansión que tuvo durante siglos, dejó en el pasado todos los localismos, que la existencia de un imperio prácticamente universal, volvió anacrónicos y obsoletos.

De ahí la transformación súbita de la condición de los extranjeros en Roma. De la total exclusión de la época primitiva, a una tolerancia parcial y relativa sólo a los negocios. Y poco a poco se fueron configurando ciertas instituciones, como el convenio llamado "de hospitium" Era este, como se dijo, más bien una forma de protección, aunque implicaba la obligación de defender al "huésped" en justicia. Con el tiempo se operó una transformación, al surgir la propia institución en el Derecho romano - y ser otorgada por decreto del Senado.

(69) Namur. Curso de Institutas y de Historia del Derecho Romano. Resumen. pág. 55.

Otras instituciones similares, como el "patronatum", ampliaron - los efectos de protección a los extranjeros, ya que se incorporaban como clientes, a la familia de su patrono y éste debía darles protección e inclusive ayuda jurídica, representándolos en juicio; un extranjero podía tener un número - indefinido de "clientes".

Es muy interesante que de estos sistemas basados en la protección del ciudadano al forastero, se pasara a un aspecto del ámbito exterior o internacional. Roma celebró tratados de amistad con otros países y en ellos se reconocían ciertos derechos a los extranjeros, casi siempre relacionados con el comercio y la protección de los jueces. Las diferencias entre súbditos de distintos países y los romanos se dirimían ante una jurisdicción especial, que por -- primera vez en la historia tuvo un rango internacional.

También eran de rango internacional ciertas cuestiones de Derecho Público, que regulaban el jus fetiale, pero se requirió siempre la participación de un patrono romano.

Una rama del Derecho que no era estricto, fué el Derecho Pretoriano. Sus magistrados o pretores juzgaban conforme a normas de equidad. Véase - pues, que en el Derecho Romano se perfila ya una sistemática regulación de la - condición de los extranjeros.

CAPITULO III
CONDICION DE LOS EXTRANJEROS
EN LA EDAD MEDIA.

SUMARIO.- Situación de los extranjeros entre los bárbaros.- El régimen feudal. Las siete Partidas.

Situación de los extranjeros entre los bárbaros.

Cuando en el siglo IV de nuestra era sobrevino la última etapa de la invasión de los bárbaros al Imperio Romano, todas las instituciones jurídicas de éste último, dejaron de aplicarse en su totalidad y fueron sustituidas por los usos y normas de los pueblos invasores, de tal manera que su unidad desapareció y los sistemas edificados en torno de los principios jurídicos de Roma cayeron en desuso y sólo sobrevivieron las normas que la Iglesia había conformado a sus relaciones con los fieles. Todo lo demás del magistral edificio del Derecho Romano se convirtió en material para historiadores y eruditos. No fué sino muchos siglos más tarde cuando la excelencia y profundidad de aquellas antiguas codificaciones, las revitalizó a través de los investigadores y poco a poco volvieron a reincorporarse al Derecho, pero a título de doctrina.

Para comprender mejor cual era la situación de los extranjeros en este período que se extendió desde el siglo IV casi hasta el siglo XV, -- conviene precisar en primer término la condición de los extranjeros conforme a los usos y normas de los pueblos bárbaros, de los cuales derivaron los de la época feudal.

Los pueblos bárbaros estaban repartidos en numerosas tribus, cada una de las cuales tenía un jefe, que era invariablemente el más fuerte y valeroso. Estos grupos eran homogéneos y en lo general poco numerosos; -- aunque su manera de ser y costumbres fueran parecidas, había diferencias de un grupo a otro, y no sólo dialectales, sino de organización, usos cuereños y dioses. Había entre estas tribus bárbaras, hombres que no formaban parte de ninguna de ellas, nor haberse segregado de la suya o por expulsión. Se llamaba a esos individuos en lengua germánica, "Warganeus", que deriva de la voz bárbara "warg", que significa desterrado o expulsado. Weiss, que es el autor de quien se toman estos datos dice sobre el particular: "El -- extranjero no tiene derecho, en principio a ninguna protección, está fuera de la ley; no puede llevar armas, carece de derechos políticos y civiles; a la menor infracción se le puede quitar la vida, y aunque su conducta sea irreprochable, está expuesto a sufrir violencias de los miembros de la tribu, o la expulsión del burgo donde fijó su residencia." (70)

La situación del extranjero era por extremo difícil e inestable; aquí encontramos una institución similar a la del patronato que hemos ya descrito al finalizar el capítulo precedente y que no fué privativa de los romanos, sino que, con distintos nombres y estructuras se encuentra en diversos pueblos de la antigüedad. Así, si el "warganeus" obtenía el patronato de un bárbaro libre, éste último por virtud de esa relación, se hacía responsable de todos los actos que cometiera el extranjero y quedaba a su cargo, por tanto el pago de la multa -que se denominaba "wehrgeld-, la cual se causaba por la o las infracciones de que el extranjero fuese responsable. El sistema poco formalista de los pueblos germanos, hacía fácil que (70) Weiss. Tratado Teórico práctico del Derecho Inter. Privado. Resumen págs. 46 y sigs.

se instituyera el patronato: era suficiente que el extranjero hubiese habitado tres noches consecutivas en la casa del germano, para que se estableciera el vínculo y quedara definitivamente bajo la tutela de éste último. El germano contraía así un compromiso respecto de su patrocinado que no podía dejar de cumplir. Afirma Weiss, que en una ley de los Burgundios, se fijaba una multa de cinco sueldos de oro a todo el que se rehusara a recibir bajo su techo a un extranjero. Según esto el patronato era una especie de compromiso de hospitalidad. (71)

Entre los bárbaros no existía, como entre los romanos, leyes nacionales o que estuviesen vinculadas con el domicilio del sujeto, sino lo que se dió en llamar "leyes personales": todas las personas que formaban -- parte de un pueblo germánico, tenían una suma de derechos que procedían de la ley y usos de ese pueblo y podían ser diferentes de las de otro pueblo, también germánico; la ley personal, que también fué llamada ley de la raza, hizo posible que en una comunidad en que convivieran personas de distintos pueblos, pero sometidos a un sólo gobierno, se les aplicaran leyes o usos diferentes, atendiendo a su procedencia y no a su ubicación.

Régimen feudal.

Julio Michelet, en su obra "Origins du droit francais", precisa en los siguientes términos lo que fué el régimen feudal: "La tierra es todo en este régimen. El hombre está unido a ella; ha nacido en la roca donde se eleva su campanario. Ninguna tierra sin señor; ningún señor sin tierra. Está clasificado, calificado por su tierra; sigue su rango y lleva su nombre. El la posee pero en realidad es poseído por ella; el fiero barón - (71) Weiss. ob. cit., Resumen. Págs. 47 y sigs.

está dominado por los usos de la tierra. El sistema feudal es como la religión de la tierra." (72)

La instauración del feudalismo, trajo consigo algunos cambios; las anteriores palabras usadas para identificar a los extranjeros, tales como peregrinus (de origen romano) y Warganeus (germánica) fueron sustituidas por la de aubano o albano; este vocablo deriva de un tipo especial de derecho, el de aubana o albana. (73)

La connotación de albano no se refería precisamente al extranjero como una persona nacida fuera del reino, sino que también podía aplicarse a quien había nacido dentro del reino, pero en otra provincia o señorío, de donde había pasado a establecerse a aquél. En su nuevo domicilio, aunque se tratara de otro señorío del mismo reinado se le juzgaba extranjero y por tanto se le aplicaba el nombre de aubano o albano. Esto hacía muy complejas las relaciones del aubano con los señores y súbditos del reino y se debe, - de manera principal a que la soberanía estaba jerarquizada o fraccionada y había señores feudales que por su poderío y la extensión de sus dominios, rivalizaban con el monarca; sus leyes y usos solían ser diferentes. Los señores feudales eran en realidad soberanos en sus posesiones y tenían sus propias leyes: la propiedad de la tierra traía consigo el poder político, su señorío sobre los vasallos y la soberanía, que implicaba dar sus propias normas. Si una persona llegaba a sus dominios, que estaban bien delimitados, se le consideraba extranjero y por tanto sujeto del derecho de aubana.

Este derecho variaba en sus concepciones de un dominio a otro, pero estrictamente considerado implicaba: el extranjero es incapaz de transmitir sus bienes por herencia, ya sea con testamento o ab-intestato y, por - (72) Michelet J. Origines du droit francais. Cit. por Weiss. ob. cit. pág. (73) Conde y Luque. Ob. cit. pág. 281. Resumen.

tanto el señor podía apoderarse de los bienes que habían sido suyos. Consecuentemente, tampoco podía el extranjero recibir por herencia bienes ubicados en un señorío diferente de aquel en que había nacido. También los reyes estaban en capacidad de heredar los bienes de un señor que no tuviese descendencia y tenía la facultad de adjudicar los señoríos a sus nobles.

Esta situación representa un grave retroceso del derecho de aubana en relación a los derechos que en Roma tenían los peregrinos; el derecho de aubana deriva ciertamente de la condición del *warganeus* en el derecho germánico.

Posteriormente se vinieron a establecer algunas excepciones a ese derecho. En primer término se permitió al aubano transmitir por herencia a sus hijos legítimos, los bienes que hubiera poseído al tiempo de su muerte en el señorío en que estaba domiciliado. Y también se le permitió establecer por testamento un lugar, hasta por cinco sueldos de valor, para su sepultura. Esta última concesión se hizo a petición de la iglesia para que los aubanos fueran enterrados cristianamente. (74)

Durante el medioevo se aplicó también otro derecho tan radical como el de aubana, a los extranjeros; el de naufragio. Según este derecho, los náufragos pasaban a ser siervos del señor cuando en las costas de su territorio hubiesen zozobrado sus barcos y este derecho hacía que las embarcaciones y bienes que condujeran eran también de la propiedad del señor. No faltaban nobles rapaces que hacían encender fuegos, durante las noches tempestuosas, en los lugares más peligrosos, para provocar que los navegantes, inducidos a error por la luz, venían a estrellarse en las escolleras, donde eran "rescatados" y convertidos en cautivos y siervos, pasando sus bie-

(74) Weiss. Tratado Teórico práctico de Derecho Internacional Privado. -- Pág. 57. Resumen.

nes, que podían ser cuantiosos a manos del señor de la tierra.

También había diferencias en materia de impuestos, respecto de los aubanos. La denominación, cantidad y motivo de los impuestos que causaban los aubanos, eran muy variados, según el reino o señorío en que estuviesen avencinados. Se mencionan a continuación algunos. En Francia, se causaban por lo menos dos: el llamado de "formarriage", que pagaba el aubano para poder contraer matrimonio con una mujer de distinta condición o de otro señorío; el "chevage", se pagaba por personal; las cantidades a cubrir variaban de un lugar a otro y eran totalmente arbitrarias. Había reinados en que el aubano, para ser oído en justicia tenía que cubrir un impuesto y, además de las contribuciones ordinarias, había las extraordinarias que los señores fijaban a su arbitrio, según lo que necesitaran.

Tanto el derecho de aubana como el de los naufragios, eran, por así decirlo, los que configuraban la condición del extranjero durante toda la edad media. Se aplicaban prácticamente a voluntad de los señores de la tierra y por ello en algunas regiones eran más rigurosos y elevados que en otras. En todo el vasto panorama de arbitrariedades y exacciones que era la Europa medioeval, sobresale España, país en que se condenaron y sancionaron algunas de sus formas, dándose en otras una mayor benignidad para aplicarlos. Esto se aprecia en dos cuerpos de leyes: el Fuero Juzgo y las Siete Partidas, el más avanzado y completo fué este último, promulgado por el rey Alfonso X el Sabio. (75)

En dichas leyes se ve un punto de vista más justo y lo que es muy importante, hay doctrina jurídica como fondo, especialmente en las Siete

(75) Resumido de Conde y Luque. ob, cit. pág. 346.

Partidas, que como sabemos fueron elaboradas bajo la supervisión del Rey Alfonso y por un cuerpo de individuos doctos en Derecho. En las codificaciones mencionadas, se da al aubano el derecho de testar y se castiga severamente a quien no observe en forma estricta lo que el testador haya dispuesto. Esos derechos están consignados en el Fuero Real, leyes 2a, 3a, y 4a, Título XXIV Libro IV y se afirman en las leyes 30 y 31, Título I, partida VI.

En el Fuero Real, encontramos la siguiente ley referente a los naufragios: "Si nave o galea u otro navío cualquier peligrare, o quebrare, mandamos que el navío, e todas las cosas que en él andaban, sean de aquellos - cuyas eran antes que el navío quebrase: e ninguno no sea osado de tomar ninguna cosa dellas sin mando de sus dueños, fuera si las tomare para guardar, e darlas a sus dueños; y antes que las tome en esta guisa, llame al alcalde del lugar, si lo haber pudiera, y otros buenos, y escríbanla, e guárdenlas - todas por escripto, e por cuenta, e de otra guisa no sean osados de las tomar: e quien de otra manera las tomase, péchelas como de furto; eso mismo -- sea de las cosas que fueron echadas del navío para alivio, o cayeren o se == perdieren por alguna guisa". (76)

Y en las Partidas otra disposición del mismo tenor: "Pescadores e otros omes de aquellos que usan pesacar cerca de la ribera de la mar, fazen seiales de fuego de noche engañosamente en logares peligrosos, a los que andan navegando e cuydan que es el puerto allí; o las fazen con entención de los engañar, que vengan a la lumbre o fieren los navíos en peña, o en lugar peligroso, e se quebrante, porque puedan furtar e robar algo de lo que traen; e porque tenemos que estos tales fazen muy grande mal; si acaesciese que el navío se quebrantasse por tal engaño como este, e pudiere ser probado tal en (76) Fuero Real. Ley I, Tít. XXV.

gaño, o quales fueron los que lo fizieron; mandamos que todo quanto furta-
ron e robaron de los bienes que en el navío venían, que lo pechen quatro -
doblado, si les fuese demandado por juyzio; e si fasta un año non demanda-
ssen, dende adelante peche otro tanto quanto fué lo que tomaron; e si por -
aventura acacsciese que ellos non lo robassen, mas que se perdiesse, deuen
despechar todo quanto perdieron, e menoscabaron por esta razón. E aun de--
más desto mandamos, que el judgador del lugar, ante quien fuere esto proua-
do, les faça escarmiento en los cuerpos, segun entendiere que merezen, por
la maldad e el engaño que fizieron". (77)

Vése en todo lo anterior que durante la mayor parte de la Edad
Media y en casi todos los países de Europa, la situación de los extranjeros
era precaria y angustiosa. Inclusive la palabra extranjero tuvo durante es-
te período una connotación peyorativa y, además un significado que en reali-
dad no corresponde al concepto; bastaba, que un individuo saliese del terri-
torio del señorío en que estaba domiciliado para que se le considerara como
aubano (extranjero). Los señoríos eran de cortas dimensiones, salvo algunos
de mayor amplitud, que en ocasiones eran baronías, condados o ducados y ter-
nían sus leyes que muchas veces se contraponían con las del rey. El rey era
soberano muy limitado en su autoridad y poco podía hacer para regularizar las
leyes o unificarlas. De todas maneras la situación de los extranjeros motiva-
ba invariablemente desconfianza y por ello, taxativas a sus derechos.

En los últimos siglos, algo se modificó respecto al estatuto -
de los extranjeros, aunque nunca desapareció el derecho de aubana; los cam--
bios operados se debieron a tres causas. En primer término, en los siglos --
XII y XIII, se fortalecieron las universidades y se avanzó bastante en el -
(77) Las Siete Partidas.- Ley II, Tít. IX, Partida V.

estudio de las ciencias humanas, la filosofía, la teología y el derecho, a esta última disciplina se deben cambios en las ordenaciones y en la aplicación del derecho; ya se menciona a los peritos en esta ciencia, en las Siete Partidas.

Otro hecho que influyó considerablemente fué el desarrollo del comercio, casi nulo en los primeros siglos, llegó en los siglos XII y XIII a tener importancia. Los comerciantes, como es natural eran poderosos e influyentes y buscaron los medios de que se respetase sus personas y se dieran ciertas garantías para los bienes materia de sus transacciones.

Finalmente, en forma paulatina durante el siglo XIV empezaron a consolidarse las naciones europeas, debilitando el poder de los señores e imponiendo leyes más generales, pero en realidad, los efectos jurídicos y políticos de este cambio, vinieron a apreciarse en el período histórico posterior.

C A P I T U L O I V

CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS
EN LAS EPOCAS MODERNA Y CONTEMPORANEA.

SUMARIO.- Cambios histórico-políticos.- Situación de los extranjeros conforme al Derecho francés hasta el siglo XVIII.- Las transformaciones operadas en la época contemporánea.- Los derechos de los extranjeros y sus limitaciones.- Doctrina contemporánea sobre la condición jurídica de los extranjeros.

Cambios histórico-políticos.

La lucha entre los reyes y los poderosos señores feudales, se había llevado varios siglos; los monarcas empezaron a reivindicar los derechos que les correspondían y habían usurpado los señores, por la debilidad política en que se habían colocado, por la dispersión de las soberanías y la escasez de recursos. Pero muchos grandes dominios revirtieron a los monarcas por herencia o por ocupación; al consolidar sus dominios territoriales los reyes se fortalecieron y bien pronto cambió la jurisdicción sobre los extranjeros, de los señores a los monarcas. Este fenómeno se inició en el siglo XII.

Es así que al iniciarse la edad moderna, en 1453, fecha que señala la caída de Bizancio en poder de los turcos, el panorama político de Europa había sufrido una considerable transformación. En forma lenta y progresiva se fueron configurando las naciones, aun cuando sus límites eran en ocasiones imprecisos debido a la complejidad en la estructuración de los feudos y los no menos complicados derechos de soberanía y territorialidad. Pero en

lo general el derecho de aubana se consideraba atribuido a los monarcas absolutos, quienes lo ejercían y aplicaban, aunque había sus excepciones. (78)

Situación del extranjero en el Derecho Francés hasta el siglo XVIII.

En Francia se observó el fenómeno de que en algunos señoríos - se seguía aplicando el derecho de aubana por parte de los señores y en otros a favor del rey. En opinión de Weiss el Derecho de aubana era reservado al señor en Turena y Sens, y en cambio correspondía al rey, en el Bourbonnais, Ponthieu y Reims. Todavía en la época de Luis XIV, algunos señores sostenían su atribución de aplicarlo, por lo que el Ministro Colbert elaboró una ordenanza real para que fuera de jurisdicción absoluta del rey lo referente a la sucesión de los extranjeros. (79)

A medida que se afirmaba el poder real, desaparecía el derecho soberano de los señores; algunos de ellos conservaron sus títulos, dignidades y dominios, pero en su mayoría los privilegios eran de tipo honorífico. Como consecuencia se estableció la unidad política y el concepto de aubana - tuvo una radical transformación, ya que el extranjero no era el extraño al señorío, sino sólo el que había nacido fuera del reino.

Al participar los juristas en las actividades legislativas y - en la aplicación de las leyes, se dieron cambios trascendentales; uno de -- ellos fué la reintroducción de la distinción que los romanos hacían entre el derecho civil y el derecho de gentes y por virtud de esos principios se reconocían a los aubanos las facultades que en el jus gentium aparecían. Foignet

(78) Conde y Luque. Ob. cit. pág. 61 y nota 5. Resumen.

(79) Weiss Andrés. Tratado Teórico práctico de Derecho Internacional Privado. París 1891. pág. 62 y sigs. Resumen.

observa que al restablecer esos conceptos romanos, los legistas franceses -- omitieron un importante factor: que en Roma, lo no previsto por el derecho de gentes, era resuelto conforme a la ley del peregrino "certae civitate", o sea de aquellos peregrinos cuya patria era conocida y de ahí resultó que se negaron a los aubanos determinados derechos que tenía conforme a la lex peregrinorum. (80)

El aubano podía contraer matrimonio, pero para casarse con mujer francesa necesitaba una autorización real o pagar en su defecto, una multa de sesenta sueldos. Una vez que obtenía la autorización, quedaba además - sujeto al impuesto llamado "formarriage" que ya existía desde la edad media y no fué suprimido, sólo que ya no lo cobraba el señor feudal, sino el rey. - Tampoco se eliminó el impuesto llamado de "chevage", que era capitación (Per cápita o cabeza), sólo que pasó al rey. (81) Conforme a los principios del derecho de aubana: "Los aubanos no pueden testar" y "los aubanos no pueden heredar", se les prohibía recibir o transmitir por testamento o intestado bienes a sus familiares; se aceptaron las excepciones que existía en la Edad Media al respecto, o sea que sí podían testar a favor de sus hijos legítimos nacidos en Francia y posteriormente, también a los hijos legítimos nacidos fuera de dicho país. El rey no tenía ningún derecho sobre los bienes - del de cujus si tenía hijos legítimos, ni tampoco había limitaciones sobre la distribución de los bienes transmitidos. La Iglesia por su parte daba validez a las disposiciones testamentarias que tenían por objeto "la salvación del alma del testador", pero sólo hasta la cantidad de cinco sueldos. (82)

(80) Foignet. Manual elemental de Derecho Inter. Privado, pág. 127. Resumen

(81) Weiss Andrés. Ob. cit. pág. 64 y sig. Resumen.

(82) Weiss Andrés. Tratado Teórico Práctico de Derecho Internacional Privado, págs. 67 y sigs.

Aunque ya los juristas del siglo XVI y XVII tenían una formación amplia, no captaron debidamente el espíritu de las leyes romanas y afirma sobre ello Conde y Luque, que al trasladar los principios del jus civile para los ciudadanos y del jus gentium para los extranjeros, introdujeron una ley de castas. (83)

No obstante lo anterior, la edad moderna fué una época de evidente avance en aspectos fundamentales de la cultura; de ahí que las disposiciones del derecho de aubana se fueron suavizando lentamente, a medida que las relaciones internacionales entre los pueblos se hicieron más frecuentes mejor concebidas y reguladas por acuerdos entre los monarcas. El mismo efecto provocó el acrecentamiento del comercio; al volumen de sus operaciones, se agregaron los sistemas de crédito y transferencia de dinero. A fines del siglo XVIII desapareció, como se verá, el derecho de aubana.

Andrés Weiss resume las exenciones y dispensas por diversos motivos a los extranjeros; cada una de ellas viene a ser una modificación substancial del derecho de aubana. Transcribo aquí dichas exenciones:

I.- Una serie de cartas patentes y edictos reales exceptuaron del derecho de Aubana a los extranjeros que habitaban en determinadas -- provincias, ciudades o colonias francesas. Fueron asimismo exceptuadas personas nacidas en territorio que había pertenecido antes a Francia y cuya posesión había perdido.

II.- Numerosos tratados internacionales habían establecido, ya sea la sustitución del derecho de aubana por un impuesto sucesorio -derecho de detracción-, o la abolición de aquel bajo condición de reciprocidad, o su

abolición parcial para que se pudieran transmitir sólo los bienes muebles, o la totalidad de la herencia a los herederos franceses.

III.- Algunas ciudades, como Avignon y Ginebra, y ciertos súbditos extranjeros -los ingleses-, habían sido dispensados del derecho de auba por disposición de una ordenanza real. Estos últimos estaban eximidos del impuesto sucesorio, y cuando Luis XIV les amplió el beneficio de que gozaban permitiéndoles suceder a los franceses, la sucesión correspondiente debía -- abonar un impuesto del 10%.

IV.- Fueron dispensados también los eclesiásticos extranjeros, miembros del Capítulo de Reims, y los religiosos benedictinos, los comerciantes procedentes de Castilla, los comerciantes radicados en Nimes, los extranjeros concurrentes a las ferias de Lyon, los mercaderes del Brabante, de Flandes, de Holanda, de Zeelandia, del Hansa Teutónico y de Escocia. Finalmente en 1579, la dispensa fué extendida a todos los comerciantes extranjeros.

V.- Varias categorías de obreros extranjeros, tales como los -- que trabajaban en la desecación de pantanos, en las minas, en la roturación de tierras incultas, en la industria de la seda, fueron igualmente beneficiados con la dispensa. Esta alcanzó asimismo a los soldados suizos y escoce--ses al servicio del rey, y más adelante a todos los militares extranjeros -- que hubieran servido diez años en el ejército, y a los marinos extranjeros = con cinco años al servicio de la armada.

VI.- Los extranjeros adquirentes de títulos del Estado gozaron igualmente del privilegio de la exención; se entendía fomentar la compra de aquellos valores, protegiendo a los herederos del adquirente contra toda confiscación póstuma. El privilegio fué extendido a los adquirentes de títulos municipales y de acciones de la "Compañía de Occidente."

VII.- Los estudiantes de todas las universidades de Francia se beneficiaron también con la exención, contrastando esta liberalidad con las disposiciones que les prohibían ejercer su profesión universitaria en el país

VIII.- La exención comprendió asimismo a los agentes diplomáticos y soberanos extranjeros, como consecuencia de la inmunidad de jurisdicción, y sólo en lo concerniente a los bienes muebles." (84)

Contrasta con esta situación, ciertamente beneficiosa, las limitaciones que tenían los extranjeros para comparecer en juicio. Entre otras se mencionan las siguientes: podía ser demandado por un francés ante los tribunales de ese país, aunque no estuviese domiciliado en Francia; tenía que dar caución para estar a las resultas del juicio "judicatum solvi", si demandaba a un francés en tribunales del reino; estaba sometido a la presión por deudas civiles, aun cuando ya tales disposiciones ya habían sido derogadas para los franceses, en 1667; no podía hacer cesión de sus bienes a los acreedores para suspender la acción de éstos en su contra. (85)

- Las transformaciones operadas en la época contemporánea.

Trascendentales para la situación de los extranjeros en Francia, fueron los Decretos dados por la Asamblea Constituyente en los años de 1790 y 1791 respectivamente, aboliendo los derechos de aubana y detracción, impuesto este último que afectaba las sucesiones de algunos extranjeros. Se recordará que este impuesto se había creado para substituir el derecho de aubana; el monto del impuesto de detracción, oscilaba entre la quinta y la vigésima parte del caudal hereditario. Ciertamente es que ya se habían producido du

(84) Weiss Andrés. Tratado Teórico Práctico de Derecho Internacional Privado. págs. 58 y sigs.

(85) Foignet. Manual Elemental de Derecho Internacional Privado. págs. 129 y sigs. Resumen.

rante la monarquía algunos cambios que aparecen relacionados en los puntos I a VIII anteriores y constituyen antecedentes inmediatos de los decretos de la Asamblea. Además, el derecho de Aubana había reducido mucho su aplicación desde que terminó el régimen feudal y, las excepciones que se le fueron haciendo como consecuencia del desarrollo del Derecho, habían limitado notablemente su campo de acción. Pero aún así, se aplicaba todavía en muchos casos y se requería una decisión del rey para suprimirlo.

Son muy interesantes sin embargo, las razones esgrimidas por la Asamblea Constituyente para abolir esos derechos, porque ponen de relieve los cambios ideológicos traídos por la Revolución Francesa y de manera principal el reconocimiento a los derechos del hombre y del ciudadano, que constituyen la esencia del sentido democrático de estos primeros textos constitucionales. Dice así el primer decreto: "La Asamblea Nacional, considerando -- que el derecho de aubana es contrario a los principios de fraternidad que deben unir a todos los hombres, cualquiera que sea su país y su gobierno, que ese derecho originario de los tiempos bárbaros, debe ser proscrito por un pueblo que ha fundado su constitución sobre los derechos del hombre y del ciudadano; y que la Francia libre debe abrir su seno a todos los pueblos de la tierra, invitándolos a gozar, bajo un gobierno libre, de los derechos sagrados e inviolables de la humanidad, ha decretado; "Los derechos de aubana y detracción quedan abolidos para siempre." Este decreto se fechó el seis de agosto de 1790.

La interpretación que en los tribunales se dió a ese decreto, al que se tomó en su sentido literal, es decir, como la incapacidad del extranjero de transmitir bienes por causa de muerte, y esto, como se recordará había sufrido numerosas excepciones, se hizo necesario que la Asamblea -

produjera un nuevo Decreto, del 9 de abril de 1791, en el que se estableció:
 "Artículo 3o.- Los extranjeros, aunque estén establecidos fuera del reino, -
 son capaces de recibir y disponer por todos los medios autorizados por la --
 Ley."

Y para desterrar definitivamente ese antiguo derecho que en su forma original incapacitaba a los extranjeros para transmitir y recibir bienes por causa de muerte, se volvió a agregar su contenido con otro texto a la Constitución de septiembre de 1791, mediante dos decretos adicionales. El texto constitucional definitivo, quedó así:

"La nación francesa renuncia a la guerra de conquista y no empleará sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo. La constitución no admite el derecho de aubana. Los extranjeros, establecidos o no en Francia, suceden a sus parientes extranjeros o franceses. Pueden contratar, adquirir y recibir bienes situados en Francia y disponer de los mismos al igual que - todo ciudadano francés, por todos los medios autorizados y están sometidos a las mismas leyes criminales y de policía que los ciudadanos franceses, salvo las convenciones concluidas con las potencias extranjeras; su persona, -- sus bienes, su industria, su culto son igualmente protegidos por la Ley. --
 (86)

Conviene aquí señalar que, diez años antes, durante el reinado de Luis XVI, su ministro Necker le propuso un proyecto de Ordenanza Real, -- que traía, entre otras disposiciones, las siguientes: "Artículo 1o.- Extinguimos y abolimos, en la extensión de nuestros Estados, el derecho de aubana que no podrá ser restablecido en caso de guerra u hostilidad.. Artículo 2o.- Entendemos no modificar el orden común de las sucesiones: queremos que las leyes, usos y costumbres de nuestros Estados sean conservados y observados,

(86) Weiss Andrés, Tratado Teórico Práctico de Der. Inter. Priv. Textos citados en las págs. 60 y sigs.

tanto respecto a los extranjeros, como a nuestros propios súbditos."

Y en la exposición de Motivos de dicha ordenanza, se dan los siguientes argumentos: "Pensamos que sería digno de nuestros sentimientos de justicia y hospitalidad, borrar los vestigios de un derecho inaplicable en - nuestro tiempo, que contrasta con la costumbres francesas y choca con los -- principios de una administración ordenada. En efecto, no existe equivalencia entre los beneficios que derivan de esas sucesiones dispersas, incorporadas de tanto en tanto a nuestro dominio, con los que provienen de la circulación de capitales, del consumo y de la industria, que nos interesa fomentar y -- atraer de todas partes al interior de nuestros Estados. Considerando pues, - que el clima favorable de Francia, sus diversas producciones y esa libertad prudente de que gozan todos los que viven bajo nuestro gobierno, constituyen otras tantas ventajas que prometen a nuestro reino nuevos habitantes y nue-- vas riquezas, no podríamos ver sino con pena el ejercicio de un derecho que obstaculizaría la influencia favorable de estas diversas circunstancias y -- que, repugnando a nuestra generosidad, contrariaría nuestros verdaderos inte-- reses." (87)

Poco antes de la caída del monarca francés, Necker insistía, - en 1785, sobre la improcedencia y la poca visión política que significaba - aplicar un impuesto arcaico y bárbaro, cuyo monto no justificaba nada para - los ingresos reales, ya que producía a la corona alrededor de cuarenta mil - escudos al año, suma que no podía compararse con los graves perjuicios econó-- micos que provocaba y las limitaciones que implicaba para el desarrollo del comercio. (88)

(87) Weiss Andrés, Tratado Teórico Práctico del Derecho Internacional Pri-- vado. Texto citado en la pág. 62.

(88) Weiss Andrés, Ob. cit. Resumen de las págs. 63 y sigs.

- Los derechos de los extranjeros y sus limitaciones.

Algunos comentaristas, al referirse a las innovaciones introducidas en el Derecho francés después de la revolución, hablan de la posibilidad de que Francia esperaba que su actitud liberal y generosa, que representaba un avance en el campo del derecho y, de manera especial, en lo referente al trato a los extranjeros, influyera en otros países y se modificara favorablemente su legislación, pero tal actitud no se produjo y por ello dió - hasta cierto punto, marcha atrás, lo que se refleja en leyes posteriores, como por ejemplo el Código civil de 1804.

El hecho que se analiza es cierto, pero no lo son las causas; recuérdese la difícil situación por la que atravesó el país al declinar el poderío napoleónico y durante la restauración, los conflictos ideológicos, las revoluciones, la reimplantación de la República, el nuevo y efímero imperio, etc. Podemos considerar que estos hechos y los problemas graves que Francia tuvo que enfrentar, así como los cambios operados en el gobierno fueron motivo más que sobrado de los cambios operados en la legislación, así como el equilibrio normativo que se produjo al final y al que haré referencia a continuación.

En el artículo 11 del Código Civil antes citado, se establece un nuevo criterio acerca de los derechos de los extranjeros, que es el de la reciprocidad diplomática; el texto respectivo dice: "El extranjero gozará en Francia de los mismos derechos civiles que estén o sean acordados a los franceses por los tratados de la nación a la cual pertenece dicho extranjero". En este principio se inspiraron las disposiciones relativas a las sucesiones, a la forma y contenido de los testamentos y a las donaciones entre vivos. Los preceptos respectivos son los siguientes:

" Artículo 726. (Código Civil). El extranjero no puede suceder en los bienes que su pariente extranjero o francés, posee en el territorio del reino, sino en los casos y en el modo que un francés sucede a su pariente que posee bienes en el país extranjero a que pertenece, conforme a las disposiciones del artículo 11, título "Del goce y privación de los derechos civiles."

Y en cuanto a la facultad de testar, el artículo 912 del mismo código dice: "No se podrá disponer en provecho de un extranjero sino en el caso de que ese extranjero pudiera disponer en provecho de un francés."

Algunos años más tarde, por Ley del 14 de julio de 1819, los dos artículos antes transcritos fueron abrogados, en los siguientes términos: "Artículo 10.- Los artículos 726 y 912 del Código Civil quedan abrogados: en consecuencia, los extranjeros tendrán derecho de suceder, disponer y recibir del mismo modo que los franceses en toda la extensión del reino".

La cuestión planteada por el artículo 11 que antes se ha transcrito, del Código Civil francés, que motivó las disposiciones derogadas, fué base de muchas discusiones, inclusive dentro del Consejo de Estado que aprobó su redacción. Originalmente se había pensado utilizar el criterio de reciprocidad legislativa, en tanto el extranjero disfrutaba en Francia de los derechos que reconociera la ley de su país para los franceses; el Consejo - consideró que " sería poco digno de Francia someter a las fluctuaciones de las leyes extranjeras las prescripciones de sus códigos, y había un interés político en dejar que el gobierno juzgara de la oportunidad de tal o cual - concesión en favor de los súbditos de un Estado determinado". Con base en estos argumentos se cambió la redacción sustituyendo el criterio de reciprocidad

cidad legislativa por el de reciprocidad diplomática. (89).

Pero fué muy importante, no ya tanto para la legislación positiva, como para la doctrina francesa el planteamiento que se hizo en torno del artículo 11 multicitado, ya que los juristas dieron al precepto diversas interpretaciones; posiblemente, la más acertada y la mejor acogida por los tratadistas fué la que sentó jurisprudencia. El resumen de los criterios jurisprudenciales que sigue a continuación se ha tomado en base de la opinión del jurista francés Andrés Weiss:

La jurisprudencia referente a la interpretación de ese precepto, se apoya principalmente en la tradición romana, a la que habían vuelto los juristas franceses y a través de su punto de vista, el derecho civil - se opone al derecho de gentes, ya que el primero sólo se aplica a los ciudadanos y los derechos y atribuciones del segundo pueden ejercitarlas los extranjeros. De esto ya se ha hecho referencia en un apartado precedente de este mismo capítulo, estimándose que es una defectuosa interpretación , ya que el Derecho de Gentes permitía al extranjero invocar la ley de su patria, la cual se aplicaba cuando había omisiones en el *jus gentium*.

Otra fuente importante de esa jurisprudencia fueron las discusiones y opiniones de los jurisperitos que participaron en la elaboración del Código Civil en 1801, encabezados por el insigne abogado Juan Esteban María de Portalis; a él se atribuye el texto de la "Exposición de motivos", de la cual se toma el siguiente pasaje que es una clara expresión de las - intenciones de los legisladores en cuanto al texto del multicitado artículo 11: "Trataremos a los extranjeros como ellos nos traten; el principio

(89) Weiss Andrés, o Ob. cit. Resumen pags. 212 y sig.

de la reciprocidad será la medida de nuestra conducta en lo que a ellos -- concierne. No obstante, hay derechos que no son prohibidos a los extranjeros: son todos aquellos que pertenecen más bien al derecho de gentes que - al derecho civil, y cuyo ejercicio no podría interrumpirse sin atentar a - las diversas relaciones que existen entre los pueblos".

En otro informe, de Simeón al Tribunado - citado por Weiss- se dice: " Lo que caracteriza esencialmente al Derecho Civil, es el ser propio y particular de un pueblo, el no comunicarse a otras naciones... Por el -- contrario, los efectos del Derecho natural se comunican en todas las personas, tanto al extranjero como al ciudadano. Para gozar de los mismos, no es necesario ser miembro de esta o aquella nación, basta ser hombre.... En una palabra, el Derecho Civil propiamente dicho es el de cada ciudad o cada nación; el derecho civil general es el de todos los hombres." (90)

Aún podría llegarse al extremo de estimar que, a falta de tratados, los extranjeros carecerían de todo derecho privado; pero la jurisprudencia a que nos estamos refiriendo en este apartado, subraya en el precepto - analizado - artículo 11- el enunciado de "derechos civiles" que ahí se in-- cluye y de ahí se deduce que el extranjero sí gozaba de todos los derechos privados que otorgaba el jus gentium, pero, si entre su país y Francia no - había tratado de reciprocidad, carecía de los derechos civiles. Hay aquí -- pues una sutil diferenciación entre los derechos privados y los civiles.

De ahí pues, se deducen dos aspectos: el de los extranjeros sin tratado quienes, como se ha dicho sólo pueden ejercitar las facultades que derivan del jus gentium y, los extranjeros con tratado que tienen las facu

(90).- Weiss Andrés, p Tratado Teórico Práctico de Derecho Internacional Privado.- Resumen.- Pags. 212 y sig.

tades del derecho de gentes y las del derecho civil; en el primer caso, son los jueces quienes resuelven si una atribución determinada entra dentro del campo del derecho civil o el de gentes.

Pero hay además otra cuestión importante que puede enunciarse - así: Al celebrar el Estado francés tratados con diversos países, no se establece el mismo volumen -si así se puede decir-, de derechos para los diversos Estados contratantes: a unos se dará la totalidad y a otros, uno o varios. Esto remite en caso de conflicto a los tratados, para determinar si tal o cual extranjero puede o no ejercitar un derecho determinado.

Y aun se presenta otra situación: la de aquellos extranjeros a quienes el Presidente de la República Francesa otorga por decreto autorización a fijar su domicilio en Francia; este domicilio es legal. Y el sólo hecho de tener domicilio legal y no sólo de hecho, le da el ejercicio de todos los derechos civiles. Pero como en este caso se trata de extranjeros - que han solicitado su naturalización, conforme a un procedimiento que fué derogado en 1927, este aspecto ya debe conceptuarse como un antecedente. -- Aún así, los efectos eran los siguientes: al otorgarse al extranjero domicilio legal, se le fijaba un término de cinco años para solicitar su naturalización; si no lo hace o no se le concede, expira la autorización.

Siguiendo a Foignet, se hace a continuación un breve enunciado de las facultades que conforme al Derecho de gentes corresponden a los "extranjeros sin tratado":

- 1.- El derecho de casarse y de invocar todas las consecuencias del matrimonio;
- 2.- El derecho de ser propietario, acreedor o deudor, y
- 3.- El derecho de contratar y de utilizar los modos de adquirir y enajenar muebles e inmuebles.

El Derecho Civil otorga derechos que no puede ejercitar el extranjero sin tratado y son: la tutela, el goce del derecho sobre los bienes de los hijos, la hipoteca legal, no tienen acceso a los tribunales para demandar a otro extranjero y no pueden acogerse al beneficio del principio "actor sequitur forum rei", cuando son demandados por franceses y cuando demandan a un francés tienen que otorgar una caución para estar a las resultas del juicio "judicatum solvi". (91).

Doctrina contemporánea sobre la condición jurídica de los extranjeros.

Los juristas contemporáneos se han propuesto determinar en forma más precisa la condición de los extranjeros, para establecer en forma clara e indubitable qué derechos deben reconocérseles y cuáles se les deben negar.

Para concretar lo más posible dicho enunciado, han procedido en primer término a clasificar los derechos en tres categorías diferentes: Públicos, Políticos y Privados.

Los primeros, Derechos públicos, son los que derivan de las facultades naturales de todo hombre por el hecho de serlo, que ningún legislador puede negarle y quedan comprendidos en el siguiente concepto: su libertad y protección de su persona. En la Constitución francesa de 1814 se les denominó Derechos públicos de los franceses.

Los derechos políticos son, en opinión de Weiss aquellos que " implican una participación más o menos directa en el gobierno y en la administración de un país. Suelen denominarse también derechos del ciudadano,

(91).- Foignet.- Manual Elemental de Derecho Internacional Privado.- - Pag. 146 y sig. Resumen.

porque involucran una función de vigilancia y control sobre el poder encargado de asegurar su respeto". (92)

Los derechos privados son los que el hombre ejerce " en sus relaciones con los otros hombres, considerados individualmente: el derecho de poseer y el de suceder son derechos privados, lo es también el de tener un domicilio, en donde esos diversos derechos tendrán su sede y asiento legal. Agrégase el derecho de contratar en materia civil y mercantil. (93)

Y, prosiguiendo con la opinión del jurista francés - Weiss, a quien se está citando en esta parte, entre los derechos públicos, deben incluirse el de libertad; el de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de un Estado, -derecho de tránsito-; la libertad de aprender y enseñar; los derechos derivados del comercio y la industria; la inviolabilidad del domicilio; el derecho a la asistencia; la inviolabilidad de la correspondencia; la defensa en juicio, el acceso a los tribunales y otros -- más. Estos derechos traen consigo el reconocimiento a la personalidad jurídica, que con el de libertad son los más importantes. (94)

El enunciado de Weiss deja para más adelante la cuestión de resolver, cuáles de esos derechos pueden ser ejercitados por los extranjeros. A ello debemos responder que todos.

En apoyo de la anterior afirmación, los destacados internacionalistas Pillet y Niboyet opinan que: "Todo extranjero tiene su personalidad jurídica reconocida. Pasó la época en que era asimilado al enemigo y no tenía derecho a reconocimiento alguno. Hoy, cualquiera que sea el lugar a donde vaya, lleva consigo su aptitud para ser sujeto de derecho. Esa -

(92) Weiss Andrés. Tratado Teórico Prác. de Der. Inter. Priv. Págs 211 y sigs. Resumen y cita directa

(93) Weiss Andrés. Tratado Teórico Prác. de Der. Inter. Priv. Págs 211 y sigs. Resumen y cita directa.

(94) Weiss Andrés. Tratado Teórico Prác. de Der. Inter. Priv. Págs 211 y sigs. Resumen y cita directa.

aptitud está unida a su personalidad física." (95)

Viene a continuación un planteamiento nuevo, que es el referente a la situación de las personas morales extranjeras. Al presente tra bajo interesa de manera exclusiva la situación de las personas físicas, ya - que nos ocupamos exclusivamente de migración y turismo y por ello queda aseñ tada la cuestión sólo enunciativamente.

La relación de los derechos que hace Weiss y que antes quedó resumida, contiene desde luego los fundamentales y estos podrán ser ob jeto de una regulación por parte de la ley, respetando su esencia. Un extran jero, lo mismo que un nacional, pierde su libertad si comete un delito, pero no se justificaría que la norma penal fijara una determinada pena para el ex tranjero y otra para el nacional, agravando la primera.

En principio, un extranjero tiene derecho a entrar al territorio de un Estado, pero las leyes migratorias establecen modalidades que, conservando ese derecho, lo restringen o ajustan a determinados requisi tos. Entre las limitaciones suelen incluirse, por ejemplo, si el extranjero padece una enfermedad contagiosa y aun prohibirse la inmigración al extranje ro indeseable, al delincuente, al vago, al malviviente, etc. Son poco fre-- cuentes en las leyes migratorias de los Estados, las prohibiciones basadas en motivos raciales, religiosas o ideológicos, pero sí se fija un límite nú-- mérico para los inmigrantes, especialmente para aquellos que se proponen re- sidir en un país y trabajar en él; la residencia definitiva siempre queda su jeta al cumplimiento de requisitos claramente especificados en las leyes. -- Hay cierto tipo de inmigrantes a quienes la ley fija un determinado plazo --

(95) Pillet. Tratado Práctico de Derecho Internacional Privado. pág. 251.

prorrogable o improrrogable y hay disposiciones para otorgar la permanencia definitiva.

Pero, en todos los casos existen restricciones al derecho de los extranjeros a permanecer dentro del territorio de un Estado. Entre otros, consideramos la extradición, si es reo de un delito en el país del --cual procede, siempre que haya un tratado que así lo establezca -reciprocidad internacional-, o la expulsión que el propio Estado decreta contra un extranjero indeseable o que carezca de documentación, y cuando su documenta--ción se ha vencido en cuanto al término.

En las limitaciones que se han señalado, debe considerarse también la que exige que el propietario o gerente de un periódico sea nacional y no extranjero; esta restricción está relacionada con la libertad de prensa por una parte y por la otra con la prohibición expresa que existe en las leyes de algunos países de que los extranjeros traten o discutan asuntos políticos.

En lo que suele haber igualmente restricciones --y a veces prohibición absoluta-- es en el campo de la enseñanza. Hay países en que se niega a los extranjeros el derecho de enseñar, en todos los niveles, desde la primera, hasta la universidad; la prohibición es total para las instituciones oficiales y con algunas excepciones para las particulares. Debe argumentarse respecto de esta cuestión, que la ciencia, el conocimiento, no tiene patria y sí en cambio puede ser de alto rendimiento que maestros extranjeros de prestigio, impartan clases en instituciones nacionales. Tenemos el caso de México que se benefició grandemente con la actividad docente y de investigación de eminentes maestros españoles; pero en nuestro país no existe esa prohibición, sino tan sólo una limitación en cuanto al número de plazas de maestro que pueden ocupar los extranjeros.

Entre los derechos públicos que antes se enunciaron, es tan los referentes a la facultad de obtener atención médica y hospitalaria - del Estado, a través de sus organismos de beneficencia y previsión social, asistenciales, etc. La previsión y seguridad sociales tienen un esquema muy amplio de servicios, como el ahorro, pensiones, jubilaciones, seguros de vejez, enfermedad, incapacidad, desocupación, accidentes de trabajo, etc. Hay legislaciones que niegan a los extranjeros el acceso a estos derechos, que - son esenciales. Desde la referencia estrictamente humana, es igual un indi-- gente extranjero que un nativo, con la diferencia de que este último tiene más posibilidades de relacionarse y despertar la compasión de sus connatura-- les. No puede concebirse un Estado moderno que supeditara la atención urgen-- te de un enfermo indigente o comprobar su nacionalidad y, en su caso, el de recho que pueda tener a la asistencia pública, para darle los socorros que necesita. Esto no significa que un país que actuara en forma altruista se - convirtiera por ese solo hecho en refugio de vagabundos, enfermos y mendi-- gos. En nin--ún país del mundo, aun aquellos que regulan estrictamente la -- condición de los extranjeros, rehusa a estos últimos los derechos a ser -- atendido e internado en un hospital de la asistencia pública o que niegue a un trabajador el derecho a jubilarse o percibir su retiro después de cumplir los requisitos de ley.

Un análisis de los derechos públicos que se han venido explicando, nos permite agruparlos bajo el rubro de que son aquellos que co rresponden a las facultades naturales del hombre y por tanto son comunes a todos los habitantes de un estado sin distinción de nacionalidad.

Por lo que se refiere a la segunda categoría de dere-- chos que antes se ha establecido, o sea, los políticos y que, como se recor-- dará son los que dan intervención al ciudadano en el gobierno, a través de

las facultades de elegir y ser electo, invariablemente se reconocen en forma exclusiva a los ciudadanos; claro está que si el extranjero adquiere la nacionalidad del país en que radica, adquiere esos derechos. El derecho a ser electo en el extranjero nacionalizado, es, en ocasiones limitado, negándose para cargos de alto nivel o la jefatura de gobierno. Hay países, como en México, en que las limitaciones alcanzan a la segunda generación.

Weiss sostiene que el desempeño de un cargo público representa el ejercicio de un derecho político y que por lo tanto no debe permitirse al extranjero; lo cierto es que los altos cargos de la administración pública no se dan por lo general a los extranjeros, pero los empleos que no impliquen el ejercicio de autoridad, si pueden darse, porque no es un derecho político. Desde luego sí se les puede exigir ciertos requerimientos.

Hay otro aspecto en este sector de derechos que conviene estudiar. Hay legislaciones que, dando por supuesto que en determinadas profesiones o actividades se realiza una función pública y que, por esa misma razón está prohibida a los extranjeros, niéganles que puedan desempeñar los cargos de notario, corredor público, procurador, abogado y otras -- más. Cosa parecida ocurre en Francia, en donde el abogado extranjero no puede vestir la toga ni se le puede elegir como miembro de un tribunal o bien, como juez o árbitro y hasta miembro de una cámara de comercio, perito en un juicio y otros más. Se hallegado al extremo de no permitirle que figure como testigo en un acto notarial, desempeñar tutela o curatela o figurar en un consejo de familia, salvo el caso de que sea pariente del pupilo o miembro de la familia. Todas estas funciones en opinión de Weiss, son públicas y por tanto vedadas al extranjero; el autor citado les llama "munus

publicum". (96)

Todas esas funciones no son, para gran parte de las legislaciones de América Latina, incluyendo a México, derechos políticos, sino que se les ubica dentro del derecho privado y por ende, sí pueden ser ejercitados por extranjeros, quienes pueden ser tutores o curadores, aunque hay en ocasiones alguna limitación para funciones notariales.

Para cerrar este apartado -derechos políticos- veremos algo sobre derecho militar; se sostiene con verdad que el servicio militar es una obligación privativa del ciudadano; no es un derecho político, sino una carga. Para el extranjero no hay cargas militares, no le corresponden ni le competen, y una de las razones para esta limitación es que puede llegarse a dar el caso de que un extranjero tenga que tomar las armas contra su propio país. (97)

En la tercera categoría se agrupan los derechos privados, que son derechos del hombre. Si al extranjero se le niegan algunos derechos privados se reduce su ámbito de acción personal, pero por regla general, no hay restricciones para el ejercicio de esos derechos.

Los tratadistas de Derecho Internacional Privado, estudian la cuestión, desde la referencia de determinar si los Estados pueden reconocer a los extranjeros el ejercicio de los derechos privados por un acto de su voluntad. La tesis americana es que esos derechos no dependen de un acto gracioso del Estado, sino que es deber de éste reconocerlos.

Conforme a la Declaración de 1874 del Instituto de Derecho Internacional, -que se tratará en extenso en el capítulo siguiente-, -

(96) Weiss Andrés. Tratado teórico de Derecho Internacional Privado. Resumen pág. 169 y sig.

(97) Pillet, Tratado Práctico de Derecho Internacional Privado. pág. 251.. Resumen.

los Estados no pueden fundarse en su independencia y soberanía territorial para negar reconocimiento a los derechos civiles del extranjero; esta capacidad existe aunque no haya estipulación alguna en convenios internacionales sobre el particular. El reconocimiento de esos derechos se debe considerar como un deber de justicia internacional.

Tratadistas más recientes apoyan la tesis esbozada en el párrafo anterior. Al referirse a ese punto Pillet cita a otro jurisconsulto, Rolín, cuya opinión glosa señalando que: "pone bien de manifiesto cómo una nación no es libre de tratar arbitrariamente a los extranjeros, y -- afirma la existencia en este punto de una verdadera obligación internacional". (98)

Y prosigue Pilletsu idea en los siguientes términos: - "... el aspecto internacional de este problema relativo a la condición de los extranjeros, se ha revelado principalmente en los tratados de comercio. Hasta 1860, es decir, hasta la época en que los tratados de esa clase se redujeron a una simple promulgación de tarifas, contenían regularmente toda una serie de disposiciones referentes a los derechos que gozarían los nacionales de las partes contratantes en sus territorios respectivos, y esta costumbre se ha mantenido hasta nuestros días en los documentos concluidos con naciones lejanas o de una civilización todavía imperfecta. Así es como los Estados han reconocido en su comercio mutuo el carácter internacional de la cuestión que nos ocupa y nosotros debemos preguntarnos ahora cuáles son en esencia de tratados los deberes que ligan sobre el particular a los Estados. (99).

(98).- Pillet. Tratado Práctico de Derecho Internacional Privado. T. I.
pág. 9.

(99).- Pillet. Ob. cit. págs. 238 y sigs.

Refiriéndose al límite inferior de que antes se habla, el maestro citado lo encuentra en el derecho al comercio internacional y lo que de él deriva. Dice: que el comercio internacional es el que los individuos practican para "proveer a sus necesidades por medio de relaciones jurídicas, anudadas y mantenidas con personas que se encuentren sometidas a la autoridad de Estados diferentes". La idea completa de Pillet viene a redondearse posteriormente, cuando hace notar que no sólo se ocupa de las relaciones entre comerciantes, sino a "todo género de relaciones que pueden tener por resultado el nacimiento de derechos comprendidos en la categoría de los derechos privados." (101)

Trazado por el autor en los términos anteriores, el contenido del derecho al comercio internacional, comprende y justifica que el extranjero pretenda ejercer todos los derechos que signifiquen algo esencial para el comercio internacional. Y tratando de detallar esos derechos, encuentra en primer término, el reconocimiento a su personalidad jurídica, cuestión que no presenta escollo alguno respecto a las personas físicas, pero sí en cuanto a las personas morales, cuando son extranjeras.

Resulta importante la aportación de Pillet, quien en sus argumentos establece una secuencia que conduce a establecer la siguiente relación: el reconocimiento del derecho al comercio internacional, trae consigo el reconocimiento previo de la personalidad jurídica del extranjero, sin el cual no se puede establecer ninguna relación jurídica. Es evidente que si el extranjero puede establecer relaciones de carácter nacional o internacional -se entiende, relaciones jurídicas-, de carácter civil o mercantil, es porque tiene capacidad para hacerlo y, además, lo que es indispensable tratándose de

(101) Pillet. Ob. cit. págs. 238 y sigs. Resumen y citas.

Siguiendo todavía a Pillet, se encuentra otra razón más a favor del principio antes enunciado, o sea que la libertad del Estado para tratar a un extranjero y reconocerle sus derechos civiles, está limitada, ya que si se procediera en forma arbitraria, se expondría a reclamaciones a las cuales sin retardo debería dar una satisfacción.

El propio Pillet señala como argumento que acredita que los Estados no tienen libertad plena, sino limitada en cuanto al trato a los extranjeros, la circunstancia de que, si propiciara el mal trato o no interviniera en algún asunto y resultase de ello un perjuicio indebido al extranjero habría reclamaciones por parte de aquellos Estados cuyos nacionales hubiesen recibido algún daño, y las buenas relaciones se verían comprometidas si no - daba una satisfacción adecuada, de lo que se concluye que, para que no se den esos casos, debe haber un derecho internacional constante, en el que ya quedan establecidas las limitaciones a la libertad del Estado. (100)

Trata el autor mencionado de dar una solución amplia al planteamiento dado en líneas anteriores, y para ello establece dos cuestiones limitantes: a) determinar cuáles son los derechos que los extranjeros deben poseer, y b) determinar también cuales son aquellos que no pueden poseer en virtud de los principios del Derecho Internacional. Establecidos esos dos límites, se deslindan también el ámbito en que actúa la libertad del Estado -- respecto al extranjero.

Conviene subrayar que el estudio de Pillet no abarca solamente los derechos privados, sino también los políticos y los públicos.

(100) Principios de Derecho Internacional Privado. Págs. 238 y sigs. Resumen y citas.

Vista en conjunto la tesis de Pillet, se advierte que muchas de sus opiniones están basadas y apoyadas en la legislación y doctrinas francesas, que como se ha indicado en su oportunidad, son restrictivas, aun cuando hay que hacer notar que su criterio es más abierto que el de otros juristas de su país. Ciertamente Pillet no acepta totalmente que se den a los extranjeros derechos tales como la libertad de prensa y el derecho de reunión, o por lo menos no ve en su otorgamiento una obligación del Estado. Y sin embargo, esos derechos se han dado a los extranjeros en México y en la mayoría de los países latinoamericanos. Lo criticable de las ideas de ese jurista respecto al punto en cuestión, es no idear una fórmula que permita soluciones intermedias. Ni la libertad de prensa ni el derecho de reunión pueden ejercitarse en forma absoluta, en primer lugar, porque no hay derechos absolutos, ni siquiera para los nacionales y dentro del conjunto de libertades que se conceden a la persona, existen limitaciones nacidas de los derechos de otras personas. Hay que tomar en cuenta también, que los derechos citados, no tienen un marcado sentido político: dentro de la libertad de prensa hay muchos tópicos que pueden ser tratados independientemente de ese y en cuanto al derecho de reunión, abundan los motivos no políticos. Por ello se considera la conveniencia de sumar esos derechos a aquellos que pueden gozar los extranjeros, con prudentes limitaciones.

Pillet encuentra también que, teniéndose el derecho al comercio, el individuo puede beneficiarse con los recursos que encuentre en el país extranjero, pero hace la salvedad de que no se comprenden en estos los beneficios de las instituciones de asistencia y beneficencia, a menos que exista una disposición sobre el particular en los convenios diplomáticos tendiente a hacer extensivo a los extranjeros el beneficio de sus instituciones de beneficencia o de asistencia: si lo hace será en virtud de una liberalidad bien

un concepto de derecho, porque la ley se la reconoce. Se ha destacado aquí la trascendencia de las ideas de Pillet, que no radica tanto en el derecho al comercio internacional, sino en su factor determinante que es el reconocimiento de la personalidad jurídica del extranjero; este también es su efecto principal: se ha dicho que el derecho al comercio internacional ha provocado una -- fuerte corriente a favor del mejoramiento en la condición del extranjero y es cierto, pero en el fondo, todo deriva de que se reconozca la personalidad jurídica del extranjero.

De ese primer derecho fundamental, resulta una cadena perfectamente lógica de derechos: si se reconoce la personalidad jurídica del extranjero, necesariamente tiene el derecho a la comunicación internacional y con él, el de usar todos los medios adecuados para facilitar esa comunica--ción, por ejemplo, el correo y ello le da el derecho a la privacidad de la co--rrespondencia, que es un derecho público.

Tomado globalmente el derecho al comercio internacional va unido necesariamente a otros derechos, como los de circulación y residen--cia; el primero hace posibles los contactos entre personas y los traslados territoriales para hacer posibles los encuentros entre personas. Ahora bien, - los derechos de circulación y residencia, requieren para aplicarse, de la concurrencia de otros derechos, sin los cuales no pueden funcionar. Puede seña--larse entre ellos, el derecho de la persona a que se le proteja junto con sus propiedades, normas que se encuentran en el Derecho Penal que ampara al extran--jero y al nacional. Y por lo que a la libertad respecta, se desenvuelve en diversas direcciones: libertad para su persona, libertad de creencias, inviola--bilidad del domicilio, etc. Pero hay derechos públicos del individuo que el - extranjero no puede disfrutar, por ejemplo, la libertad de prensa o el dere--cho de reunión a los que se puede dar un matiz político; de ahí que los Esta--dos no tengan la obligación de permitir el goce de ellos a los extranjeros.

como la inviolabilidad de su casa, el derecho de pedir protección en caso de necesidad a las autoridades públicas locales, el derecho de usar del dominio público, la competencia de los tribunales en los asuntos que figure como demandado, etc. (104) En suma, está aceptando todas las consecuencias que el derecho de domicilio da a los nacionales.

Pero en realidad, Pillet no se pronuncia por una afirmación absoluta, recordando que en las leyes de su país se define el derecho del francés y que para el extranjero se necesita autorización expresa del gobierno para tener un domicilio de derecho.

Otro aspecto que analiza Pillet es el relativo a determinar si el extranjero puede ejercer el derecho de propiedad, en el país en que reside. - Su argumento es el siguiente: "El extranjero, ¿Tiene derecho a ser propietario? Por lo que a la propiedad mueble se refiere, indudablemente. No se concibe el ejercicio del comercio internacional sin proporcionar esa facultad. Con relación a la propiedad inmueble, el caso es más dudoso. No es indispensable, y el Estado no está obligado a colocar al extranjero en situación de poder adquirirla." (105) En otros términos, niega al extranjero, en principio el derecho de adquirir la propiedad inmueble, aunque no lo dice expresamente, ya que se concreta a admitir la licitud de una hipotética medida del Estado prohibiendo al extranjero que adquiera propiedades inmuebles.

Y este argumento lo hace extensivo a otros derechos, como la propiedad intelectual y declara que: "Nada se podría reprochar a un Estado que todo lo reserva para sus nacionales... Esta decisión sería regular, no diríamos ventajosa." (106)

(104) Pillet. Tratado práctico de Derecho Internacional Privado. págs 240 y sigs. Resumen y citas.

(105) Pillet. Tratado práctico de Derecho Internacional Privado. págs. 240 y sigs. Resumen y citas.

(106) Pillet. Tratado práctico de Derecho Internacional Privado. págs. 240 y sigs. Resumen y citas.

entendida sin duda alguna; no bajo la presión de una obligación verdadera."

(102) Ya sobre este punto se han hecho algunas consideraciones tendientes a afirmar que sí se tiene esa obligación hacia los extranjeros.

Siguiendo el análisis de Pillet sobre las derivaciones que el derecho al comercio exterior tiene para los extranjeros, encontramos la siguiente observación del maestro francés: "Así por ejemplo, el principio según el cual los tribunales de un país no son competentes para juzgar los litigios entre extranjeros, principio destructor de todo derecho para todas aquellas personas a quienes afecte, así también la confiscación de bienes del extranjero convertido en enemigo, o más aun la ley, que a imitación del antiguo derecho de extranjería, prohibiera al que no es nacional suceder en los bienes dejados en el territorio por sus parientes. Vemos en estos abusos, otros tantos atentados al derecho estricto de comercio internacional." (103)

En general la doctrina contemporánea es mucho más liberal que la que se viene comentando; por ello se hacen intercaladas las observaciones oportunas. La tendencia más aceptada es eliminar todas las limitaciones que impidan a los extranjeros tener acceso a los tribunales de un país, inclusive se rechaza la fijación de una fianza para estar a los resultados del juicio y el principio "actio sequitur forum rei" que se aplicaba en los tribunales franceses.

También plantea el internacionalista francés la pregunta de si el extranjero tiene o no el derecho al domicilio y afirma que tiene "las prerrogativas indispensables para una residencia pacífica y de larga duración, -

(102) Pillet.- Principios de Derecho Internacional Privado. Págs 240 y sigs. Resumen y citas.

(103) Pillet.- Ob. cit. págs 240 y sigs. Resúmenes y citas.

sar que no es producto directo del derecho al comercio internacional y que, en rigor de derecho, un Estado podría prohibir, por ejemplo, el matrimonio entre sus súbditos y los extranjeros, como ocurrió durante mucho tiempo entre los peregrinos y los ciudadanos romanos. Sin embargo, hay que convenir que -- nos encontramos aquí ante una práctica tan solidamente establecida que aún -- cuando la razón no la imponga, se la puede considerar como formando parte del derecho al comercio internacional." (107)

No es muy feliz la idea de Pillet de atribuir la base de ese derecho familiar, al derecho al comercio internacional; el matrimonio no es comercio y fundar una familia no es una transacción mercantil. La razón de haber su primido esas barreras que habían creado prejuicios históricos y raciales, es la de favorecer la asimilación del extranjero a las costumbres y las leyes del país. Negativo sería crear castas en esos casos de matrimonio entre extranjero y nacional. Además, si se otorga a los extranjeros, como se ha venido señalando, una personalidad jurídica, quitarle estos derechos sería mutilar gravemente su personalidad.

Se recordará que, conforme a la tesis de Pillet, se establecen li mites, uno inferior, que es aquel que, fija los derechos que los extranjeros deben poseer, "más allá de los cuales, el Estado no puede descender"; el superior sería aquél que el propio estado no puede superar. El límite superior es tá, dice el autor en que "la liberalidad del Estado con relación al extranjero debe tener un límite... La diferenciación de los Estados y el derecho de cada uno de ellos a una existencia separada." Quiere significar con ello, que el Estado no puede comprometer, romper o modificar el nexo del extranjero hacia su estado natal.

(107) Pillet. Tratado Práctico de Derecho Internacional Privado. pág. 242.

Conviene aclarar que las restricciones que considera el jurista francés "regulares", no van unidas a argumentos que apoyen y fundamenten solidamente sus afirmaciones, que se antojan arbitrarias y más sometidas a ciertas ideas tradicionales del antiguo derecho francés que a su estado actual de desarrollo. Digamos que, si bien es cierto que técnicamente los bienes inmuebles no sean objeto de actos de comercio, de hecho se efectúan ventajosas transacciones con inmuebles, como las empresas fraccionadoras y, aún reduciendo el derecho a la propiedad inmueble a una sola casa, el extranjero derivaría considerables beneficios de poder adquirir un inmueble para instalar las oficinas o almacenes de su negocio. La realidad es que en muchas, si no es que en la mayoría de las legislaciones se otorga al extranjero el derecho de adquirir bienes inmuebles, con algunas salvedades; que se someta a las leyes del país en que está ubicado el bien y que no puede adquirir propiedades en determinadas regiones por motivos de seguridad.

En cuanto a los derechos intelectuales, de hecho, son objeto de un importante movimiento nacional e internacional, que indudablemente cae dentro de la definición que el propio Pillet da del comercio en la que incluye "todo género de relaciones que pueden tener por resultado el nacimiento de derechos comprendidos en la categoría de los derechos privados." Y tanto la propiedad inmueble como los derechos intelectuales son derechos privados. De objetarse estos argumentos habría que objetar también la libertad religiosa, que Pillet acepta.

También en otro renglón, ciertamente importante, establece una restricción, si bien reconoce que ya no se observa. Se refiere aquí a los derechos de familia. De ellos dice lo siguiente el autor citado: "Aun cuando esta facultad desde hace mucho tiempo constituye una práctica general, cabe pen

Las consecuencias son claras: en primer término, debe respetarse su nacionalidad; no puede el extranjero cambiar de nacionalidad sino mediante un acto de su voluntad. "Pero esto no significa -dice- que todas las formas de cambio de nacionalidad sean internacionalmente legítimas. No se admitiría a un Estado, confiriendo la cualidad de ciudadanos a extranjeros contra su voluntad, o incluso sin que hubiesen manifestado la voluntad de cambiar -de patria. No sólo no reconocen las naciones perjudicadas el cambio de nacionalidad así operado, sino que protestan contra el abuso y dan sanciones efectivas a su protesta." (108)

El siguiente principio de limitación en el nivel superior es el de los derechos políticos. Dice así el autor: "El extranjero no goza de los derechos políticos. Es una medida de prudencia: sería muy poco hábil permitir a los extranjeros ejercer una influencia cualquiera sobre el gobierno de un país, pero significa también una muestra de respeto hacia el Estado a que los extranjeros pertenecen. Un extranjero investido de una función política veríase puesto por las circunstancias en la necesidad de escoger entre los intereses de su país de origen y los de su país de adopción. Fiel a los unos, haría traición a los otros; sería una situación embarazosa que debe evitarse en cuanto sea posible. De ahí la negación de los derechos políticos al extranjero." (109)

(108) Pillet.- Tratado práctico de Derecho Internacional Privado. pág. 242.

(109) Pillet. Ob. cit. pág. 244.

Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional en sus diversas sesiones.

Ginebra 1874.- "En el estado actual de la ciencia del Derecho Internacional, sería igualmente exagerado invocar el principio de la indepen--
dencia y de la soberanía territorial de las naciones, para atribuirles un de
recho absoluto a negar por completo a los extranjeros el reconocimiento de -
sus derechos civiles, desconociendo su capacidad jurídica natural a ejercitar
los en todas partes. Esa capacidad existe independientemente de toda estipu--
lación de los tratados y de toda condición de reciprocidad.

La admisión de los extranjeros al goce de esos derechos y la apli
cación de leyes extranjeras a las relaciones de derecho que de ellos depen--
den, no podrían ser consecuencia de una simple cortesía y benevolencia, sino
que el reconocimiento y respeto de esos derechos por parte de todos los Esta
dos deberán considerarse como un deber de justicia internacional. Este deber
no deja de existir sino cuando los derechos del extranjero y la aplicación -
de leyes extranjeras son incompatibles con las instituciones políticas y --
con el orden público tal como se halle reconocido." ()

Oxford 1880.- "El instituto manifiesta el deseo de que las si--
guientes reglas sean admitidas de un modo uniforme en las leyes civiles de
todas las naciones, y se garantice su mantenimiento por tratados internacio--
nales, en los que debería insertarse a la vez, como complemento del artículo
lo., la cláusula que a continuación se expresa:

Las potencias contratantes se obligan recíprocamente a no intro-

(109) Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional.- Sesión Ginebra
1874.

C A P I T U L O V.

DISPOSICIONES, ACUERDOS, INICIATIVAS Y CONVENCIONES
RELATIVAS A LA CONDICION DE EXTRANJEROS,
MIGRACION Y TURISMO.

SUMARIO: Resoluciones del Instituto de - Derecho Internacional en sus diversas - sesiones: 1874. Ginebra. 1880.- Oxford 1929.- Nueva York. Recomendaciones del Comité Económico de la Sociedad de las - Naciones: 1921.- 1923. 1925. Las Confe- rencias Panamericanas. Iniciativas.- El Código Bustamante. Convención de la Ha- bana, Cuba. 1928.- Condición de extranje- ros. - Convenio sobre facilidades aduane- ras para el turismo. 1954. Reuniones in- ternacionales sobre turismo.

Se recogen en este capítulo, los textos de resoluciones, recomen- daciones, iniciativas y disposiciones emanadas de organismos internacionales que de alguna manera afectan el estatuto de los extranjeros, tanto en el as- pecto migratorio, como en los derechos que disfrutan y las limitaciones res- pectivas a éstos, precisamente por la calidad de inmigrantes, a fin de rela- cionar estos aspectos con el amplio enunciado que sobre la condición de los extranjeros se hace en el capítulo precedente.

También se incluyen los acuerdos o disposiciones que se refieren al turismo, acerca del cual ya se ha establecido en el capítulo I de este es- tudio su calidad de fenómeno migratorio y por la importante circunstancia de que muchas de las modalidades de la condición jurídica de los extranjeros, - los afectan en tanto que son no inmigrantes -como los denomina la Ley General de Población- o inmigrantes temporales. Se procede a continuación a los enun- ciados que aparecen en el sumario, señalando en cada caso la fuente respecti- va.

U-0018219

la propiedad de la República, y a los extranjeros condenados en razón de dichas infracciones.

Art. 5.- 1o.- La expulsión no debe jamás pronunciarse en razón de un interés privado, para impedir que se produzca una concurrencia legítima, ni para detener las reivindicaciones justas o las acciones o recursos regularmente interpuestos ante los tribunales o autoridades competentes. Ninguna expulsión será efectuada sino en interés de la seguridad del Estado que expulse o de otro Estado que esté seriamente amenazado por la conducta de las personas de cuya expulsión se trata.

8o.- El Estado puede asegurarse el cumplimiento de las medidas de expulsión sometiendo a los expulsados que las contravengan a acciones judiciales y penas, a cuya terminación el condenado será obligado por la fuerza pública a salir del territorio.

Art. 7. 1o.- Pueden ser expulsados individualmente:

I. Los extranjeros que, fraudulentamente, con violación de los reglamentos de admisión, haya entrado al territorio. Pero si no existe otra razón de expulsión, no podrá serlo después de haber residido seis meses en el país.

II.- Los extranjeros que, violando una prohibición formal, han establecido su domicilio o residencia dentro de los límites del territorio.

III.- Los extranjeros que, en el momento de franquear la frontera estaban afectados por enfermedades susceptibles de comprometer la salud pública.

IV.- Los extranjeros en estado de mendicidad o de vagancia o a cargo de la asistencia pública.

ducir ninguna nueva excepción a esta regla sin el consentimiento de todas las partes contratantes.

Las naciones en las cuales existen excepciones todavía, se obligan a poner su legislación interior, lo más pronto posible, en armonía con esta regla.

1.- El extranjero, cualquiera que sea su nacionalidad o religión goza de los mismos derechos civiles que el ciudadano, salvo las excepciones formalmente establecidas en la legislación actual." (110)

Ginebra 18^o2. Reglamentación sobre admisión y expulsión de extranjeros.- Se transcriben las partes esenciales:

"Art. 4o.- 1o.- La libre entrada de extranjeros en el territorio de un Estado, no puede ser prohibida de una manera general y permanente, sino en razón del interés público por ejemplo, en razón de una diferencia fundamental de costumbres o de civilización, o en razón de una organización o acumulación peligrosa de extranjeros que se presentaran en masa. La protección del trabajo nacional no es por sí sola un motivo de no admisión. Se reserva el Estado el derecho de restringir o prohibir temporariamente la entrada de extranjeros en tiempo de guerra, de perturbación interior o de epidemia.

3o.- Puede prohibirse la entrada al territorio, de todo extranjero en estado de vagancia o de mendicidad, o afectado por enfermedad que pueda comprometer la salud pública, o fuertemente sospechoso de infracciones cometidas en el extranjero contra la vida o la salud de las personas o contra

(110) Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional.- Sesión Oxford, 1880.

los medios legales para la libre realización y liquidación de sus intereses activos y pasivos sobre el territorio." (111)

Sesión Nueva York. 1°29.- Este evento es importante en tanto - que durante su transcurso se aprobó una declaración de los derechos internacionales del hombre, que es antecedente de la de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948. De su contenido se extractan los puntos fundamentales: "Es deber del Estado reconocer a todo individuo - el derecho igual a la vida, a la libertad y a la propiedad, y acordar a todos sobre su territorio la plena protección de este derecho, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, de lengua o de religión... El derecho al libre ejercicio, tanto público como privado, de toda fé, religión o creencia, cuya práctica no sea incompatible con el orden público y las buenas costumbres... El derecho al libre uso de la lengua de su elección y a la enseñanza de esta..." (112)

Recomendaciones del Comité Económico de la Sociedad de las Naciones.

Este organismo, también llamado Liga de las Naciones, se creó con base en el Tratado de Paz de Versalles de 1919 y fué disuelta en el año de 1945. Funcionó pues, durante el lapso comprendido entre la primera y la segunda Guerra mundial. Su importancia es máshien histórica y aunque sus miembros originarios fueron 32 Estados, sus acuerdos y recomendaciones fueron poco efectivos, aunque llegó a tener auctoridad moral, especialmente en la resolución de diversos litigios poco trascendentes, pero la política -- agresiva de las potencias totalitarias, -Italia y Alemania- y la falta de -

(111) Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional. Sesión Ginebra 13° 2.

(112) Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional. Sesión Nueva York 1° 2°.

V.- Los extranjeros condenados por los tribunales del país, por infracciones de cierta gravedad.

VI.- Los extranjeros condenados o procesados fuera del país por infracciones que, según la legislación de éste o los tratados de extradición concluidos con otros Estados, puedan dar lugar a extradición.

VII.- Los extranjeros culpables de incitaciones a la perpetración de infracciones graves contra la seguridad pública, aunque esas incitaciones, como tales, no sean punibles según la ley territorial y no deban consumarse sino en el extranjero.

VIII.- Los extranjeros que, en el territorio del Estado se hagan culpables o fuertemente sospechosos de ataques, comprendidos los actos preparatorios, por la prensa u otro medio, contra un Estado o soberano extranjero o contra las instituciones de un Estado extranjero, siempre que esas acciones sean punibles según la ley del Estado, que expulsa, cuando, cometidas en el extranjero por nacionales, estuvieran dirigidas contra ese mismo Estado.

IX.- Los extranjeros que, durante su residencia en el territorio del Estado, se hagan culpables de ataques o de ultrajes publicados por la prensa extranjera contra el Estado, la nación o el soberano.

X.- Los extranjeros que, en tiempo de guerra o cuando existe peligro inminente de guerra, comprometan, con su conducta, la seguridad del Estado.

Art. 8. 4o.- La expulsión de extranjeros domiciliados, residentes o poseedores de un establecimiento comercial, no debe pronunciarse sino de manera que no sea traicionada la confianza que depositaron en las leyes del Estado, y asegurándoles además el ejercicio, sea directamente si es posible, o por intermedio de terceros elegidos por ellos libremente, de todos

Internacional presentó un proyecto de Convención en la cual: "se consagraba la libertad de entrar y establecerse, bajo reserva de las leyes locales sobre inmigración y del derecho de expulsión; la inviolabilidad de la propiedad; el derecho de asociación y de reunión; la libertad de prensa; la libertad de conciencia y de culto; el libre comercio, navegación e industria y el reconocimiento de las personas jurídicas..."

El abogado internacionalista cubano Antonio S. de Bustamante, - presentó también a la Conferencia un Código de Derecho Internacional Privado, que se conoce como el Código Bustamante; de este texto se toman los siguientes aspectos:

Se establecen, en primer término igualdad civil e idénticas garantías individuales para nacionales y extranjeros. El artículo lo., de dicho código dice: "Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozan, en el territorio de los demás, de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales... Cada Estado contratante -- puede, por razones de orden público, rehusar o subordinar a condiciones especiales el mismo ejercicio : a los nacionales del primero."

El autor del Código, explica su contenido y alcances de la siguiente manera: "El primer párrafo traduce la doctrina de cordialidad humana que figura en términos idénticos en los Códigos Civiles y en las Constituciones Políticas de buen número de Estados, y que no faltan en ningún país de América Latina. Se refiere naturalmente al goce de los derechos civiles, con el sentido general que hemos dado anteriormente a esta palabra. Su ejercicio no está en las mismas condiciones. Suele restringirlo para ciertas materias el sentir general del mundo contemporáneo y para otras las circunstancias políticas o económicas peculiares a ciertas comarcas de América. Basta recordar a ese efecto la prohibición de que los extranjeros pesquen en las aguas territoriales o se dediquen al comercio de cabotaje, o sean propie

apoyo de otras, motivó la crisis que determinó su extinción.

Respecto al punto que se trata en este capítulo, se encuentran algunas recomendaciones que se relacionan con la condición de extranjeros. Por ejemplo, en 1921, el Comité Económico de la Sociedad invitó a las naciones miembros a estudiar la significación y alcance de una disposición del Pacto que se ocupa del tratamiento equitativo del Comercio. Sobre el mismo punto insistió varias veces el Comité Económico, recomendando dos veces en tres años, que las convenciones sobre comercio fueran tomadas en cuenta por las naciones signatarias en su legislación interior y en otros pactos de Comercio. El propio comité económico preparó en 1927, un proyecto de pacto, con especificaciones sobre los aspectos del Derecho al Comercio que se presentó a la Conferencia Internacional de la Sociedad, de París, en 1929.

- Las Conferencias Panamericanas.- Iniciativas.

Se celebraron seis conferencias de 1889 a 1928. En la primera, celebrada en Washington en 1889, se presentó sólo un documento en el cual se rechazaban las restricciones que pudieran colocar al extranjero en situación inferior al nacional, y a la vez la pretensión de que el extranjero estuviera por encima del nacional.

La segunda conferencia se efectuó en México en 1901 y en ella se tomó un acuerdo estableciendo igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros, con excepción de los derechos políticos y en general aquellos señalados en la Constitución como privativos de los nacionales. -- Las otras tres conferencias no presentan aspectos sobresalientes.

La sexta Conferencia tuvo una importancia mucho mayor. Se celebró en la Habana, Cuba, en 1928 y en ella el Instituto Americano de Derecho

A la reunión de La Habana, asistieron representantes plenipotenciarios de los siguientes países: Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador, México, - El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Colombia, Honduras, Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, Haití, República Dominicana Estados Unidos de América y Cuba.

La Convención aprobada y suscrita constó de nueve artículos, -- que se transcriben a continuación:

"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; pero los domiciliados, a menos que prefieran salir del país, podrán ser compelidos, en las mismas condiciones que los nacionales al servicio de policía, bomberos o milicia para la protección de la localidad de -- sus domicilios, contra catástrofes naturales o peligros que no provengan de la guerra.

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 transeuntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles

tarios de buques nacionales, así como la de que posean inmuebles en todo el territorio o en determinados lugares de las fronteras, o la de que se les otorguen concesiones de ciertos minerales, o la de que sean directores de bancos de emisión..." (113).

El artículo 2o. del Código dice: "Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozarán asimismo en el territorio de los demás, de garantías individuales idénticas a las de los nacionales, salvo las limitaciones que en cada caso establezcan la Constitución y las leyes. Las garantías individuales idénticas no se extienden, salvo disposiciones especiales de la legislación anterior al desempeño de funciones públicas, al derecho de sufragio y a otros derechos políticos." (114).

El autor designa como "garantías individuales idénticas", lo que los tratadistas franceses del Derecho Internacional denominan "derechos públicos", que parte de la triple clasificación de derechos públicos, políticos y privados, aunque este jurista, en otras partes de su obra dé otra clasificación que se puede resumir así: los derechos se clasifican en sociales y políticos; los primeros pueden ser voluntarios o personales y necesarios, o éticos; los políticos pueden ser públicos o cívicos. (115).

Además de las recomendaciones y documentos presentados y aprobados, de los que ya se ha hecho mención, en la Reunión de la Habana se discutió y aprobó una convención sobre condición de los extranjeros, el día veinte de febrero de 1928.

(113) Bustamante Antonio S. de.- Código de Derecho Internacional Privado
pags. 227 y sigs. Resumen y citas.

(114) Bustamante Antonio S., de.- Ob. cit. pag. 228 y sigs.

(115) Bustamante Antonio S., de.- Ob. cit. pag. 141 y sig. Resumen.

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." (117)

- Convenio sobre facilidades aduaneras para el turismo.

Se firmó en Nueva York, ante las Naciones Unidas el 4 de junio de 1954, entre los siguientes países: República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Camboya, Ceilán, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Guatemala, Haití, -- Honduras, India, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Mónaco, Países Bajos, - Panamá, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Uruguay y Ciudad del Vaticano. También firmó el instrumento, España.

El convenio tuvo por objeto facilitar el desarrollo del Turismo mediante facilidades aduaneras.

En el artículo 1o., se establecieron tres conceptos básicos:

a) "La expresión "Derechos y gravámenes de importación", significa no sólo los derechos de aduana, sino también todos los derechos y gravámenes exigibles con motivo de la importación.

b) El término "turista" designa toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entre en territorio de un Estado contra-

(117) Texto de la reserva que en la aprobación, puso la Cámara de Senadores.

esenciales, sin perjuicio, en cuanto concierne a los extranjeros, de las --
prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio
de dichos derechos y garantías.

Art. 6o. Los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad
públicas, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de pa
so por su territorio.

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

Art. 8o. La presente convención no afecta los compromisos adqui
ridos anteriormente por las partes contratantes, en virtud de acuerdos inter
nacionales.

Art. 9o. La presente convención, después de firmada, será some-
tida a las ratificaciones de los Estados signatarios. " (116)

El instrumento de ratificación fué depositado en los archivos -
de la Unión Panamericana de Washington. La Cámara de Senadores de los Esta-
dos Unidos Mexicanos, aprobó la convención transcrita, el día 2 de diciem--
bre de 1930, con las siguientes reservas:

"I.- El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio --
consignado en el artículo 5o de la Convención, de sujetar a las limitacio--
nes de la ley nacional la extensión y modalidades del ejercicio de los dere
chos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la ca-
pacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacio
nal.

(116) Publicado el 20 de agosto de 1931, en el Diario Oficial de la Fede-
ración.

reexportados por los turistas al salir del país.

2.- La expresión "efectos personales" designa toda la ropa y de más artículos nuevos o usados que un turista puede razonablemente necesitar para su uso personal, habida cuenta de todas las circunstancias de su viaje con exclusión de toda mercadería importada con fines comerciales.

3.- Entre otros artículos, se considerarán efectos personales - los siguientes, a condición de que se estime que están en uso:

Joyas personales.

Una cámara fotográfica con 12 placas o cinco rollos de película.

Una cámara cinematográfica de pequeño milimetraje con - dos rollos de película.

Un par de gemelos binoculares.

Un instrumento de música portátil.

Un gramófono portatil con 10 discos.

Un aparato portátil para la grabación de sonido..

Un receptor de radio portátil.

Una máquina de escribir portátil.

Un cochecito de niño.

Una tienda de campaña y el equipo para acampar.

Artículos para deportes (un juego de avíos para la pesca, un - arma de fuego de deportes con 50 cartuchos, una bicicleta sin motor, una ca - noa o "Kayac" de menos de 8,50 metros de largo, un par de esquíes, dos ra-- quetas de tenis y otros artículos similares.)

tante distinto de aquél 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, sa lud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, -- sin propósito de inmigración.

c) La expresión "permiso de importación temporal" designa al do cumento aduanero que atestigua la garantía o el depósito de los derechos y aravámenes de importación exigibles en caso de que no se reexporten los objetos importados temporalmente.

Se transcriben a continuación los artículos del 2 al 25 inclusive, del convenio, en atención a que en conjunto presentan ciertas caracterís ticas de importancia. En primer término se establece una figura del turista con sus rasgos jurídicos peculiares, para el efecto de que sea a él a quien se otorguen las facilidades y se apliquen las restricciones que en el convenio se fijan. En segundo lugar, se estatuye un concepto nuevo: la importa ción temporal; ésta sólo opera respecto a ciertos objetos de uso del turís ta que no se consumen. La importación de vehículos automotores fué materia de otra reunión celebrada por separado en Nueva York, en la sede de las Na ciones Unidas.

Artículo 2o.

1.- A reserva de las demás condiciones que se estipulan en el presente Convenio, cada uno de los Estados contratantes admitirá temporal-- mente, libre de derechos y gravámenes sobre la importación, los efectos personales que importen los turistas, a condición de que sean para su uso personal, de que los lleven consigo o en el equipaje que los acompañe, de que no existan motivos para temer que haya abuso y de que tales efectos sean --

del equivalente de 100 dólares (E.E.U.U.), siempre que el turista los lleve consigo o en el equipaje que lo acompañe y que no se destinen a fines comerciales.

Artículo 5o.

Cada uno de los Estados contratantes podrá exigir un permiso de importación temporal con respecto a los objetivos a que se refiere el artículo 2o., del presente Convenio que sean de valor elevado.

Artículo 6o.

Los Estados contratantes tratarán de no adoptar procedimientos aduaneros que pudieran obstaculizar el fomento del turismo internacional.

Artículo 7o.

Para acelerar el cumplimiento de los trámites aduaneros, los Estados contratantes vecinos procurarán emplazar sus instalaciones y servicios aduaneros respectivos lo más próximos posibles y hacer que funcionen a las mismas horas.

Artículo 8o.

Las disposiciones del presente Convenio no menoscabarán, en modo alguno, la aplicación de los reglamentos de policía o de otra clase referentes a la importación, posesión y porte de armas y municiones.

Artículo 9o.

Cada uno de los Estados contratantes reconoce que las prohibiciones que tal Estado impone sobre la importación o exportación de los artículos que gozan de los beneficios de este Convenio sólo se aplicarán a dichos artículos cuando no estén basadas en motivos económicos y sí en consideraciones de moralidad pública, sanidad pública, higiene o de índole veterinaria o fitopatológica.

Artículo 3o.

A reserva de las demás condiciones que se estipulan en el presente Convenio, cada uno de los Estados contratantes admitirá, libres de derechos y gravámenes sobre la importación, los siguientes artículos importados por un turista para su uso personal, a condición de que los lleve consigo o en el equipaje de mano que lo acompañe, y a condición de que no existan motivos para temer que haya abuso:

a) Doscientos cigarrillos o 50 cigarros o 250 gramos de tabaco o bien un surtido de estos productos, a condición de que el peso total no exceda de 250 gramos.

b) Una botella de vino de capacidad normal y un cuarto de litro de bebidas de destilación alcohólica.

c) Un cuarto de litro de agua de tocador y una pequeña cantidad de perfume.

Artículo 4o.

A reserva de las demás condiciones que se estipulan en el presente Convenio, cada uno de los Estados contratantes concederá al turista, a condición de que no existan motivos para temer que haya abuso:

a) La autorización de importar en tránsito, y sin ningún permiso de importación temporal, recuerdos de viaje, cuyo valor total no exceda del equivalente de 50 dólares (E.E.U.U.), siempre que el turista los lleve consigo o en el equipaje que lo acompañe y que no se destinen a fines comerciales.

b) La autorización de exportar, sin los requisitos correspondientes al control de cambios y libres de derechos de exportación, recuerdos de viaje que el turista haya comprado en el país y cuyo valor total no exceda

Artículo 13.

Ninguna de las disposiciones del presente Convenio impedirá que los Estados contratantes que forman una unión aduanera o económica dicten - disposiciones especiales aplicables a los residentes de los Estados que forman dicha unión.

Artículo 14.

1. El presente Convenio quedará abierto hasta el 31 de diciembre de 1954 a la firma de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y de todo otro Estado invitado a participar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Formalidades Aduaneras para la Importación Temporal de vehículos Automotores Particulares de Carretera y para el Turismo, celebrada en Nueva York en mayo y junio de 1954, y que en adelante se denominará "la Conferencia".

2. El presente Convenio estará sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en poder del Secretario general de las Naciones Unidas.

Artículo 15.

1. A partir del 1o. de enero de 1955 podrán adherirse al presente Convenio los Estados a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 14, y cualquier otro Estado que sea invitado a hacerlo por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Asimismo, podrá adherirse - cualquier Estado en nombre de un territorio en fideicomiso, del cual sean - Autoridades administrativas las Naciones Unidas.

2. La adhesión se hará mediante el depósito de un instrumento - de adhesión en poder del Secretario general de las Naciones Unidas.

Artículo 10.

Las exenciones y facilidades previstas en el presente Convenio no se aplicarán al tráfico fronterizo.

Tampoco se considerará que tales exenciones y facilidades se aplicarán automáticamente:

- a) Cuando la cantidad total de un producto u objeto determinado importado por un turista exceda considerablemente de los límites previstos en el presente Convenio.
- b) En el caso de un turista que entre más de una vez al mes en el país donde se efectúa la importación.
- c) En el caso de un turista menor de dieciséis años.

Artículo 11.

En el caso de fraude, contravenciones o abusos, los Estados contratantes tendrán el derecho de adoptar las medidas destinadas al cobro de los derechos y gravámenes que eventualmente correspondan, así como de imponer sanciones por las faltas en que hubiesen incurrido los beneficiarios de exenciones u otras facilidades.

Artículo 12.

Toda infracción de las disposiciones del presente Convenio y toda sustitución, falsa declaración o maniobras que tenga por efecto beneficiar indebidamente a una persona u objeto del régimen de importación previsto por el presente Convenio, podrá exponer al infractor, en el país en que se haya cometido tal infracción, a las sanciones establecidas por la legislación de dicho país.

por notificación dirigida al Secretario general de las Naciones Unidas que las disposiciones del presente Convenio serán aplicables a todos los territorios cuyas relaciones internacionales tengan a su cargo o a cualquiera de ellos. Si la notificación no va acompañada de reservas, el Convenio se hará extensivo a los territorios designados en cualquier notificación el nonagésimo día siguiente a la fecha en que el Secretario general la hubiese recibido: si se acompañan reservas, se hará extensivo a dichos territorios a partir del nonagésimo día siguiente a la fecha en que, conforme a lo previsto en el artículo 20, haya surtido efecto dicha notificación, o en la fecha en que el Convenio entre en vigor para el Estado interesado, en el caso de que ésta sea posterior.

2. Todo Estado que haya hecho una declaración con arreglo a las disposiciones del párrafo anterior del presente artículo, haciendo extensiva la aplicación del presente Convenio a cualquiera de los territorios cuyas relaciones internacionales tenga a su cargo, podrá denunciar el Convenio -- por separado respecto a dicho territorio, de conformidad con las disposiciones del artículo 17.

Artículo 20.

1. Las reservas del presente Convenio hechas antes de la firma del Acta Final serán admisibles si han sido aceptadas por la mayoría de los miembros de la Conferencia y se han hecho constar en el Acta final.

2. Las reservas formuladas después de la firma del Acta Final no serán admitidas si un tercio de los Estados signatarios o de los Estados contratantes oponen objeciones a las mismas, conforme a lo que se estipula a continuación.

Artículo 16.

1. El presente Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha de depósito del décimoquinto instrumento de ratificación o adhesión, ya sea sin reservas o con las reservas aceptadas según lo previsto en el artículo 20.

2. Respecto de todo Estado que ratifique el Convenio o se adhiera a él después del depósito del décimoquinto instrumento de ratificación o adhesión, conforme al párrafo anterior, el Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha del depósito por dicho Estado de su instrumento de ratificación o adhesión, ya sea sin reserva o con las reservas aceptadas según lo previsto en el artículo 20.

Artículo 17.

1. Cuando el presente Convenio haya estado en vigor durante --- tres años, cualquier Estado contratante podrá denunciarlo, mediante notificación al Secretario general de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto quince meses después de la fecha en que el Secretario general de las Naciones Unidas haya recibido la notificación de la denuncia.

Artículo 18.

El presente Convenio dejará de surtir efectos si durante cualquier período de doce meses consecutivos después de su entrada en vigor el número de Estados contratantes es menor de ocho.

Artículo 19.

1. Todo Estado podrá, en el momento de depositar su instrumento de ratificación o adhesión, o en cualquier otro momento posterior, declarar

tud del artículo 19, según fuere el caso, surtirá efecto para dicho Estado a partir de la fecha en que retire su reserva. Hasta tanto se retire la reserva, el instrumento o la notificación, según fuere el caso, no surtirá efecto a menos que la reserva sea ulteriormente aceptada en aplicación de las disposiciones del párrafo cuarto.

6. Las reservas que se acepten de conformidad con el presente artículo podrán ser retiradas en cualquier momento mediante notificación al Secretario general.

7. Los Estados contratantes podrán denegar el beneficio de las disposiciones del Convenio objeto de una reserva al Estado que hubiere formulado esa reserva. Todo Estado que hiciera uso de este derecho lo habrá -- de notificar al Secretario general, quien comunicará lo decidido por tal Estado a todos los Estados signatarios y contratantes.

Artículo 21.

1. Toda controversia entre dos o más Estados contratantes respecto a la intervención o aplicación del presente Convenio será resuelta, - en lo posible, mediante negociaciones entre ellos.

2. Toda controversia que no sea resuelta por negociaciones será sometida a arbitraje cuando uno de los Estados contratantes interesados así lo pida, y, en consecuencia, será referida a uno o más árbitros designados de común acuerdo por los Estados entre los que se produce la controversia. Si en el término de tres meses, a partir de la fecha en que se haya solicitado el arbitraje, esos Estados no hubieran podido ponerse de acuerdo para la designación del árbitro o de los árbitros, cualquiera de ellos podrá pedir al Presidente del Tribunal Permanente de Justicia que designe a un árbi

3. El Secretario general de las Naciones Unidas comunicará a to dos los Estados que para esa fecha hayan firmado o ratificado el presente - Convenio o se haya adherido a él, el texto de cualquier reserva que le haya presentado un Estado en el momento de la firma, del depósito de un instru-- mento de ratificación o de adhesión o de una notificación cualquiera, de -- conformidad con el artículo 19. No se aceptará la reserva si un tercio de - tales Estados oponen alguna objeción dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que se les comunicó la reserva. El Secretario general notifi-- cará a todos los Estados a que se refiere este párrafo las objeciones que recibiere, así como la aceptación a la desestimación de la reserva.

4. La objeción formulada por un Estado que haya firmado, pero no ratificado el Convenio, dejará de tener efecto si dentro de los nueve me ses siguientes a la fecha de la objeción, el Estado que la formulare no hu biera ratificado el Convenio. Si se aceptare una reserva en aplicación del párrafo precedente por haber dejado de ser efectiva alguna objeción, el Se-- cretario general lo notificará a los Estados a que se refiere dicho párrafo. El texto de las reservas no se dará a conocer a un Estado signatario, de - conformidad con el párrafo anterior, si dicho Estado no ha ratificado el Con venio dentro de tres años, a partir de la fecha de haber firmado el Conve-- nio.

5. El Estado que formule la reserva podrá retirarla dentro del plazo de doce meses, a partir de la fecha en que el Secretario general haya notificado, de conformidad con el párrafo tercero, que la reserva ha sido - rechazada, según el procedimiento previsto en dicho párrafo, en cuyo caso - el instrumento de ratificación o adhesión a la notificación enviada en vir-

ses siguientes a la fecha en que el Secretario general distribuyó la modificación propuesta.

3. El Secretario general comunicará a los Estados contratantes, tan pronto como sea posible, si se formula alguna objeción contra la modificación propuesta, y en caso de que no se presente ninguna, la modificación entrará en vigor para todos los Estados contratantes tres meses después de que expire el período de seis meses que se menciona en el párrafo anterior.

Artículo 24.

El Secretario general de las Naciones Unidas notificará a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros invitados a participar en la Conferencia:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones recibidas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14 y 15.
- b) La fecha de entrada en vigor del presente Convenio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16.
- c) Las denuncias recibidas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17.
- d) La abrogación del presente Convenio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.
- e) Las notificaciones recibidas en virtud de lo previsto en el artículo 19.
- f) La entrada en vigor de cualquier modificación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23.

Artículo 25.

El original del presente Convenio será depositado en poder del Secretario general de las Naciones Unidas, quien remitirá copias certifica-

tro único, a cuya decisión se someterá la controversia.

3. La decisión del árbitro o de los árbitros designados con arreglo al párrafo anterior será obligatoria para los Estados contratantes interesados.

Artículo 22.

1. Después de que el presente Convenio haya estado en vigor durante tres años, cualquier Estado contratante podrá solicitar, mediante notificación al Secretario general de las Naciones Unidas, que se convoque una conferencia con objeto de revisar el Convenio. El Secretario general notificará esta solicitud a todos los Estados Contratantes, y convocará una Conferencia para revisar el Convenio si, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación del Secretario general, no menos de la mitad de los Estados contratantes le comunicara que están conformes con la citada solicitud.

2. Si se convocara una Conferencia con arreglo a lo que dispone el párrafo anterior, el Secretario general lo comunicará a todos los Estados contratantes y a todos los demás Estados miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de los Organismos especializados.

Artículo 23.

1. Cualquier Estado contratante podrá proponer una o más modificaciones al presente Convenio. El texto de la notificación propuesta será remitido al Secretario general de las Naciones Unidas, quien lo distribuirá entre todos los Estados contratantes.

2. Se considerará que ha sido aceptada cualquier modificación propuesta que se distribuya con arreglo a lo dispuesto en el párrafo anterior, si ningún Estado contratante formula objeciones dentro de los seis me

den económico y sobre la organización y desarrollo del turismo. Dado el auge turístico observado en los últimos años, el interés que despertó la reunión fué prácticamente universal. Todos los gobiernos miembros de la Organización enviaron representaciones, que ascendieron al número de 90; también asistieron delegados de las Agencias especializadas, 12 representantes de organizaciones intergubernamentales y 16 delegados de organizaciones no gubernamentales.

Se establecieron dos comités: uno para el estudio de las formalidades oficiales y otro para analizar el desarrollo del turismo. En el primero se llevaron a cabo importantes trabajos de análisis sobre los problemas de inmigración y de aduanas que se habían detectado y se elaboraron, además, una definición de lo que es el turista y otra de visitante temporal. Acerca de la primera definición que se estudió, se destacó que había gran cantidad de definiciones formuladas por escritores, tratadistas y organizaciones internacionales y se llegó a una definición de visitante temporal que dice: "Visitante temporal es toda persona que se dirige a un país distinto de aquel en el que tiene su residencia habitual por una razón que no sea la de ejercer una profesión remunerada en aquel país". Esta definición únicamente se dió para efectos administrativos y estadísticos. La anarquía de conceptos, prosiguió, como se ha hecho notar en el capítulo I de este trabajo, y es muy satisfactorio declarar que la primera definición jurídica de turismo y de turista, se hizo en México, siendo su autor el Presidente de la Academia Nacional de Derecho Turístico, doctor Rafael González A. Alpuche, y ambas datan del año de 1966.

das de él a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y a todos los demás Estados invitados a la Conferencia.

México ratificó el convenio el 13 de junio de 1957.

Reuniones internacionales sobre turismo.

Desde el año de 1947, las Naciones Unidas realizaron el primer estudio sobre el turismo internacional y elaboraron una recomendación para simplificar los pasaportes y las formalidades fronterizas. Desde entonces, tanto los organismos internacionales, como los Estados, han puesto interés - preferente en este fenómeno migratorio, de peculiares perfiles, que en los tiempos actuales tiene trascendental importancia.

La más trascendental de dichas reuniones fué la Conferencia Mundial de Turismo, organizada por la ONU, que se celebró en Roma y elaboró diferentes convenios sobre agencias de viajes, hotelería, pasaportes, etc. En esa Conferencia, se elaboró, además, una declaración llamada Carta de Roma - del Turismo, en que se destaca la importancia del turismo para el conocimiento internacional y el mantenimiento de la paz, un enunciado sobre la libertad de viajar como un derecho humano y se subrayó la poderosa influencia del turismo en la economía, sin por ello dejar de atender otros aspectos también fundamentales. La Conferencia mundial a que se refiere este párrafo, se verificó del 21 de julio al 5 de agosto de 1963, de acuerdo con una resolución adoptada el 27 de abril de 1961 por el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas.

Se presentó a la Conferencia un informe sobre el movimiento actual del turismo y su constante incremento, así como algunos estudios de or-

Se hizo un estudio de los turistas a efecto de clasificación, - siempre con base en el concepto antes transcrito de visitante temporal con - los siguientes resultados:

Quedaron establecidas las siguientes categorías de visitantes - temporales:

a) Los turistas, es decir, los visitantes temporales que perma necen 24 horas al menos en el país visitado y cuyas razones de viaje pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

1.- Recreo, diversiones, vacaciones, salud, estudios, religión o deportes;

2.- Negocios, familia, misión, reunión.

b).- Los excursionistas, o sea los visitantes temporales que per manecen al menos veinticuatro horas en el país visitado, comprendiéndose - - aquellos que hacen viajes marítimos.

Se declaró que las estadísticas debían excluir a los viajeros - que no entran jurídicamente en el país: viajeros por avión que no salen de - los recintos de los aeropuertos, así como otros casos.

Muy importante fué lo relativo a la discusión acerca del problema que se suscitó porque muchos países no habían aceptado la recomendación - de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de que es imperativo que toda persona tenga derecho de salir de cualquier país, inclusive del propio y volver al mismo.

También se hicieron importantes sugerencias acerca de la liberalización en lo que se refiere a expedir pasaportes. Algunas se han aceptado.

CAPITULO VI
REGIMEN JURIDICO ACTUAL DEL TURISMO
Y DEL TURISTA EN MEXICO.

SUMARIO: Deslinde entre el turismo y los fenómenos migratorios.- Antecedentes históricos de la legislación turística. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Génesis del Derecho de tránsito.- Fundamento constitucional de la legislación turística. Ley Federal del Turismo.- Normas básicas.- Régimen y órganos que establece.- Autoridades -- turísticas.- Regulación general.

Deslinde entre el turismo y los fenómenos migratorios.

En el primer capítulo de este trabajo, se señalaron los aspectos coincidentes del fenómeno migratorio y el turismo y de aquellos que separan el uno del otro. Respecto a los primeros, ya anotamos ambos implican como actividad un viaje, el cruce de una frontera o demarcación entre dos países y en cuanto a los segundos, se destacó que ambos fenómenos, que implican desplazamiento territorial, se diferencian en que en los movimientos migratorios, existe un propósito de radicación, el señalamiento de las actividades que el inmigrante va a realizar, etc., y en el turismo, la internación a un país distinto del de radicación es de estancia transitoria y no hay intención de domiciliarse, hay estancia temporal cuyo término es el que la ley fija y las actividades que realice, por lo general, no son remuneradas ni lucrativas.

Tanto al inmigrante, como al turista, es la Ley de Población la que fija los requisitos que tienen que cumplir y corresponde a la Secretaría

ría de Gobernación, la tarea de documentarlos debidamente y vigilar porque cumplan los requisitos establecidos por la ley.

Una vez documentado el turista, queda ya bajo la jurisdicción de la Secretaría de Turismo y demás autoridades turísticas y se somete al conjunto de ordenaciones que rigen el turismo y las disposiciones suplementarias complementarias o conexas. Pero en lo que se refiere a la calidad migratoria, sigue dependiendo de la Secretaría de Gobernación, sólo para el efecto de -- que no cumpla con los requerimientos establecidos para la calidad que disfruta, se cumpla el término prefijado por la ley o haya proporcionado datos falsos para ingresar al país.

Esa dualidad de competencia respecto de la misma persona jurídica, viene a ser la consecuencia, de que la admisión, documentación y control de los extranjeros en México, corresponde en forma exclusiva a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con lo que dispone el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su fracción XXV, declara: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos... XXV.- Formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo..." (118) Pero la exclusión del turismo a que esta fracción se refiere es para el efecto de que esa actividad se regule y oriente a través de una Ley específica, la Ley Federal de Turismo y con la intervención de las autoridades del ramo. Esto se deduce de que, en la fracción VI del artículo 3o de la Ley General de Población, se señala, como facultad de la Secretaría de Gobernación, la de "Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes." Y esta facultad se reglamenta en los capítulos II y III de la propia Ley. - (119)

(118) Ley Orgánica de la Administración Pública Fed. D.O. 29 Dic. de 1976.
 (119) Ley General de Población. D.O. 7 Enero de 1974.

Conviene considerar, por otra parte que las actividades turísticas se han desarrollado considerablemente en las últimas décadas, de lo -- cual resulta que la legislación respectiva ha venido sufriendo una serie de - modificaciones y ajustes para adecuarla al volumen del turismo actual y a las numerosas relaciones que tan complejo fenómeno viene a establecer y que antes sólo eran contempladas por determinados ordenamientos civiles, mercantiles o administrativos.

Esto ha modificado mucho las competencias; y en la actual Ley Federal de Turismo se regulan actividades que ya son consideradas desde otro punto de vista por otros cuerpos de leyes, a quienes competen aspectos diferentes de la misma actividad.

Pero siendo necesario llegar, en el campo de las ordenaciones, a un tratamiento unitario de lo turístico a todos aquellos aspectos de la actividad nacional que se conectan con ese fenómeno, se fija una delimitación de competencias que queda especificada en las atribuciones que en el ordenamiento turístico se hacen, sin perjuicio de que otros renglones de la misma entidad o tarea, estén bajo la jurisdicción de otra u otras autoridades.

Para comprender mejor la cuestión esbozada, se recurre, en la ley citada, -de la cual se hablará más extensamente después- a una tipificación del fenómeno turístico desde el punto de vista del Derecho, la cual, -- aplicada a los alojamientos, centros de recreo, empresas actividades profesionales o servicios, establece su vinculación con tal fenómeno y su inserción en una ley especial.

Hay pues, en materia turística competencias específicas, para determinadas personas, actividades o entidades y concurrentes para muchas más; pero el desarrollo actual de la legislación permite perfectamente el manejo -

de competencias, agilitándose considerablemente la labor de los órganos administrativos que corresponden. La importancia de estas consideraciones, se pondrá de manifiesto en otros apartados de este mismo capítulo.

Antecedentes históricos de la legislación turística.

La primera referencia que en la legislación mexicana se hace a cuestiones que se relacionan con el turismo, aparece en el Reglamento del Servicio de Inspección de Inmigrantes en los puertos y fronteras de la República de fecha 25 de febrero de 1909, expedido durante el gobierno presidencial de Don Porfirio Díaz. Dicho Reglamento corresponde a la Ley de Inmigración de 22 de diciembre de 1908, que empezó a regir al mismo tiempo que el reglamento mencionado, o sea, el 10. de marzo de 1909.

En dicho reglamento aparecen dos disposiciones que hacen referencia a los viajeros temporales; el primero es el artículo 35, que en la parte relativa dice:

"Art. 35.- Cada uno de los pasajeros que lleguen a la República por las fronteras terrestres cruzando la línea divisoria con los Estados Unidos del Norte, Guatemala u Honduras Británica, deberán ser examinados en los términos que dispone la Ley de Inmigración y este Reglamento.

Solamente se exceptúan de ésta disposición:

1.- Los residentes en las poblaciones fronterizas que vengán a poblaciones fronterizas mexicanas, con el propósito de no permanecer en ellas más de veinticuatro horas..." Esto se refiere concretamente a los que ahora se denominan "visitantes fronterizos."

Más adelante, en el artículo 47 del propio Reglamento se dice: "Los inspectores de inmigración, tanto por sí mismos, como por medio de agentes o auxiliares o de la policía local, procurarán vigilar a los pasajeros que habiendo entrado con el carácter de excursionistas y para salir del terri

torio nacional inmediatamente permanezcan en él..." (120)

En el Plan Nacional de Turismo actualmente vigente, se habla igualmente del turista excursionista. Hay además la circunstancia de que, - conforme al actual concepto de turista, se señala el requisito de que su -- permanencia es temporal; en el precepto transcrito no se fija temporalidad alguna, pero se habla de salida inmediata.

La Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial el día 13 de marzo de 1926, ya menciona a los turistas con los rasgos característicos de esta forma, aunque menos especificados que en el ordenamiento vigente. En el capítulo III, titulado "De la Inmigración", aparecen las siguientes disposiciones:

"Artículo 26.- Para los efectos de la presente ley, se considera:

I.- Inmigrante: El extranjero que arribe a la República con el propósito expreso de establecerse en ella, por cualesquiera causas o fines - lícitos, o cuya temporalidad de establecimiento exceda, sin interrupción, -- más de seis meses a partir de la fecha de su internación.

II.- Emigrante: el individuo, cualquiera que sea su nacionalidad, profesión u oficio, que manifieste el propósito de abandonar, por más - de seis meses, el territorio nacional, habiendo permanecido en él, sin interrupción, siendo extranjero igual temporalidad; y los braceros mexicanos que por móviles de trabajo salen periódicamente de la República, aun cuando su - ausencia sea menor de seis meses.

(120) Reglamento de la Ley de Inmigración. Arts. 35 y 47. D.O. 25 de febrero de 1909.

III.- Turistas: Con esta designación se comprende al extranjero que visita la República por distracción o recreo, y cuya permanencia en territorio nacional no exceda de seis meses.

IV.- Se equiparan a los turistas, los extranjeros que vienen al país por móviles mercantiles, industriales, científicos, artísticos, familiares, siempre que su permanencia no exceda de seis meses." (121)

Obsérvese en la fracción III antes transcrita que al turista se le tipifica por los motivos del viaje: distracción o recreo y se le fija una permanencia máxima de seis meses. También se advierte que en la Fracción IV se mencionan algunos de los motivos de viaje, que hoy se incorporan al turista, como los científicos y los artísticos.

El artículo 27 de la propia ley, dice:

"Artículo 27.- Se exceptúan de la calidad de inmigrantes, a los siguientes:

I.- Los enviados Diplomáticos y Agentes Consulares extranjeros acreditados ante el gobierno; los representantes de otros países que vengan a la República en comisión oficial, así como su familia, empleados y séquito que los acompañe, previa declaración del jefe de la misión.

II.- El extranjero en tránsito por el territorio nacional, siempre que su permanencia no exceda de seis meses.

III.- El turista.

IV.- El extranjero radicado en el país, que haya salido de él dentro de los seis meses anteriores a la fecha en que pretenda internarse nuevamente, de acuerdo con el artículo 33.

(121) Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. 13 Mzo. 1926

V.- El individuo que haya entrado al país ilegalmente.

VI.- Los extranjeros domiciliados en las poblaciones fronterizas con los Estados Unidos Mexicanos, ya sea de los Estados Unidos de Norteamérica, de Guatemala o de Honduras Británica, que por cualesquier fines lícitos y previo permiso de los funcionarios de este servicio, entren a las poblaciones mexicanas aledañas." (122)

Puede considerarse que, el incremento turístico, que en los primeros años acusó un lento desarrollo, ya para el año de 1926, hizo necesaria una regulación, por lo menos incipiente y por ello en la ley que acabamos de mencionar, se tipifica la figura del turista y se establece la obligación de que se documente adecuadamente.

Tres años más tarde, el aumento volumétrico del turismo y el ingreso generado por éste, ya movió al gobierno de México a establecer una serie de disposiciones para fomentarlo y desarrollarlo y crear una entidad, a la que no se le dió un carácter oficial, pero sí mixto, para que diera cabida a representantes de la iniciativa privada, que colaborarían con delegados oficiales, en la tarea de fomento y desarrollo del turismo.

Tal fué el sentido del Acuerdo Dictado el 11 de julio de 1929 por el titular del Poder Ejecutivo, Licenciado Emilio Portes Gil.

Este documento reviste importancia en tanto que revela en primer lugar, que el Estado Mexicano se preocupa por proteger las actividades encaminadas a desarrollar y fomentar el turismo. En los cuatro considerandos -- que fundamentan la parte dispositiva se exponen las razones de orden social, económico, cultural y jurídico, que se tuvieron en cuenta para tomar las medi

das que en el cuerpo del acuerdo se detallaron y de las que se hablará más adelante. En cuanto a los considerandos, se exponen a la letra, con los comentarios pertinentes:

"Considerando: Que como se ha manifestado ya en la opinión pública de manera insistente, que es de la más alta importancia para la nación promover y fomentar por todos los medios posibles la atracción del turismo a nuestro territorio, al ejemplo de otros países que han visto acrecentar sus recursos con los rendimientos de esta industria, estrechadas las relaciones económicas y los vínculos de solidaridad entre los habitantes del país visitado con aquellos de donde afluyen poderosas caravanas de turistas;" (123)

En esta parte se reconocen y evalúan correctamente los efectos económicos y sociales del turismo; los primeros, por el ingreso que genera directamente y también por los beneficios que indirectamente derivan de él a través de los negocios que se conciertan y facilitan por los contactos entre los turistas y los empresarios nacionales; y los segundos, porque el conocimiento interpersonal que propicia el turismo se favorece la comprensión, amistad y solidaridad entre personas de distintas nacionalidades.

Sigue el acuerdo: "Considerando: que México posee productos y bellezas naturales, monumentos arqueológicos y coloniales y excelentes condiciones climáticas, indudablemente capaces de provocar un intenso movimiento turístico". Aquí se enuncian algunos de los recursos turísticos, pero no se hace referencia a muchos de ellos que hoy constituyen atractivos de primer orden, como la artesanía, los productos típicos, el folklore, etc., y muchos otros valores culturales. Se trata tan solo de ejemplificar los atractivos que en 1929 recibían una mayor afluencia.

(123) Acuerdo de la Presidencia a la Secretaría de Gobernación. D.O. 11 de febrero de 1929.

"Considerando: Que al gobierno correspondía suprimir los obstáculos de orden administrativo que impedían a los turistas cruzar la frontera con toda clase de facilidades, internarse en el país, trasladarse de un punto a otro de la República y regresar a su lugar de salida, con las debidas garantías, las mayores comodidades y en general, gozar en nuestro país de una estancia grata y fructífera". En este punto se hace referencia a muy diversos aspectos, que hoy son objeto de especial atención y regulación; unos corresponden a las autoridades migratorias y de aduanas; otras se concretan en los servicios y sistemas de transportación y por último a la atención y protección policíacas. Esto se debe a que el sistema de ordenaciones era incipiente; su integración podrá observarse a lo largo de este capítulo, ya que las normas de regulación turística van haciéndose más numerosas y complejas en su estructura, hasta llegar a constituir todo un sistema.

"Considerando: Que en relación con el objeto que se persigue, la Secretaría de Gobernación creó a fines del año próximo pasado la "Comisión pro turismo", la que ha logrado unificar la acción administrativa de salubridad, migración y aduanas; y ha presentado, además, estudios y recomendaciones que favorecen al turista, logrando que su programa sea secundado con entusiasmo por los gobiernos de los Estados en donde se han organizados Comisiones Locales Pro Turismo;" Véase aquí un desarrollo y coordinación de tareas administrativas de tres dependencias: salubridad, migración y aduanas -Hacienda-, que ciertamente controlan importantes aspectos del turismo; también se habla de las comisiones pro-turismo que, señala el considerando forman un conjunto en que participan la capital de la República y los gobiernos de los Estados, que contiene embrionariamente, la organización actual, ya perfectamente articulada de los Consejos de Fomento Turístico, cuyas funciones vienen claramente es

pecificadas dentro del articulado de la ley de la materia actualmente en vigor.

"Considerando: Que el esfuerzo exclusivo oficial no lograría los resultados deseados si no contase con la entusiasta cooperación de las - empresas particulares directamente beneficiadas, por lo que se estimó necesario crear la Comisión Mixta Pro- Turismo en la que los representantes directos de las empresas privadas y los delegados oficiales, desarrollen el programa propulsor del turismo en México." (124)

La parte dispositiva del acuerdo contiene diversos tipos de reglas en los que se observa que el Estado Mexicano parte de conceptos claros, pero elementales de lo que es y representa el fenómeno turístico.

La primera disposición dice: "Es de forzosa protección por las autoridades, todo esfuerzo encaminado a procurar el desarrollo del turismo en México." Ya en este primer paso, se toman medidas protectoras; más adelante se hablará de interés público y, finalmente, en la ley vigente, de orden público e interés social.

El segundo punto establece: "Se establece de modo permanente - la Comisión Mixta Pro-Turismo, con el objeto de que fomente y desarrolle el - turismo en general en nuestro país, y se le faculte para proponer y ejecutar todos los sistemas y procedimientos que tiendan a ese fin". Se deja a la Comisión libertad de planeación y acción, por lo que respecta a la aplicación de procedimientos que en forma directa tiendan a fomentar el turismo y posibilitar su desarrollo. Es un lógico y aceptable método de exploración metodológica que permite a las autoridades, lo mismo agregar medidas y eliminar aquellas

(124) Acuerdo de la Presidencia a la Secretaría de Gobernación. D. O. 11 de julio de 1929.

cuyos resultados no respondan a los objetivos que se propusieron y estar constantemente pendiente de las modalidades que se presenten en el fenómeno turístico para atenderlas y orientarlas en beneficio de los turistas y del país.

El tercer punto habla de cómo se va a integrar la Comisión Mixta Pro Turismo, y lo hace en los siguientes términos: "La Comisión Mixta Pro-Turismo quedará integrada, ya en su carácter permanente por los representantes que en seguida se expresan:

- a) De las Secretarías de Estado;
- b) Del Departamento de Salubridad Pública;
- c) Del Departamento de la Estadística Nacional;
- d) Del Departamento de Contraloría;
- e) Del Departamento del Distrito Federal;
- f) Del Banco de México, S. A.;
- g) De las demás instituciones bancarias;
- h) De la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos;
- i) De la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos;
- j) De la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México;
- k) De la Asociación de Hoteleros;
- l) De los Ferrocarriles Nacionales de México;
- m) De las demás empresas ferrocarrileras y de navegación, así

como de las empresas e instituciones cuya designación se haga por la Comisión Mixta Pro-Turismo, con la aprobación de la Secretaría de Gobernación.

En los mismos términos se hará la designación del representante de las instituciones bancarias a que se refiere el párrafo g).

El encargado del Despacho de Gobernación será el Presidente nato de la Comisión. (125)

(125) Acuerdo de la Presidencia de la Srfa de Gobernación. D.O. 11 de julio.. de 1920.

Es interesante advertir la circunstancia de que, desde que se empezó a delinear la regulación del turismo, se pensó en crear un organismo intersecretarial o interdepartamental, debido a que muchos aspectos del turismo o con él relacionados se someten, por su misma naturaleza, a la jurisdicción de distintas entidades gubernamentales y con la intervención de empresas u organizaciones privadas o paraestatales, debido a su compleja estructura. En el primer delineado, de 1929, no se le fijan atribuciones definidas, ya que su actuación se concreta, como lo dice el punto Cuarto del acuerdo, en los siguientes términos: "Las Secretarías de Estado y demás dependencias oficiales señaladas en el párrafo anterior deberán cooperar en la medida de sus posibilidades para la realización de los trabajos encomendados a dicha Comisión (126).

A pesar de la vaguedad de la disposición cuarta del acuerdo, se encuentran, en los considerandos cuarto y quinto, algunas cuestiones de cómo pensó el Gobierno de la República que debía funcionar, al mencionar los estudios y recomendaciones para la buena marcha de las actividades turísticas. La aplicación de esas recomendaciones o el aprovechamiento de las sugerencias que resultaren de los estudios, correspondía igualmente a la Comisión, conforme al punto segundo del acuerdo.

No hay datos precisos acerca de los resultados del funcionamiento de la Comisión, pero deben haber sido lo suficientemente satisfactorios para que el Gobierno de la República, ocho meses después de haber creado la Comisión Mixta Pro-Turismo, promulgó una nueva Ley, que se intituló "Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo", en la que se robustece y formaliza

(126) Acuerdo de la Presidencia a la Sría de Gobernación. D.O. 11 de julio de 1929.

el organismo original, estableciendo sus facultades y obligaciones, dándole personalidad jurídica y sentando las bases para su funcionamiento.

Al dar los antecedentes históricos del actual régimen jurídico del turismo, estamos al mismo tiempo asistiendo al proceso de desarrollo y evolución de la legislación turística hasta llegar a su actual nivel de maduración; por ello se va haciendo hincapié en las disposiciones que de alguna manera representan un cambio meliorativo o un nuevo o más certero enfoque respecto de determinado aspecto del turismo; de esta manera, el conjunto legislativo actual, que es en estos momentos el último estadio de su evolución, nos revela su firme y bien constituida estructura jurídica.

Volviendo a la Ley mencionada antes, veremos a continuación - sus rasgos más sobresalientes:

El artículo 1o., dice: "Se crea la Comisión Nacional de Turismo.

El artículo 2o., relaciona el organismo creado en el acuerdo del 11 de julio de 1929, con el que se cita en el precepto anterior. Dice: - "La Comisión Nacional de Turismo continuará los trabajos efectuados hasta la fecha por la Comisión Mixta Pro-Turismo, creada por acuerdo Presidencial de 11 de julio del corriente año".

Las facultades y obligaciones de la Comisión, quedan establecidas por el artículo 3o., y son:

I.- Fomentar el turismo nacional e internacional en nuestro país por todos los medios que estén a su alcance;

II.- Asumir la dirección y orientación de la Comisión Nacional, coordinando sus trabajos con los que realicen las Comisiones Locales de Turismo.

mo de los Estados;

III.- Intervenir oficialmente ante las autoridades que corresponda para que los turistas dentro del país gocen de toda clase de garantías;

IV.- Intervenir oficialmente ante las autoridades que corresponda para que el turista no sufra molestias con motivo de las leyes de Sanidad Migración y Aduanas;

V.- Ser el órgano oficial de propaganda del país en el extranjero, uniformando y dirigiendo los trabajos que hicieran los cónsules y agentes comerciales mexicanos;

VI.- En general, promover y gestionar todas aquellas medidas - que directa o indirectamente contribuyan al desarrollo de esta industria.

(127)

Se advierte en este artículo la preocupación por dar a las actividades turísticas una organización, estableciendo para ello la entidad -- oficial a la cual compete conocer de ellas.

Se concreta el turismo en dos ramas; nacional e internacional, pero no se dan las características del turismo, lo que sería esencial.

Se tiende a establecer una organización del turismo en toda la República, al crearse un organismo que coordina los trabajos federales y - estatales; no se hace esta distinción en la ley, pero ésta resulta del propio texto de la fracción III, del artículo que se está analizando, ya que - da a la Comisión las facultades de dirigir y orientar y coordinar sus trabajos con los que lleven a cabo las comisiones estatales. Se hace notar que en el acuerdo que precedió a esta ley y en la ley que crea la Comisión se mencio

(127). Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. D.O. 7 de febrero de 1930. Arts. 1o., 2o. y 3o.

nan las Comisiones Estatales, pero en ninguno de los dos se hace referencia a su creación -que debe ser atribución de cada entidad federativa- ni a las funciones que les competen.

Importante es en extremo que se determine la Facultad de la Comisión Nacional de Turismo, para intervenir ante las autoridades en general, y las de migración, aduanas y sanidad, para que el turista disfrute de garantías y no sufra molestias innecesarias en su persona y pertenencias. Estas -- disposiciones, con diferentes textos se reproducen en todas las leyes posteriores; es condición esencial para el fomento del turismo, la seguridad para el turista en su persona y pertenencias con excepción de aquellos requisitos esenciales, tales como la introducción de contrabando -por lo que respecta a determinados productos- y las condiciones de salud del turista, que ciertamente deben ser controladas, pero en forma tal que no constituyan actos arbitrarios u ofensivos.

Es también una innovación en materia de regulación turística lo referente a la propaganda. La Comisión Nacional de Turismo es el órgano propagandístico de México en ese renglón y por tanto le corresponde elaborar las piezas de información y difusión de atractivos turístico; pero también debe dirigir los trabajos que en ese sentido hagan otras entidades; en esta Ley se -- mencionan a los cónsules y agentes comerciales y no prevé la propaganda de instituciones privadas, que ciertamente ya la había en 1930. La intención del legislador fué, como lo es ahora, que no exista distorsión en cuanto a los valores turísticos, ni exageración en cuanto a la ponderación de atractivos y, principalmente, que sea veraz y refleje la realidad de México, evitándose contradicciones con la propaganda oficial.

El artículo 4o declara que: "Por esta ley se otorga personalidad jurídica a la Comisión Nacional de Turismo, la que podrá recibir donativos y adquirir en dominio bienes propios, siempre que sean indispensables para su funcionamiento". (128) Desde luego, un organismo oficial tiene la personalidad jurídica que le da la ley que lo crea, y se limitan sus facultades dentro del propio ordenamiento. En este caso, el precepto transcrito, trata de dar a la Comisión libertad para cumplir sus funciones, contando con bienes propios. Así se desprende de lo estatuido por el artículo 5o en que se expresa: "Los donativos que en cualquier forma reciba la Comisión Nacional de Turismo, están exentos de toda clase de impuesto, asimismo, la Comisión Nacional, representada por su Comité Ejecutivo gozará de las franquicias postal y telegráfica".

La integración de este organismo turístico, queda establecida por el artículo 7o de la ley, que dice: "Estará integrada por: a) El encargado del Despacho de la Secretaría de Gobernación, que será el Presidente nato de la Comisión; b) Por los representantes de cada Secretaría de Estado y de los Departamentos Autónomos Federales; c) Por los representantes de la Asociación de Hoteleros, de las Cámaras de Comercio; empresas de ferrocarriles, navegación marítima y aérea; Caminos y demás empresas de transportes y comunicaciones; clubes de automovilistas y rotarios; de la Asociación de Camioneros y, en general por las empresas o instituciones que tengan conexión con el turismo, a juicio de la Asamblea." (129)

Se trata aquí de reunir en la Comisión a todos los organismos oficiales y de la iniciativa privada que se relacionen con el turismo, dada la complejidad de las actividades que lleva a cabo y los numerosos casos de jurisdicción

(128) Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. D.O. 7 de febrero de 1930. Artículos que se citan.

(129) Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. D.O. 7 de febrero de 1930. Artículos que se citan.

dicción concurrente que se presentan. La jefatura de la Comisión queda en manos de la Secretaría de Gobernación, en atención a que el turismo tiene muchos rasgos de fenómenos migratorio.

En el artículo 8o se establecen los órganos de la Comisión Nacional de Turismo en los siguientes términos: "La Comisión Nacional desempeñará las funciones que le encomienda esta ley por medio de: I.- La Asamblea General de sus miembros; II.- De las Subcomisiones nombradas por dicha Asamblea para dividir el trabajo de la Comisión General. III.- Del Comité Ejecutivo que se formará con los presidentes de todas las subcomisiones." (130)

La estructuración parece sencilla, pero resulta bastante compleja para funcionar. En la ley se prevén la celebración de asambleas generales cada mes para tratar los asuntos de su competencia; una vez al año habrá convención a la cual asistirán, según el artículo 9o de la Ley, los miembros de la Comisión Nacional y las comisiones locales. En esa reunión deberían tratarse todo lo referente al turismo internacional y nacional, tomándose los acuerdos que beneficien esta actividad.

Lo que acuerde la Asamblea General de la Comisión, pasará al Comité Ejecutivo para su cumplimiento, conforme al artículo 6o de la ley, el cual señala que:

"El Comité Ejecutivo tendrá las obligaciones y atribuciones siguientes:

- a) Ejecutar las resoluciones de la Comisión Nacional, oyendo a las Subcomisiones respectivas;
- b) Dictar y ejecutar los acuerdos que correspondan en asuntos

(130) Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. D.O. 7 de febrero de 1930. Artículos citados.

de carácter urgente, guiándose por las tendencias y lineamientos generales de la Comisión;

c) Dictar y resolver los asuntos de trámite;

d) Autorizar gastos hasta por trescientos pesos. En cantidades mayores requerirá autorización de la Comisión Nacional;

e) Nombrar y remover el personal de las oficinas de la Comisión, fijándoles los sueldos respectivos, dando cuenta a la asamblea mensual inmediata, para su ratificación." (131)

El resto del articulado no reviste especial interés con excepción de dos preceptos, el artículo 14 que da facultad al Comité para obtener asesoría de expertos y el artículo 15 que habla del patrimonio y recursos de la Comisión Nacional de Turismo.

El reglamento de esa Ley fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 1930 y en lo general, detalla aspectos de trámite y ejecución, de acuerdos, pero como ocurre en ocasiones, invade en ciertos casos el campo de la legislación sustantiva. Por ejemplo, en el artículo 10., se reproducen y amplían los objetivos de la Comisión, señalando que, además de fomentar el turismo nacional e internacional, la Comisión tiene también la finalidad de eliminar las circunstancias limitantes del turismo.

El capítulo II se ocupa de determinar cómo se forman y funcionan las Comisiones locales. Al respecto establece:

"Que la Comisión Nacional de Turismo mantendrá relaciones oficiales con las comisiones locales cuando lo soliciten y apoyará sus trabajos, siempre y cuando se sujeten a las bases que el Reglamento establece y que son:

(131) Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, D.O. 7 de febrero de 1930, Artículo citado.

. Que se integren igual que la Comisión Nacional, con representantes de las autoridades estatales, bancos, Cámaras de Comercio, empresas de comunicaciones, etc., es decir, con todas las instituciones que tienen -- contacto con el turismo.

. Que hagan trabajos en forma regular.

. Serán auxiliares de la Comisión Nacional, la cual podrá encargarles los trabajos que crea oportuno. (132)

El artículo 3o., se ocupa de un aspecto no previsto en la Ley; dice lo siguiente: "Las dificultades que pudieran suscitarse entre la Comisión y algunas dependencias del Ejecutivo con motivo de la interpretación y aplicación de este Reglamento serán tratadas por la Secretaría de Gobernación y, en su caso, resueltas por el mismo Ejecutivo." (133) Es decir, se da intervención al Ejecutivo, en una especie de última instancia respecto a las cuestiones planteadas por la aplicación o interpretación del Reglamento. Creo que esta inserción se hizo con el objeto de evitar que conflictos entre las dependencias pudieran obstaculizar los objetivos de la Ley y su Reglamento.

El capítulo III del Reglamento trata de la organización y funcionamiento de la Comisión. Las disposiciones importantes son:

Los artículo 6o y 7o, establecen las bases para que ingresen a la Comisión los Delegados representantes de las empresas conectadas con el turismo, cuya designación tiene que ser aceptada por la Comisión en Asamblea General; será un representante común de todas las instituciones del mismo ramo y se requiere el voto de las dos terceras partes de los delegados asistentes. (133)

(132) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión Nal. de Turismo. D. O. - 10 de febrero de 1930. Art. 2o.

(133) (133) Reglamento citado. Artículos 3, 6 y 7.

ciales y recomendar a las empresas privadas que hagan su propaganda acorde con las ideas de la Comisión. Se recordará que en la Ley Orgánica no se hacía mención de la propaganda privada, aquí se suple la omisión mediante una recomendación prudencial a las empresas para que se ajusten a las ideas de la Comisión.

También elaboran la información a la prensa.

Artículo 11.- Aquí se habla de la creación de un servicio de - vigilancia, cuyo proyecto queda a cargo de la Subcomisión de Vigilancia; proponer todos los acuerdos y realizaciones para que se realice ese proyecto y dictaminar sobre los asuntos relativos a vigilancia y seguridad.

Artículo 12.- En este precepto se enuncian las funciones de - la Subcomisión de Comunicaciones y transportes, que son: Procurar que se -- cumpla con las leyes y disposiciones que eviten dificultades a los turistas en puertos aéreos y marítimos, líneas férreas y carreteras, estaciones terminales y de tránsito; proponer medidas a las autoridades y empresas particulares para mejorar los servicios públicos y privados y dictaminar sobre los casos que sobre esas cuestiones se presenten ante la Comisión.

Artículo 13.- Establece los asuntos de competencia de la subcomisión de mejoramiento de ciudades y demás centros de turismo, la cual actuará ante las autoridades federales y locales para desarrollar y mejorar - los servicios públicos; hace iguales gestiones ante las empresas privadas, especialmente hoteles, comercio, etc., para que den comodidades al turista, y, dictaminar sobre los asuntos de esa clase que se sometan a la Comisión.

Artículo 14.- Enumera los asuntos a cargo de la Subcomisión de Turismo local y coordinación de actividades generales: Impulso y desarrollo de excursiones, jiras, etc., para el desarrollo del turismo local; unificar

métodos y sistemas de las Comisiones locales con las de la Comisión Nacional e impulsar la creación de nuevos centros turísticos.

Artículo 15.- Como su nombre lo indica, la Subcomisión de trámite hará ante los Jefes de instituciones oficiales o privadas, las gestiones que se necesiten para implantar las medidas que recomiende la Comisión - en sus resoluciones.

Artículo 16.- Habla de la Subcomisión de Estadística, en la -- que figurarán el Representante del Departamento de Estadística y el Secretario de la Comisión y se ocupará de preparar las estadísticas del turismo social e internacional.

Artículo 17.- La Subcomisión de Investigación e integración: Estudiará las solicitudes para ingresar a la Comisión Nacional que hagan las empresas o instituciones para ingresar; proponer a la Comisión el ingreso de las empresas o instituciones que a su juicio deban estar representadas; ha-- rán lo mismo respecto a las personas que se propongan como miembros honora-- rios o en el extranjero, investigando sus antecedentes y dictaminará sobre - los proyectos o iniciativas que se envíen a la Comisión y no correspondan a ninguna de las otras subcomisiones. (134)

Los artículos 20 a 24, Capítulo VI, tratan de las facultades de la Asamblea, órgano supremo de la Comisión Nacional de Turismo. A la Asamblea compete, conforme al artículo 20: "I.- Dictar todos los acuerdos y medidas -- que deban ponerse en práctica en relación con los fines de la Comisión, siem-- pre que dichas medidas no estén encomendadas al Comité Ejecutivo;

II.- Resolver acerca de las proposiciones, Estudios e informes -

(134) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, D.O. 10 de febrero de 1930. Arts. 9 a 17.- Resumidos.

que sean presentados por las Subcomisiones.

III.- Autorizar la asistencia a las sesiones, de personas extrañas a la Comisión, con voz informativa.

IV.- Una vez que la Comisión esté en condiciones de percibir fondos de cualesquiera de los conceptos a que se refiere el artículo 15 de la Ley, nombrará una Comisión especial que formule el Reglamento para el manejo e inversión de los mismos fondos, el que será sometido a la Asamblea". (135)

Los requisitos para celebrar Asambleas son: Deberán concurrir por lo menos la mitad más uno de los miembros, salvo que se haya fijado un quorum especial, como es el caso de la admisión de representantes a la Comisión en que se requiere por lo menos las dos terceras partes. Art. 21.- Todos los acuerdos se toman por mayoría de votos; el Presidente de la Comisión tiene voto de calidad. Art. 22.- Los Delegados representantes tienen un voto por cada institución que representen, pero un delegado no podrá tener más de dos representaciones.

Las sesiones podrán ser: ordinarias, extraordinarias, públicas, y secretas. Art. 24. (136)

El Comité Ejecutivo, del que ya se habló antes se integra por el Presidente de la Comisión, que lo es también del Comité, dos vicepresidentes nombrados por escrutinio secreto entre los miembros que lo compongan, los Presidentes de las Subcomisiones, que serán vocales, un secretario y un tesorero. Las facultades del Comité son las que establece el artículo 11 de la Ley orgánica; en el reglamento se dan las directrices para su aplicación:

(135) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. D.O. Febrero 10 de 1930.- Artículos que se citan.- Resumen.

(136) Reglamento citado. Art. 24.

. Dirige el Comité las labores de la Comisión y la representa jurídicamente; corresponde al presidente firmar todos los documentos que se expidan;

. A petición de dos de sus miembros se reunirá para tratar asuntos urgentes; también lo pueden convocar cuatro miembros de la Asamblea general;

. Le corresponde conocer y despachar la correspondencia;

. Los presidentes de las subcomisiones que formen parte del Comité, llevarán éste la opinión de las subcomisiones que representen, para que haya perfecta coordinación entre los acuerdos del Comité y los de las Subcomisiones;

. Le corresponde ejecutar las resoluciones de la Comisión Nacional;

. Autorizará gastos hasta por trescientos pesos; para mayor - - cuantía deberá recabar autorización de la Asamblea General;

. Nombrará y removerá al Secretario, Tesorero y empleados.

. La Asamblea debe ratificar los nombramientos. Si rechaza algunos con causa el Comité le pasará una terna, dentro de la cual elegirá definitivamente;

. Los miembros del Comité Ejecutivo durarán en su encargo dos años, aunque ya no tengan la representación con que ingresaron, salvo que las dependencias o empresas hagan nueva designación de representantes;

. Para renovar al Presidente de las subcomisiones se esperará a que termine el período de dos años que se señala en el inciso anterior.

(137)

(137) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. D.O. Febrero 10 de 1930. Artículo 25. Resumen.

Conforme al capítulo VI, el Secretario deberá ser un técnico experto en turismo; lo nombrará el Comité y recibe su sueldo de la Comisión Nacional.

Sus facultades son conforme al artículo 26 del Reglamento, las siguientes:

I.- Redactar las actas de las Sesiones del Comité Ejecutivo y de la Asamblea.

II.- Fungir con su carácter de Secretario en todos los actos a que se refiere la fracción anterior.

III.- Dar cuenta al Presidente, con todos los asuntos, el mismo día que se reciban en la Comisión.

IV.- Acordar con el Presidente del Comité, todos los asuntos de obvia resolución y de mero trámite.

V.- Desempeñar las demás comisiones que el Presidente le encomiende y que tenga relación con su cargo.

VI.- Dar cuenta con las actas a que se refiere el inciso I de este artículo en la sesión siguiente, para que, después de discutir las y aprobarlas, sean conservadas en el archivo especial que al efecto se llevará, firmando dichas actas juntamente con el Presidente o quien substituya a éste según el caso.

VII.- Poner el conocimiento de la Asamblea los documentos que tenga en cartera y que deban ser conocidos en el curso de las sesiones.

VIII.- Redactar las comunicaciones oficiales de la Comisión, -- usando el papel propio de ésta y firmándolas en unión del Presidente.

IX.- Acordar diariamente con el Presidente: a falta de éste, con el Primero o Segundo Vicepresidentes, por su orden y en ausencia de ambos, con los vocales, por el orden que les corresponda. El número de orden de los -

vocales se fijará en la primera junta que celebre el Comité, por escrutinio se
creto.

X.- Vigilar por el buen orden de los trabajos del personal ad
ministrativo de la Comisión, que estará bajo su inmediata vigilancia y direc-
ción, así como del archivo de la propia Comisión.

XI.- Formar parte de las Subcomisiones de Propaganda y Prensa
y estadística.

XII.- Las demás que le sean fijadas por la Comisión." (138)

He querido transcribir íntegro este artículo, porque se refiere
al Secretario del Comité Ejecutivo quien, conforme a este Reglamento, debe
ser técnico en turismo, para hacer la siguiente reflexión. Ni en la ley orgánica
ca, ni en este reglamento se contienen disposiciones que concretamente se re--
fieran a aspectos turísticos, sino que se delinea una estructura administrativa
va para atender las actividades de ese tipo y procurar su desarrollo; las po--
cas disposiciones que de alguna manera se relacionan con los objetivos principi
pales de la Comisión, ya han sido señaladas. Más adelante haré una referencia
más amplia a esta cuestión.

Las disposiciones siguientes se ocupan sucesivamente de los
siguientes puntos: Art. 27.- Facultades del Tesorero.

Artículos 28 a 33, reglamenta las actividades de los miembros
honorarios, que podrán ser miembros del Cuerpo Consular, Diplomáticos y funcioni
narios del gobierno, o personas que se hayan dedicado al fomento del turismo.
Desempeñarán los trabajos que les encomiende la Comisión y podrán participar
en las reuniones con voz, pero sin voto.

(138) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo. Fe-
brero 10 de 1930. Artículo 26.

En los artículos 34 a 39, se señalan las atribuciones de los funcionarios: el Primer Vice-Presidente, que sustituirá al Presidente en sus faltas; el Segundo Vice-Presidente, que tiene las mismas funciones que el primero, en ausencia de éste; el asesor legal que tiene las funciones propias de su especialidad.

El artículo 3º habla de las atribuciones de los delegados representantes ante la Comisión Nacional de turismo, que podrán formar parte de las subcomisiones y estudiar los asuntos que se les turnen y dictaminarlos.

En lo general este reglamento es, como ya se ha indicado, un esfuerzo del gobierno mexicano por integrar un sistema administrativo que coadyuve al desarrollo del turismo. Siendo un primer delineado de regulación turística, presenta su aplicación dificultades, en tanto que somete muchas cuestiones, dictámenes y acuerdos, que se turnan previamente a subcomisiones, las que dictaminan sobre ellos y después pasan a la Asamblea para acordar lo que proceda, excepto los asuntos de carácter urgente que, todavía se turnan al Comité Ejecutivo, cuyo Secretario da cuenta al Presidente para que resuelva en definitiva. Esos aspectos revelan la preocupación del Estado Mexicano de favorecer el desarrollo del turismo, inclusive con la intervención del titular del Poder Ejecutivo. Aun hoy sigue siendo motivo de especial interés, y todavía en la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, anterior a la vigente se incluyó la disposición de que, cuando hay conflicto entre dos o más dependencias, resuelve la cuestión el Presidente de la República. Oportunamente se comentará este punto, al analizar la ley citada.

En el año de 1937, en el mes de junio, se expidió un Reglamento de la Ley General de Población, en su parte relativa al turismo. En él se habla de un Departamento de Turismo, pero dependiente de la Secretaría de Gobernación. -

En los artículos 1o. y 2o., de dicho Reglamento se establece que el Departamento de Turismo, es el órgano de la Secretaría de Gobernación encargado de desarrollar las actividades relativas a turismo que se fijan en la Ley -de Población-, para la Dirección General de Población y sus facultades son las que tenía en la materia la Secretaría de Gobernación, conforme al artículo 7o., fracción - - VIII, 16, 17, 18, 122 a 14^o inclusive, de la Ley General de Población. (139)

En el artículo 14 de dicho Reglamento, se señalan de manera ejempli-
ficativa, los atractivos que deben ser objeto de especial propaganda por parte -
del Departamento. Dice lo siguiente: "Serán objeto especial de la propaganda que
el Departamento desarrolle, los centros arqueológicos, coloniales, típicos, in-
dustriales, hidrominerales, climáticos y los lugares de belleza naturales. A -
esta propaganda deberá contribuir en su esfera y en todo aquello que el Departa-
mento de Turismo demande, las diversas dependencias del Ejecutivo, los gobier -
nos de los Estados y las autoridades municipales. " (140)

Y, en relación a los atractivos, en el artículo 15, se agregan, -
los museos y lugares por los que se cobra cuota para visitarlos; estableciéndo-
se que el Departamento de Turismo debe controlar dichos pagos.

Y, en cuanto a la conservación y fomento de los atractivos, se dan
normas al respecto en el artículo 16, y se habla ya de la creación de nuevos -
centros. Como medidas para esos efectos se dan:

- . La conservación del carácter peculiar de cada centro;
- . La vigilancia de su racional explotación;

(139).- Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al turis-
mo. D.O. 7 de junio de 1937.- Arts. 16 y 17.

(140).- Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al turis-
mo. D. O. 7 de junio de 1937. Arts. 16 y 17.

. El mejoramiento de sus condiciones sanitarias, económicas, etc., y

. El acondicionamiento de los lugares que puedan llegar a constituir nuevos centros de atracción. (141)

Aunque esas normas son elementales, se considera que para la época en que se elaboraron fueron operantes.

Preocupa a las autoridades turísticas, propiciar la celebración de convenciones, para lo cual recomienda, preparar material técnico para la celebración de convenciones de turismo y congresos que lo beneficien, así como exposiciones, conferencias y reuniones. (142) Aun no se habla de las convenciones y congresos internacionales y nacionales de diversas especialidades, que en nuestros días constituyen un renglón altamente dinámico del turismo.

Por acuerdo del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de 16 de julio de 1937, se modificó el artículo 20 del reglamento, quedando como sigue: "Por conducto de las Oficinas de Turismo de los Estados y de acuerdo con las autoridades estatales, y municipales, el Departamento vigilará que los restaurantes, hoteles, casas de huéspedes y otros lugares de alojamiento, se sujeten a tarifas previamente aprobadas y que deberán ser fijadas en lugar visible de los propios establecimientos e impresas cuando menos en español e inglés. -- La vigilancia se extenderá igualmente al servicio que los citados establecimientos rindan a los turistas y, al efecto, el Departamento establecerá los sistemas de Información y estadística que el cumplimiento de este artículo demande. Las tarifas a que se refiere este artículo deberán estar autorizadas y firmadas por el Jefe del Departamento de Turismo. En el Distrito Federal estas funciones de

(141) Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al turismo. D. O. 7 de junio de 1937. Arts. 16 y 17.

(142) Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al turismo. D. O. 7 de junio de 1937. Arts. 16 y 17.

vigilancia quedan a cargo del expresado Departamento."

Otros acuerdos fueron modificando diversos artículos del Reglamento, a medida que el desarrollo de las actividades turísticas lo demandaron, o bien cuando se observó la necesidad de establecer un ordenamiento para regular una determinada situación, que no estaba prevista. Así tenemos acuerdos datados en diversas fechas del año de 1937 y algunos de 1939, por lo cual se prefiere incluir las disposiciones relativas dentro del contexto del reglamento.

El artículo 21 establece la obligación de hoteles y centros de hospedaje de comunicar al Departamento el número de localidades de que disponen y los precios. En el artículo 22 se prohíbe a esos establecimientos alterar los precios, ya sea elevándolos o reduciéndolos, sin autorización. El artículo 23 es importante, ya que refiere a las reservaciones, que deben ser observadas estrictamente, siendo motivo de infracción que se contravenga ese ordenamiento.

Igualmente se vigilarán los servicios de transporte, haciendo a los empresarios las observaciones que se considere pertinentes para corregir irregularidades. Art. 24. También las compañías de transportes harán reservaciones; art. 28, mediante el pago de un determinado porcentaje. El Departamento vigilará los servicios terrestres aéreos o marítimos y se previene que no se eleven las tarifas sin autorización.

El Departamento de Turismo tendrá servicio de informes en carreteras y centros de población; pondrá señales e indicaciones. Para los turistas que viajan tripulando su propio vehículo se les previene que deben observar las disposiciones aduanales y de tránsito. Art. 31.

Y en el artículo 34 establece determinados requisitos para los guías de turistas. Dice así: "Para los efectos de los artículos 136 a 140 in-

clusive de la Ley, se entenderá por guía de turistas la persona que se dedique a prestar sus servicios de compañía o ilustración a los turistas. Nadie podrá ejercer ese oficio sin la credencial respectiva expedida por el Departamento de Turismo. Sólo los mexicanos por nacimiento podrán ser guías de turistas." En los artículos 35 a 40 inclusive, se dan las normas para obtener la credencial, las obligaciones de los guías y los motivos por los cuales se puede -- cancelar la autorización. (143)

Conforme al artículo 41 del Reglamento que se analiza, las agencias de turismo, son de tres clases: Agencias oficiales, que se establecen por acuerdo del Departamento y las honorarias, cuyo agente es nombrado por la Secretaría de Gobernación; tiene las mismas facultades que el agente oficial, - pero no recibe retribución.

Las agencias privadas son empresas comerciales, formadas por particulares o cooperativas. Prestan toda clase de servicios por remuneración y están sujetas a lo que dispone la Ley General de Población en su capítulo -- III, título IV; pueden organizar excursiones, pero antes de anunciarlas deben obtener la autorización del plan respectivo; lo mismo las agencias extranjeras. Las agencias privadas de turismo tienen que registrarse en el Departamento de Turismo; la inscripción será gratuita, pero tienen que otorgar fianza, que puede ser permanente o temporal, según garantice una excursión o la totalidad de los negocios de la agencia. Artículos 41 a 45 del Reglamento (144)

A fines del año de 1939, se creó el Consejo Nacional de Turismo, por acuerdo de la Secretaría de Gobernación que se publicó el 21 de diciembre de 1939. Las razones de esta determinación se encuentran en los consideran

(143) Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al turismo. D. O. 7 de junio de 1937. Arts. cit.

(144) Reglamento de la Ley General de Población, en la parte relativa a turismo. D. O. 7 de junio de 1937. Arts. cit.

dos previos a la parte dispositiva y son muy interesantes en tanto que revelan que las autoridades mexicanas tienen plena conciencia de los trascendentes -- efectos socioculturales, políticos, etc., de esta actividad. Por ser la doctrina del gobierno mexicano en materia turística, los transcribo a continuación:

"Primero.- Que el turismo promueve el acercamiento social, cultural, espiritual, político y económico y el conocimiento directo entre los -- pueblos e influye preponderantemente en el desarrollo progresivo de México;

Segundo.- Que el turismo local y el nacional enaltecen los valores estéticos y la significación moral de los usos y costumbres populares, estimulan el fomento de las artes e industrias típicas y despiertan el interés de preservarlas en toda su autenticidad y pureza;

Tercero.- Que particularmente el turismo interamericano, en la época presente, es elemento trascendental en la vida de las naciones continentales, porque reafirma la solidaridad entre ellas y la comunidad de intereses de sus pueblos y afianza el destino pacífico y las conquistas humanas que son su patrimonio;

Cuarto.- Que es inaplazable elevar el fomento del turismo al plano que imperativamente requiere su importancia actual y su crecimiento futuro, desarrollándose en forma ordenada y continua en todos sus categorías, con la misma eficacia con que se impulsan y protegen la agricultura, las industrias y el comercio en sus aspectos de producción distribución y consumo;

Quinto.- Que en esa importante tarea deben participar, en primer término, los poderes públicos y, cooperativamente, la iniciativa privada para ejercer, según sea necesario, la acción gubernamental, la acción particular, o en forma concertada y oportuna, la acción conjunta de ambas partes, pre

via delimitación de los campos en que a los círculos turísticos oficiales o -- los particulares toque ejercer aisladamente o en combinación sus respectivas actividades;

Sexto.- Que el Gobierno de México y las empresas nacionales -- directamente interesadas, participaron en el Primer Congreso Interamericano de Turismo en San Francisco Cal., del 14 al 21 de abril del presente año, y de co-- mún acuerdo con las representaciones de los demás países americanos, redacta-- ron un programa concreto para superar los obstáculos que están retardando el - movimiento de las corrientes turísticas y asumieron la responsabilidad de po-- ner en práctica sus conclusiones;

Séptimo.- Que en atención a esos compromisos, corresponde a Mé-- xico servir de lazo de unión y de agente coordinador en la prosecución de los esfuerzos iniciados, e invitar a los gobiernos de los países americanos y a -- los círculos particulares representativos de intereses turísticos para la cele-- bración del Segundo Congreso Interamericano de Turismo, que se congregará en - la Ciudad de México en el año de 1941, a fin de mejorar las prácticas seguidas adunar los intereses en conflicto y provocar soluciones factibles; y

Octavo.- Que el turismo es fuente de ingresos muy importantes y de beneficios directos para un gran número de empresas e individuos particu-- lares, en cuya virtud está justificado que contribuyan pecuniariamente al soste-- nimiento de los gastos que se erogan para el fomento del propio turismo..!"

(145)

En lo antes transcrito se observan diversos grupos de ideas con-- vergentes, que podemos sintetizar así:

a) Un enunciado de los valores cuyo desenvolvimiento propicia el

(145).- Acuerdo que crea el Consejo Nal. de Turismo. D.O. 21 dic. 1939. Consi-- deraciones preliminares.

turismo: relaciones humanas, contacto espiritual, comprensión a las culturas - afines, comprensión de usos y costumbres, realizaciones estéticas;

b) En el campo sociopolítico, solidaridad entre los pueblos, - acercamiento, comunidad de intereses;

c) En el campo económico, importantes ingresos para el país y la iniciativa privada y, consecuentemente, su participación en los gastos.

d) El turismo como fuente de ingresos tiene la misma importancia que la agricultura, las industrias y el comercio y debe procurarse su fomento, en forma ordenada.

e) Concurren a esa tarea, el gobierno y la iniciativa privada conjuntamente, pero delimitando sus campos de acción en la forma.

f) En forma directa se menciona un evento turístico interamericano: 1er. Congreso Interamericano de Turismo, que elaboró un programa y se proyecta organizar un segundo Congreso, para mejorar recomendaciones.

El Consejo Nacional de Turismo, de 1939, se creó para realizar una serie de objetivos que se enfocan hacia el fomento ordenado del turismo y, además, de un modo específico para preparar el material y organizar el segundo Congreso Interamericano de Turismo; en forma subsidiaria, pero importante, mejorar la propaganda y la información.

La parte dispositiva se condensa en catorce puntos; de ellos se hará una breve síntesis.

Los puntos primero, segundo y tercero del acuerdo establecen la estructura e integración del Consejo, que tendrá los siguientes órganos:

- . Patronato oficial para respaldar la iniciativa privada;
- . Comisión Nacional de Turismo y
- . Comisiones locales de turismo.

El patronato se forma con: Secretarios de Gobernación, Economía Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Obras Públicas, además, el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En la Comisión Nacional de Turismo figuran, además de las autoridades mencionadas, la Secretaría de Educación Pública, Agricultura, Defensa Nacional, y Departamento de Salubridad, Banco de México, Ferrocarriles Nacionales, Distribuidora de Petróleos Mexicanos, empresas ferrocarrileras, de aviación, navieras, hoteleras, instituciones de crédito, empresas bancarias de crédito hotelero, agencias de viajes, asociaciones automovilísticas, cámaras de comercio e industria y las entidades que estén conectadas con el turismo.

Conforme al punto cuarto, las Comisiones locales, se instalarán en los lugares adecuados al fomento del turismo; se formarán con representantes de autoridades federales, del Estado y el Municipio, así como las entidades privadas que se relacionen con turismo.

En los puntos quinto y sexto, se señalan las atribuciones del patronato, integrado conforme al punto primero antes relacionado y son: promover las condiciones necesarias para el fomento y desarrollo turístico; las normas relativas se basan y fundan en el artículo 3o., de la Ley de Población y en ellas se coordinará la acción gubernamental y la de la iniciativa privada. El Secretario de Gobernación presidirá el patronato; deberá constituirse un fondo para propaganda; la iniciativa privada aportará una porción y otra igual por la Secretaría de Gobernación; el fondo se ampliará conforme al programa aprobado por el Patronato.

Los representantes de las entidades privadas a la Comisión Nacional de Turismo los designarán las asociaciones y cuando no haya, por mayoría de votos.

En el artículo octavo, se enumeran las funciones de la Comisión Nacional de Turismo, que son:

I.- Proponer anualmente los lineamientos de la política turística y los programas también anuales que se desarrollarán, en niveles local, regional y nacional, de acuerdo con las actividades que a las dependencias relacionadas con el turismo corresponden.

II.- Sugerir iniciativa de leyes, reglamentos y disposiciones que contribuyan al desarrollo del turismo.

III.- Excitar a las empresas y personas de la iniciativa privada a mejorar la oferta de servicios.

IV.- Señalar los vicios o defectos en que incurran las dependencias oficiales y los particulares para que se corrijan.

V.- Excitará a las dependencias, a los gobiernos de los Estados y demás autoridades a que realicen obras de mejoramiento en lugares de interés turístico.

VI.- Promoverá se constituya la Federación Norteamericana de Turismo, de acuerdo con la cooperación que den los Consejos de Canadá y de Estados Unidos y participará en la integración de la Confederación Interamericana de Turismo.

VII.- Mantener relaciones con el Secretario permanente de los Congresos Interamericanos de Turismo que funciona en la Unión Panamericana.

VIII.- Hará arreglos y propondrá medios para que se celebre el II Congreso Interamericano de Turismo, en la ciudad de México en 1941.

IX.- Hará las promociones que considere coadyuvantes a los objetivos de la institución.

Las Comisiones locales de turismo, tienen conforme al punto no veno, iguales facultades, pero de acuerdo a su jurisdicción.

El Secretario de Gobernación y el Jefe del Departamento de Turismo, son Presidente y Secretario, tanto del Patronato como de la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional funcionará en pleno y por subcomisiones; que por cierto no se enumeran en el acuerdo, pero deben tomarse del Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al Turismo, del que ya se ha hablado, que seguía vigente y regula la cuestión en sus artículos 8 al 17 inclusive.

La Comisión celebra sesiones mensuales ordinarias, las extraordinarias cuando las convoque la Presidencia y funcionarán con la cuarta parte de sus miembros, conforme al punto decimosegundo.

Y de acuerdo con el punto decimotercero el Consejo Nacional de Turismo fomentará el turismo interior y exterior, "como elemento de cultura coadyuvante indirecto del desarrollo de la política demográfica y como medio de conocimiento de los recursos que ofrece el territorio nacional. La Secretaría de gobernación resolverá las dudas y dictará los reglamentos respectivos.

(146)

Se observa que este acuerdo complementa y amplía las regulaciones contenidas en el Reglamento de la Ley de Población en la parte relativa a turismo, dando en algunos casos mayor objetividad a las funciones de la Comisión Nacional a través de la coordinación que el Consejo Nacional de Turismo lleva a cabo entre las diversas dependencias que atienden asuntos relacionados con el turismo. Desde luego, esto se debe en gran parte a que en esos años el turismo en América se había incrementado notablemente por los conflictos de Europa que pronto se habrían de convertir en la segunda conflagración -

(146)- Acuerdo Presidencial que crea el Consejo Nacional de Turismo. D.O. 21 de Diciembre de 1939. Resumen.

mundial y también porque la experiencia adquirida en la atención del fenómeno turístico, que es extremadamente complejo, sacaba a luz nuevos problemas y enfoques no esperados a los que había que atender.

Por ello es que en estos años, se suceden los acuerdos y decretos, de los que se ha hecho mención concreta a los más importantes; cada uno de ellos contenía modificaciones, ampliaciones y ajustes a los ordenamientos anteriores, lo que ciertamente dificultaba su aplicación, surgiendo a veces incompatibilidades difíciles de resolver. Pero en lo general, el conjunto -- normativo, aunque un poco disperso contiene elementos fundamentales singularmente acertados cuya efectividad hizo que aparecieran en posteriores leyes, hasta su inclusión en una ley específicamente de turismo.

Pero, sobre ese particular, hay que señalar que, aun suponiendo una legislación cuidadosa y completa de la materia turística, siempre habrá aspectos del fenómeno que estén bajo la jurisdicción de otras autoridades e inclusive de varias a la vez. Ya se ha dicho al respecto y aquí se vuelve a insistir en ello, que hay competencias específicas de turismo y concurrentes, en las que se hace una especie de separación del fenómeno en sí, quedando algunos aspectos bajo la jurisdicción de una determinada dependencia y otros, que competen a las autoridades turísticas.

Todavía en el año de 1940, -27 de noviembre- hay un acuerdo -- más de la Secretaría de Gobernación, que complementa los anteriores de que se ha hecho relación. Tiene objetivos bien definidos: fomento y desarrollo del turismo nacional e internacional durante el bienio 1940-41, concidiendo con la celebración en México del Segundo Congreso Internacional de Turismo;

el fortalecimiento de la Asociación Mexicana de Turismo constituida por los Ferrocarriles Nacionales, el Banco de México y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, cuyos trabajos de propaganda y publicidad deben robustecerse y, - que tanto los poderes públicos como la iniciativa privada, en acción conjunta o coordinada, atiendan las cuestiones de seguridad, servicio y saneamiento que se ofrezcan a los turistas, cuya afluencia se incrementará previsiblemente en ese período.

Por tanto, el acuerdo va dirigido a las dependencias que integran el Patronato de Turismo, estableciéndose para cada una, una serie de medidas específicas en las que, de acuerdo con sus atribuciones deberán cooperar para unificar y estructurar una política favorable al fomento y desarrollo del turismo. Tal es el contenido del artículo 10., del citado acuerdo que especifica lo siguiente:

1.- La Secretaría de Gobernación:

a) Reducirá al mínimo los requisitos migratorios para el movimiento interamericano de turistas nacionales de los países de América, sin perjuicio de redoblar sus precauciones para evitar que se internen al país - al amparo de las facilidades que se concedan, personas que no tengan esa calidad, o que teniéndola, no sea conveniente su admisión;

b) Dará facilidades, en combinación con la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Salubridad Pública, para que la inspección de migración, aduanas y salubridad, se hagan a bordo de los trenes directos que conduciendo turistas pasen la frontera internacional;

c) Promoverá, en unión con las Secretarías de Relaciones y Hacienda, la celebración de convenios que tengan por fin simplificar las formalidades para el tránsito de turistas y sus vehículos, procedentes de los paí

ses americanos;

d) Pedirá a los gobiernos de las Entidades Federativas y a los ayuntamientos en toda la República, cooperen en su jurisdicción para crear - las condiciones particulares, necesarias para la existencia y desarrollo del turismo;

e) Excitará a las autoridades federales, locales y municipales conectadas con los problemas del turismo a que concurren permanentemente a - la integración de las Comisiones locales y subcomisiones de turismo que funcionen en la República;

f) Convocará para la celebración de convenciones regionales de turismo y ulteriormente, a la reunión de un congreso nacional, como preliminar del Segundo Congreso Interamericano, cuya sede será la ciudad de México, Distrito Federal;

g) Asumirá el despacho de la Secretaría General del Patronato y de la Presidencia de la Comisión Nacional; y

h) Vejará para que mejoren y aumenten los servicios esencia-- les de atención a los turistas, en relación adecuada para satisfacer la de-- manda progresiva que se registre.

II.- La Secretaría de la Economía Nacional:

a). Estimulará el establecimiento, manejo y mejora de los ho-- teles, campos de turismo, casas de huéspedes, restaurantes, estaciones de - aprovisionamiento de combustibles, centros de recreo y demás lugares análo-- gos de servicio a los turistas;

b) Impulsará la celebración de exposiciones, ferias y concur sos de carácter comercial e industrial, con sujeción al Calendario Anual de Oportunidades de atracción turística;

Oportunidades de atracción turística;

c) Promoverá aumente la producción de los artículos pertenecientes a las artes e industrias típicas, y velará por la preservación de su pureza y la garantía de su autenticidad;

d) Atenderá a los problemas de producción, distribución, circulación y consumo que de modo especial se originen por el mayor movimiento turístico hacia y dentro de nuestro país;

e) Excitará a las cámaras de comercio e industria y a las demás asociaciones representativas de intereses económicos conectadas con los problemas del turismo, a que concurran oportunamente a cooperar con las comisiones locales y subcomisiones de turismo que funcionen en la República;

f) Recopilará el material relativo a los valores turísticos del país y de los lugares propicios para crear en ellos condiciones adecuadas para la existencia y desarrollo del turismo; y formulará el catálogo respectivo a fin de incluir dichos datos en el volumen sugerido en el Primer Congreso Interamericano de Turismo, para darlos a conocer al mundo americano; y

g) Recoleccionará, coordinará y formará las estadísticas relacionadas con el turismo.

III.- La Secretaría de Relaciones Exteriores:

a).- Invitará, en ocasión del bienio turístico 1940-41 por medio de los miembros del Servicio Exterior de la República en el continente y de acuerdo con las proclamas de los Presidentes de México y de los Estados Unidos, a que se emprendan viajes a nuestro país, particularmente a los grupos selectos que se reúnan en convenciones internacionales, capaces de señalar en nuestro territorio la sede de sus juntas anteriores;

b) Dará facilidades para documentar a dichos grupos y a los turistas americanos que resuelvan venir a México individualmente;

c) Estimulará la exportación de los artículos pertenecientes a las artes e industrias típicas nacionales;

d) Transmitirá a los gobiernos de los países del continente, - por conducto de los Jefes de Misión de los mismos, la invitación oficial para que designen con oportunidad sus representantes ante el Segundo Congreso Interamericano de Turismo que tendrá lugar en la ciudad de México D. F., en 1941;

e) Invitará igualmente a las empresas, compañías, asociaciones e individuos interesados en el turismo interamericano para que acrediten del mismo modo sus representantes ante el Segundo Congreso;

f) Cooperará en los arreglos para que los países de América - participen en la temporada de festejos folklóricos internacionales que deben celebrarse, coincidiendo en 1941 con la reunión del mismo Congreso;

g) Promoverá la celebración de convenios con los países comprendidos dentro de las áreas geográficas turísticas naturales vecinas a México, a fin de lograr la simplificación de los procedimientos a que se sujeten los turistas, al entrar y salir de los países comprendidos en los siguientes grupos:

1o.- Canadá, Estados Unidos, México y Cuba;

2o.- México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá;

h).- Recopilará y concentrará material extranjero de publicidad, propaganda, anuncio, literatura, cartografía, fotografía y gráficas de carácter turístico sobre México y sobre otros países, para incorporarlos al archivo y biblioteca que se organicen especialmente.

IV.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) Reducirá al mínimo los requisitos aduanales en relación con la entrada y salida de los turistas interamericanos, sus equipajes, los vehículos que manejen y los artículos pertenecientes a las artes e industrias típicas nacionales que exporten consigo, sin perjuicio de redoblar sus precauciones para evitar que aprovechen de esas facilidades, personas que no tengan derecho a ellas;

b) Promoverá que el sistema de seguros con que se protegen los turistas, garantice suficiente y debidamente sus riesgos;

c) Velará porque los turistas procedentes del extranjero puedan realizar fácilmente el cambio de sus valores por conducto de agentes responsables;

d) Estimulará la inversión de capitales de iniciativa privada para el establecimiento, manejo y mejora de hoteles, campos de turismo, casas de huéspedes, restaurantes, centros de recreo y demás lugares conectados con los servicios de hospedaje alimentación y entretenimiento, por medio de franquicias aduanales, ayuda financiera u otros alicientes que otorguen la Federación, los Estados y los Ayuntamientos;

e) Excitará a las juntas de mejoras materiales de los puertos marítimos y fronterizos, para que los fondos de que disponen los apliquen preferentemente al perfeccionamiento de los sistemas sanitarios, abastecimiento de agua potable y drenaje de desperdicios, y las ayudará a financiar los planes de mejoramiento y de los demás servicios análogos, cuando demanden erogaciones cuya amortización deba ser paulatina;

f) Ministrará, en cumplimiento del artículo 6o., del Acuerdo Presidencial del 9 de diciembre de 1939, la cantidad anual que se señale como aportación para integrar el fondo de propaganda que cubra el programa de publicidad para el fomento y desarrollo del turismo.. De modo especial, habrá

previsión presupuestal extraordinaria para los gastos de preparación y realización del segundo Congreso Interamericano de Turismo;

g) Excitará a los gobiernos de las Entidades Federativas y a los ayuntamientos para que en sus presupuestos destinen asignaciones especiales, a fin de mejorar las condiciones de su región y participar en la publicidad y propaganda que va a organizarse en combinación con los intereses privados conexos;

h) Enaltecerá el bienio turístico 1940-1941, con la emisión de timbres fiscales conmemorativos del Segundo Congreso mencionado;

i) Formará el catálogo de los valores turísticos que forman parte del Patrimonio de Bienes de la Nación, a fin de seleccionar y publicar, en el volumen sugerido en el Primer Congreso Interamericano de Turismo, los datos relativos a los que ofrezcan mayor interés; y

j) Promoverá la celebración de convenios especiales para establecer con otros países americanos exenciones aduanales recíprocas en beneficio del intercambio de material descriptivo y de propaganda turística.

V.- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas..

a) Excitará a las empresas porteadoras para que mantengan los servicios que ofrezcan a los turistas en condiciones eficaces, particularmente en materia sanitaria y de seguridad;

b) Velará por que se cumplan las medidas de protección encomendadas a la Policía de Caminos;

c) Promoverá el establecimiento de servicios e itinerarios combinados entre las diversas empresas de transporte de pasajeros, con el privilegio de escalas y las posibilidades de utilizar diversos sistemas al cambiar de dirección el viaje;

d) Estimulará dentro de cada región turística, el establecimiento, manejo y mejora de los medios de transporte, a fin de que basten

para la conducción de las excursiones colectivas que nos visiten durante las temporadas de mayor movimiento turístico;

e) Estudiará la forma de regular lo relativo al transporte de pasajeros de paga, que se realiza con vehículos particulares, fuera de las garantías establecidas en la ley de la materia;

f) Estudiará los sistemas y señales de tránsito para calles y caminos que observen los distintos países del continente, a fin de promover en el nuestro las modificaciones pertinentes, para unificarlos y generalizarlos en los términos que se adopten;

g) Promoverá la conservación, el mejoramiento, y la reparación de las vías de comunicaciones existentes o la construcción de las que faltan, para desarrollar nuevas zonas propicias para la práctica de deportes específicamente turísticos, para la celebración de festejos y festivales folklóricos, o para hacer accesibles mayor número de lugares que tengan valores de atracción turística, velando por la preservación de las bellezas naturales y teniendo en cuenta el calendario anual de las oportunidades de movilización turística;

h) Promoverá la solución del problema de intercomunicación en la frontera sur, en relación con el Ferrocarril Panamericano;

i) Intensificará, estableciendo la coordinación necesaria con los gobiernos de las Entidades Federativas, los trabajos de construcción de los tramos que faltan de la Carretera Panamericana y del sistema Panamericano de Carreteras, con el propósito de que puedan inaugurarse éste el 12 de octubre de 1942, en conmemoración del 450 Aniversario del Descubrimiento de América;

j) Impulsará la terminación de la Carretera Internacional del Pacífico para hacer posible el establecimiento de itinerarios circulares con el este y el oeste de los Estados Unidos;

k) Estimulará la organización de caravanas y "raids" automovilísticos a larga distancia, dentro del país y en radios internacionales - más amplios, para intensificar el uso de los caminos que, una vez terminados, se pongan en servicio;

l) Enaltecerá el bienio turístico 1940-1941, con la emisión de timbres postales conmemorativos del Segundo Congreso Interamericano de Turismo;

m) Robustecerá la propaganda en favor del turismo por medio de leyendas alusivas y en los esqueletos para transmisión de mensajes telegráficos; y

n) Favorecerá la introducción de tarifas especiales, y si es posible de franquicias gratuitas para la distribución de material descriptivo y de propaganda turística, por medio de las empresas de transportes y -- otorgará complementariamente la franquicia postal para la conducción de dicho material hacia las zonas en las que no existan empresas de transportes que -- presten su cooperación.

VI.- El Departamento del Distrito Federal;

a) Adoptará las medidas adecuadas de protección, esencialmente de tipo sanitario, y excitará a las empresas que presten a los turistas para que mantengan sus servicios en condiciones eficaces;

b) Favorecerá el establecimiento, manejo y mejora de los - servicios conectados con los turistas, particularmente, en lo que se refiere al aumento de alojamiento para la recepción de los grupos que vengam a celebrar en la ciudad sus convenciones, y durante las temporadas de mayor afluencia;

c) Promoverá, acentuando las características típicas del -

país y los usos y costumbres de valor estético y de significación espiritual de nuestro pueblo, mayor número de oportunidades recreativas y de facilidades de vida y esparcimiento nocturnos;

d) Protegerá la conservación de los tesoros naturales, arqueológicos, coloniales e históricos situados en su jurisdicción, y ayudará a hacerlos accesibles a los turistas;

e) Preservará el ambiente típico de la ciudad y de sus alrededores, mediante los reglamentos y normas de planificación, zonificación y construcción urbanas, y de preservación de las bellezas naturales;

f) Cooperará en la celebración de temporadas anuales de -- festejos a base de elaboración de platillos nacionales, exhibición de trajes regionales, danzas, ballets, canciones, música, conciertos, torneos deportivos, desfiles, exhibiciones y demás atracciones propicias al desenvolvimiento de la ciudad de México como principal centro de turismo iniciando esa celebración el presente año, como preliminar de la temporada que debe coincidir en 1941 con la reunión del Segundo Congreso Interamericano de Turismo;

g) Participará en los preparativos de dicho Congreso, en la convocatoria de los concursos que se decidan sobre temas que favorezcan el fomento y desarrollo del turismo, y en el otorgamiento de premios y concesión de subsidios que se juzguen convenientes;

h) Recopilará el material relativo a los tesoros turísticos de la ciudad de México y de los alrededores que desde ella puedan visitarse en viaje de ida y vuelta de un sólo día, para dar a conocer el ambiente y los atractivos que rodean a la capital de la República; e

i) Cooperará en la preparación de policías, agentes de -- tránsito, guías, choferes, meseros, camareros y demás personal que tengan contacto con los turistas, para que adquieran los conocimientos de especiali-

zación relacionados con sus actividades, adopten un trato afable cerca del turista, en su carácter de huésped bienvenido, e incluso aprendan idiomas extranjeros.

VII.- Las demás Secretarías y Departamentos del Poder Ejecutivo Federal, dentro de sus propias atribuciones, prestarán su cooperación técnica al Patronato, a fin de que, como organismos del Consejo Nacional de Turismo, respalden a la iniciativa privada y con la colaboración que a su vez le ofrezcan los gobiernos de las Entidades Federativas y los ayuntamientos, unifique la acción gubernamental que ayude a eliminar los obstáculos que retarden el desarrollo del turismo, y concurren con los intereses particulares -nacionales y locales- a promover las condiciones de fomento a que se refiere el artículo 5o., del Acuerdo Presidencial del 9 de diciembre de 1939 (147).

Se ha transcrito gran parte del acuerdo anterior porque amplía, aclara y detalla, considerablemente las funciones del Patronato de Turismo, desglosándolas, además las que corresponden por separado a cada uno de los miembros y esto último se hace de acuerdo a las atribuciones de cada una de las dependencias a las que pertenecen.

Es por otra parte, un primer intento, acertado en buena proporción de hacer un enunciado de las actividades específicamente turísticas en razón del objetivo o la persona que recibe sus efectos y, de igual manera se perfilan los criterios encaminados a clasificar, o por lo menos enumerar, los atractivos turísticos.

Lo anteriormente expuesto debe tomarse muy en cuenta, porque la estructuración de un ordenamiento turístico base, tiene que irse elaborando progresivamente a medida que el turismo se desarrolla. Buen número -

(147).- Acuerdo relacionado con el fomento y desarrollo del turismo nacional e internacional. D.O. Nov. 27 de 1940.

de las disposiciones contenidas en la parte del acuerdo que se comenta, se incluyen ya en las Leyes de Turismo posteriores, como de la directa competencia del organismo turfstico -Dirección, Departamento Secretaría-, y otras se insertan en los ordenamientos conexos. En cuanto a las disposiciones eliminadas, son concretamente aquellas que se refieren al Congreso Turístico interamericano.

En términos generales, el Consejo Nacional de Turismo creado en 1939, al que se refieren las modificaciones que se han consignado, se propuso llevar a cabo una coordinación positiva de las dependencias relacionadas con el turismo, así como organizar sus relaciones con las empresas privadas que se ocupaban de actividades turísticas; a esto se agrega la decisión del gobierno mexicano de fomentar y proteger el turismo, así como regular su aprovechamiento.

Siendo Presidente de la República el señor licenciado Miguel Alemán, promulgó el 25 de noviembre de 1947 una Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo, cuyo reglamento se publicó en el Diario Oficial el 5 de abril de 1949. La Comisión Nacional de Turismo, está mejor estructurada que en el acuerdo que vino a sustituir y su Reglamento es de singular importancia -- igualmente por el proceso metódico de su articulado y porque redondea con mayor precisión lo que es el turismo y los servicios a él conectados. Comento a continuación algunos de sus aspectos más importantes:

Los medios para fomentar el turismo nacional y extranjero en México, son:

- . El mejoramiento de los centros turísticos existentes y la creación de nuevos centros;
- . La conservación del carácter peculiar de cada centro;

- . La explotación racional vigilada de dichos centros; y
- . El mejoramiento de las condiciones generales y la sanidad de los centros.

Para organizar el turismo, se hace una división de la República en zonas.

Son órganos de la Comisión Nacional de Turismo, el Consejo Nacional de Turismo y el Comité Ejecutivo. El Consejo Nacional de Turismo está integrado por los Secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía, Comunicaciones, Educación, el Departamento -- del Distrito Federal, el Director del Banco de México, el Director de Petró-- leos Mexicanos, el Gerente de los Ferrocarriles, el Presidente y el Secreta-- rio del Comité Ejecutivo y el Presidente y Secretario de la Asociación Mexicana de Turismo.

Formarán parte del Consejo Nacional de Turismo, los presidentes, gerentes o directores de empresas que se interesen en el desarrollo - del turismo y sus actividades abarquen todo el país. (148)

Las funciones del Consejo Nacional de Turismo, reunen en - un sólo órgano las atribuciones que conforme a los ordenamientos anteriores - correspondían a varios organismos turísticos; pueden resumirse así:

I.- Fijar directrices generales para el fomento y desarro- llo del turismo;

II.- Acordar lo conducente para que el Comité Ejecutivo pueda desempeñar las funciones que le competen conforme a la ley de 25 de noviembre de 1947;

(148).- Reglamento de la Ley que crea la Com. Nal. de Turismo. D.O. abril 6 1949. Resumen. Arts. 5 y 6. Resumen.

III.- Estudiar y resolver los asuntos que sobre turismo le turnen sus propios miembros o el Comité Ejecutivo.

IV.- Promover leyes y disposiciones tendientes al fomento y desarrollo del turismo.

V.- Aprobar las categorías, fijar los precios y autorizar tarifas, conforme al capital, ubicación y servicios de los hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, et., que presten servicios al turista;

VI.- Autorizar al Comité Ejecutivo para celebrar con las autoridades federales, municipales y estatales los arreglos necesarios para conservar monumentos históricos y artísticos;

VII.- Autorizar las cuotas para visitar museos, zonas arqueológicas y lugares de belleza natural, que fijen las autoridades federales, estatales o municipales;

VIII.- Promover la celebración de congresos de turismo, exposiciones y conferencias que favorezcan su desarrollo;

IX.- Aprobar el presupuesto anual y los gastos extraordinarios del Comité, para que se sometan al ejecutivo por conducto del Secretario de Gobernación. (149)

El Comité Ejecutivo es el órgano de ejecución de los acuerdos del Consejo Nacional de Turismo y está formado por un Presidente, un Secretario y tres vocales nombrados por el Presidente de la República a través del Secretario de Gobernación. (150)

Las funciones del Comité Ejecutivo son:

I.- Ejecutar los acuerdos del Consejo;

II.- Celebrar arreglos o acuerdos, conforme a las bases que

(149).- Reglamento cit.- art. 13. Resumen.

(150).- Reglamento cit.- arts. 14 y 15. Resumen.

fije el Consejo, para la conservación de monumentos históricos y artísticos de interés para el turismo;

III.- Gestionar ante las autoridades Federales, estatales y municipales medidas que favorezcan el fomento y desarrollo del turismo;

IV.- Celebrar con instituciones y empresas nacionales y extranjeras arreglos para el fomento y desarrollo del turismo;

V.- Promover y realizar la propaganda y publicidad;

VI.- Aprobar la publicidad que lleven a cabo los organismos oficiales y descentralizados, así como las instituciones cuyas funciones estén vinculadas con el turismo; orientar la publicidad de las empresas privadas;

VII.- Opinar sobre la admisión en el Consejo de los presidentes, gerentes y directores de instituciones y empresas privadas interesadas en el turismo;

VIII.- Establecer delegaciones de turismo en el territorio nacional y en el extranjero;

IX.- Nombrar delegados honorarios de turismo dentro y fuera del país;

X.- Promover la formación de Comités pro turismo;

XI.- Promover la formación de centros de atracción turística;

XII.- Formular su presupuesto y presentarlo al Consejo;

XIII.- Opinar sobre la aceptación de subsidios o donativos ofrecidos para cooperación;

XIV.- Hacer efectivas las fianzas de las agencias de turismo conforme a los artículos 37 y 39 del reglamento;

XV.- Otorgar autorizaciones a las empresas, organizaciones y personas que pretendan dedicarse a actividades relacionadas con el turismo;

XVI.- Llevar un registro permanente de establecimientos de hospedaje que presten servicios al turista;

XVII.- Vigilar que los hoteles, centros de hospedaje, restaurantes, etc., que presten servicios al turista, cumplan con las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables.

XVIII.- Revisar y autorizar, dentro de las categorías que establece el artículo 13 inciso VI del reglamento, las tarifas de hoteles, establecimientos de hospedaje, restaurantes, etc;

XIX.- Vigilar que las empresas o personas que se dediquen a prestar servicios a los turistas, apliquen estrictamente las tarifas autorizadas;

XX.- Promover el establecimiento de hoteles y campos de turismo, gestionando se les den facilidades;

XXI.- Vigilar la estricta aplicación de las tarifas aprobadas por el Consejo para las visitas a museos, centros arqueológicos y lugares de bellezas naturales;

XXII.- Colaborar con las autoridades competentes para la fijación de las tarifas de servicios de transportes terrestres, aéreos o marítimos que presten servicios a los turistas;

XXIII.- Vigilar el funcionamiento del Servicio Nacional de Guías de turistas;

XXIV.- Expedir credenciales a los guías que llenen los requisitos y revocar las credenciales cuando proceda;

XXV.- Establecer los sistemas de información, inspección, obtención de datos estadísticos o de otra naturaleza, que se necesiten para

el desempeño de las funciones que le corresponden;

XXVI.- Requerir el auxilio de las autoridades para hacer cumplir las disposiciones del Consejo y del Comité..(151) .

Los órganos auxiliares del Comité Ejecutivo son, conforme al artículo 21 del Reglamento los siguientes:

I.- Los jefes o encargados de las Oficinas de Población en los puertos o ciudades fronterizas, cuando no haya delegados de turismo;

II.- Los representantes diplomáticos o consulares en el extranjero;

III.- Los jefes o encargados de las Oficinas de Hacienda en donde no haya delegados de Turismo u oficinas de población;

IV.- Las oficinas de turismo de los Estados;

V.- Los delegados honorarios de turismo.

En los artículos 22 a 29 se establecen las funciones de los órganos auxiliares en la forma que determine el Consejo; su tarea principal es informar a los turistas y hacer sugerencias al Comité. De todo ello - deben rendir mensualmente un informe detallado.

El capítulo V del Reglamento se ocupa de las agencias de turismo. El artículo 30 establece que: "Son agencias de turismo las empresas de carácter comercial formadas por particulares y organizadas legalmente con la finalidad de prestar servicios a los turistas mediante remuneración." - (152)*

Su funcionamiento queda condicionado a la autorización y registro del Comité Ejecutivo, el cual examinará si la empresa se constituyó legalmente y cuenta con personal y elementos técnicos indispensables. Recibi (151)* Regto. Com. Nal. de Turismo, D.O. abril. 6-1949. Art. 30.

(152) Reglamento de la Ley que crea la Com. Nal. de Turismo, Do. 0. 6 de 1949. Art. 19. Resumen.

da la autorización, las agencias deberán otorgar fianza, que podrá ser temporal o permanente, según se trate de una excursión o de los servicios en general que presta, lo que se garantice. Deberán sujetarse a las tarifas que para sus servicios. Las tarifas serán de cuatro categorías: de lujo, de primera clase, de segunda y de tercera. El Comité Ejecutivo de acuerdo con las normas que fije el Consejo, establecerá la categoría que corresponda a cada agencia.

Las agencias por su parte están obligadas a respetar los términos de los contratos y convenios que celebre. Su incumplimiento motivará que el Comité haga efectiva la fianza. Para la ejecución de las fianzas - se sigue un procedimiento establecido por el Reglamento. El afectado dispone de un término de sesenta días para presentar su queja ante el Comité por incumplimiento total o parcial. El comité dará a conocer a la empresa el contenido de la queja para que ésta pueda exponer y probar su defensa. Seis días después y con base en las constancias obtenidas se resolverá si procede la queja y el monto de dinero con que se afecte en su caso la fianza. Esta no debe cancelarse hasta que transcurra un término de sesenta días sin que se haya presentado ninguna queja.

Las agencias de viajes deben celebrar con los turistas un contrato por escrito en que se especifiquen los nombres de los contratantes, el itinerario y programa de los servicios y el precio y forma de pago. Las cancelaciones de esos contratos tienen que ser autorizadas por el Comité Ejecutivo.

Las autorizaciones y registros de las Agencias de viajes deben ser dadas a conocer a todas las empresas o entidades relacionadas con el turismo. (153)

(153) Regto. Com. Nal. Turismo, D.O. abril 6-1949. Resumen Cap. V.

El capítulo VI regula con mayor precisión las actividades de los guías de turistas. Establece que se necesita autorización del Comité Ejecutivo, y define al guía de la siguiente manera: "Se entiende por -- guía de turistas la persona que se dedica a prestar sus servicios de compa-- ñía o ilustración a los turistas. Nadie podrá ejercer este oficio sin la - credencial respectiva expedida por el Comité Ejecutivo. Para el ejercicio del oficio de guía de turistas tendrán preferencia los mexicanos por nacimiento, y sólo en casos excepcionales -a juicio del Comité Ejecutivo- se otorgará -- permiso a los mexicanos por naturalización, siempre que se hayan dedicado a esa actividad en México por lo menos desde el 11 de junio de 1935". (154)

En cuanto a los requisitos para obtener la credencial, son Presentar la solicitud por escrito; presentar constancias de buena conducta un certificado de que no se padece enfermedad contagiosa, ni defectos que lo incapaciten; presentar examen de competencia y otorgar fianza por un mil pesos.

El Comité Ejecutivo fija las tarifas de honorarios que pue den cobrar, dándola a conocer a los turistas. Y en cuanto a los guías, estos están obligados a informar con sentido patriótico sobre las instituciones, - tradiciones y cultura; informar al Comité cada mes sobre los turistas atendi dos; identificarse con su credencial y prestar lealmente sus servicios. El - Comité Ejecutivo podrá suspender a los guías hasta por un año o cancelar de finitivamente la autorización cuando su conducta sea nociva para los turistas En caso de queja se oirá al interesado y la resolución se comunicará a las - autoridades, empresas y personas relacionadas con el turismo. (155)

(154) Reg. cit. art. 46.

(155) Reg. cit. arts. 47 a 51. Resumen.

En el capítulo VII se trata lo referente a los servicios de transporte, que serán objeto de vigilancia especial por el Comité, respecto a pericia, urbanidad, pericia y puntualidad de los operadores. También establecerá un sistema de información y atención para los turistas. También -- gestionará ante las dependencias que correspondan haya servicio de señales, indicaciones y auxilio en las carreteras. (156)

Del control de establecimientos de hospedaje y restaurantes, tratan los artículos 55 a 63 inclusive del Reglamento. En síntesis, trata de lo siguiente: El Comité clasifica y registra los establecimientos de hospedaje, restaurantes y similares que presten servicio al turista. Es el propio Comité el que fija las tarifas de los servicios y las categorías de los establecimientos, oyendo en su caso a las autoridades municipales; las tarifas se colocarán en lugares visibles y no podrán ser alteradas.

Los establecimientos deben proporcionar al ser requeridos, datos sobre el movimiento de huéspedes y cupo de las habitaciones de que disponen; deberán cumplir estrictamente las reservaciones y no podrán comisionar directamente a guías, choferes, transportes, etc.; esto corresponde a -- las agencias de viajes mediante convenios que deberá aprobar el Comité Ejecutivo. (157)

En el mes de diciembre de 1949, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el señor licenciado Miguel Alemán se expidió la Ley Federal de Turismo. En ella se condensa, ordena y articula lo referente a la materia turística, que queda así integrado en un sólo ordenamiento. De esta manera se va procediendo a la concentración de disposiciones que por la pre-

(156) Reglamento de la Com. Nal. de Turismo. D.O. abril. 6-1949. Resumen --
Cap. VII.

(157) Reg. cit., Resumen arts. 55 a 63.

mura del tiempo se habían integrado a otros conjuntos de normas.

Se creó también en esta Ley la Dirección General de Turismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, como principal organismo para dar atención a todo lo referente a las actividades turísticas. Siguió funcionando el Consejo Nacional de Turismo, formado por los titulares de las dependencias en cuya competencia quedaban algunos aspectos conectados con el turismo. La razón de esto ya la he dado antes.

En el siguiente decenio se produjo un notable incremento en las actividades turísticas; a la vez que se operó el aumento volumétrico, por la participación de fuertes contingentes procedentes del extranjero, especialmente de los Estados Unidos -que es desde esa época el principal país emisor del turismo internacional-, se observó una mayor complejidad en las relaciones turísticas, debido a la aparición de sistemas organizadores de excursiones planeadas, viajes de grupos, "tours" y planes de viajes a distintos niveles económicos. Se diversificaron también los atractivos y adquirieron importancia internacional determinados centros de atracción.

Es lógica consecuencia que en ese grado de desarrollo del fenómeno, se produjese igualmente una ampliación de funciones en las agencias de viajes, en las empresas de transportes, centros de hospedaje, alimentación y diversión, que hicieron necesaria la creación de una dependencia del Estado. Es por ello que el 24 de diciembre de 1958, se publicó en el Diario Oficial la nueva "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", en la que se creó un Departamento de Turismo, en los siguientes términos:

El artículo 10., de la ley dice:

"Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

Secretaría de gobernación;
 Secretaría de Relaciones exteriores,
 Secretaría de la Defensa Nacional,
 Secretaría de Marina,
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
 Secretaría del Patrimonio Nacional,
 Secretaría de Industria y Comercio,
 Secretaría de Agricultura y Ganadería,
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
 Secretaría de Obras Públicas,
 Secretaría de Recursos Hidráulicos,
 Secretaría de Educación Pública,
 Secretaría de Salubridad y Asistencia,
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
 Secretaría de la Presidencia,
 Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,
Departamento de Turismo,
 Departamento del Distrito Federal. (158)

En el artículo 18 de la propia ley aparece el enunciado de las atribuciones correspondientes al Departamento de Turismo, como sigue :

"A) Departamento de Turismo, corresponde el despacho de -- los siguientes asuntos:

I.- Establecer en el interior del país, así como en el extranjero, las oficinas de turismo que sean necesarias;

II.- Supervisar y controlar la transportación de turistas, del interior o procedentes del extranjero;

(158) Ley de Srias y Dptos de Estado. D.O. Dic. 24 de 1958. Art. 1o.

III.- Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la República como en las fronteras, - puertos marítimos y aéreos, en colaboración con las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Salubridad y asistencia;

IV.- Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados oficialmente para prestar tales servicios;

V.- Proveer, controlar y supervisar los medios que se requieran para la creación y funcionamiento de los servicios de información - y auxilio para turistas;

VI.- Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento;

VII.- Dirigir y controlar las escuelas para guías de turistas;

VIII.- Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de las agencias de viajes y turismo;

IX.- Aprobar, controlar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos;

X.- Promover las medidas necesarias en beneficio del turismo, en materia de higiene y salubridad con la colaboración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

XI.- Celebrar convenios con los gobiernos de los Estados para incrementar el turismo y mejorar los servicios relativos;

XII.- Gestionar la celebración de arreglos y convenios - con gobiernos y empresas extranjeros que tengan por objeto facilitar el in-

tercambio turístico, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII.- Estimular la formación de organismos de carácter privado que tiendan a fomentar el turismo;

XIV.- Promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, tanto en el país como en el extranjero; así como la publicación de guías de la República, los Estados o ciudades o zonas de interés especial para mejor información del turista;

XV.- Promover todos aquellos espectáculos, concursos, exposiciones, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas, así como eventos tradicionales y folklóricos que sirvan de atracción al turismo;

XVI.- Promover ante las autoridades respectivas, el otorgamiento de licencias y permisos para la caza y la pesca turística, dentro de los ordenamientos respectivos, e incrementar los concursos de esta índole,

XVII.- Cooperar con la Secretaría de Educación Pública en la protección y mantenimiento de monumentos históricos y artísticos, de lugares históricos o típicos o de interés por su belleza natural, con el fin de mantener y aumentar la atracción al turismo, y

XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos." (159)

A través de esta disposición se operan los siguientes -- efectos:

(159) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D). Dic. 24 1958. Art. 18.

- a) Concentración de los casos de competencia del Departamento de Turismo, que antes figuraban en distintos ordenamientos;
- b) Determinación de los asuntos específicamente turísticos;
- c) Enunciado de los casos más frecuentes de jurisdicción concurrente en materia turística;
- d) Enunciado de los servicios turísticos principales;
- e) Control de servicios y servidores del turismo;
- f) Control de propaganda y publicidad;
- g) Enunciado de eventos turísticos;
- h) Protección y mantenimiento de atractivos turísticos, e
- i) Capacitación de los servidores del turismo.

Todo ese conjunto se desglosa y regula en la Ley Federal de Turismo posterior, que se publicó en el Diario Oficial el 10., de marzo de 1961, siendo Presidente de la República el señor licenciado Adolfo López Mateos.

En la exposición de Motivos del citado ordenamiento se precisan algunos aspectos generales del turismo, se hace un breve resumen de su contenido y el señalamiento de objetivos terminales. De este documento tomo algunos de sus párrafos más sobresalientes que ilustran algunas de las disposiciones de la ley, aunque hago notar que algunos conceptos doctrinales, están actualmente superados, lo que haré notar en la parte final de este estudio. Sigue la transcripción:

"Si se analiza qué es el turismo y en qué actos parciales se descomponen las actividades que corresponden a esa industria, se advierte que se trata de actos jurídicos atípicos, ya considerados y regidos por disposiciones legislativas, todas ellas de carácter federal. En todo caso -

las actividades turísticas constituyen una rama especializada que forma parte de un cuerpo de mayor amplitud,

En efecto, el turismo es, considerado como industria, un conjunto de actividades en las que intervienen, por una parte, sujetos activos y pasivos, y por la otra, bienes y recursos respecto de los cuales aquellos realizan actos diversos. El sujeto pasivo de la actividad turística es aquélla que recibe, usa y aprovecha todas o algunas de las actividades que constituyen la industria. Esta se ha especializado en crear, operar y mantener una serie de servicios o bienes que pone a disposición para que los consuma o use el turista o viajero. Los sujetos activos de la industria turística son los que prestan los servicios y que, a diferencia de los sujetos pasivos, que solamente pueden ser personas físicas -puesto que las personas jurídicas no viajan, se transportan, se alojan, se alimentan, se divierten ni descansan¹ pueden ser individuos o empresas que los organicen establecen y mantienen en forma regular, habitual y exclusiva o preferentemente en favor de turistas o viajeros. Los propósitos del viajero turista son los de trasladarse fuera de su residencia, sin ánimo de cambiar de ella, y por un tiempo limitado, para obtener --descanso, salud, conocimientos, expansión física o moral y para lograrlos usa transportes, sitios para alojarse y alimentarse, locales para divertirse o comprar recursos o artículos que no existen en el lugar de su residencia, y a veces emplea también servicios personales de otros, como de quien lo guía o quien lo aconseja o le arregla los elementos de su viaje, ruta, itinerarios y previamente le determina los detalles conforme a sus deseos... Es decir, el turista aprovecha los servicios especializados que se le ofrecen..!" (160)

(160) Ley Federal de Turismo. 1961. Exposición de motivos.

"El proyecto de ley contiene 7 capítulos en el siguiente orden:

- I.- Disposiciones generales;
- II.- Del Departamento de Turismo, de las Comisiones Locales de Turismo y de los Auxiliares;
- III.- De los derechos y obligaciones del turista;
- IV.- Del catálogo turístico nacional;
- V.- Fomento de la industria turística;
- VI.- De los servicios turísticos; y
- VII.- Sanciones.

En el primero de ellos, a más de expresar el objeto y características de la ley, define los recursos turísticos, los servicios turísticos y al turista; declara de interés público la conservación y protección de los recursos turísticos del país y el fomento de esa industria. Tratando de conservar las cualidades esenciales de sitios o bienes que constituyen un atractivo turístico -para su racional utilización sin que se afecten, alteren o deformen sus cualidades relativas- se introducen ciertas limitaciones a la propiedad privada en nombre del interés público y se expresan reglas para el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lo cual el H. Congreso de la Unión tiene facultades, porque, serían reglamentarias del artículo 27 constitucional.

En el capítulo II se expresan las atribuciones del Departamento de Turismo, Comisiones Locales de Turismo y Organismos Auxiliares, otorgando al primero facultades tendientes a la planeación armónica de la industria turística y a la regulación y el control de las actividades turísticas a

manera de proteger y coordinar los intereses sociales con los particulares. -- Las comisiones locales de turismo podrán ser creadas, con atribuciones similares a las del Departamento de Turismo y en ellas tendrán participación, tanto los gobiernos de los Estados como las organizaciones privadas de esa industria en la Entidad. En el capítulo III se establecen normas para asegurar al turista el fiel cumplimiento de los servicios contratados; el Capítulo IV se ocupa del catálogo turístico nacional, que viene siendo indispensable para que los visitantes nacionales o extranjeros tengan la certeza de la autenticidad de los lugares o bienes que atraen su atención; el capítulo V, relativo a los servicios turísticos, establece medios para facilitar al usuario el conocimiento de sus relaciones con los prestadores de los servicios y el capítulo VI señala los lineamientos para una planeación de la industria relativa. En el último capítulo se expresan las sanciones relacionando la magnitud de estas con la magnitud de las infracciones.

En resumen, el proyecto de ley corresponde al empeño de lograr una planeación adecuada de la industria turística. Hacer más eficaz la protección del turismo, reglamentar el uso de los recursos turísticos y lograr la regularidad, eficiencia y justo precio de los servicios, para que esta actividad, a más de ampliar su valor, como renglón apreciable de la economía nacional, sea un medio para que los nacionales y los visitantes extranjeros adquieran una imagen auténtica de lo que es nuestro país histórica, cultural y socialmente...." (161)

La parte transcrita de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Turismo de lo., de marzo de 1961, contiene interesantes aspectos:

(161)Ley Federal de Turismo. D.O. lo., marzo 1961. Exposición de motivos.

un esquema total del articulado que condensa también los objetivos y motivaciones, así como la estructura que el legislador dió a este ordenamiento que, como los anteriormente comentados va incorporando en un sólo cuerpo las disposiciones específicamente turísticas e ir delineando los conceptos básicos de turismo, turista, servicios, recursos, organismos oficiales y privados, etc.

Aprovechando el esquema anteriormente expuesto, me concretaré a dar de esta ley las disposiciones más sobresalientes y, de manera principal aquellas que representan una fijación conceptual esencial para el turismo.

Del capítulo lo., comentaré los siguientes artículos:

Art. 2.- La Conservación, protección, creación, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos de la nación y el fomento del turismo, son de interés público." En este precepto se adiciona un concepto básico: el de interés público. En el primer capítulo de este estudio ya se ha hecho referencia; aquí solamente asentamos que, conforme a esta ley, esto significa que el Estado mexicano pone especial atención en todo lo referente a esta materia. Ya se verá que en la vigente ley de la materia, este ha sido cambiado por "orden público". (162)

En el Título II, capítulo I, se establecen las autoridades turísticas que son Federales, el Departamento de Turismo y sus delegaciones y locales, las Comisiones locales de Turismo, que son consideradas como auxiliares y los funcionarios federales del ejecutivo en el país y en el extranjero.

(153)

(162) Ley Federal de Turismo, D.O. lo., marzo 1961. Art. 2

(163) Ley Federal de Turismo, D. O. lo., marzo 1961. Arts. 5 y 8.

En el propio capítulo I del título segundo, el artículo 6o., establece y enumera las atribuciones del Departamento de Turismo, en XXIV fracciones, referentes a:

- 1.- Transportes federales exclusivos de turismo;
- 2.- Programas de fomento turístico, medidas de fomento y protección;
- 3.- Supervisión de servicios, de información, auxilio, agencias de viajes, guías y choferes de turistas, aprobación y autorización de tarifas, supervisión de las mismas; etc.
- 4.- Autorizar el funcionamiento de las agencias de viajes, guías, etc.;
- 5.- Crear o autorizar escuelas de capacitación turística;
- 6.- Coordinar con las autoridades las medidas de fomento y protección del Turismo;
- 7.- Organizar y registrar Cámaras de Turismo y su Confederación;
- 8.- Promover, dirigir y realizar la propaganda oficial de turismo;
- 9.- Formar y mantener el catálogo turístico nacional;
- 10.- Llevar el registro de organismos, personas y empresas dedicadas al turismo;
- 11.- Celebrar convenios con los Estados para incrementar el turismo;
- 12.- Gestionar la celebración de arreglos y convenios con gobiernos extranjeros, para el fomento de turismo, en colaboración con la Secretaría de Relaciones;

13.- Organizar eventos turísticos: espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, etc.; y

14.- Cooperar con las dependencias respectivas en la protección y conservación de monumentos históricos, artísticos, parques nacionales, etc. (164)

El capítulo II del propio título se ocupa de las comisiones locales de turismo que define el artículo 9 de la siguiente manera: "Cuando el gobierno de un Estado convenga en coordinar sus actividades relacionadas con el turismo con el gobierno federal deberá formarse una Comisión Local de Turismo que actuará en lugar de la Delegación u oficina dentro de la jurisdicción territorial del Estado."

Su integración la establece el artículo 10 del capítulo II: las forman tres miembros: el Presidente será el Gobernador de la Entidad o su representante; el Secretario ejecutivo lo designa el Jefe del Departamento de Turismo y un vocal, que nombran las organizaciones turísticas privadas. (165)

En cuanto a las atribuciones, son las mismas que se dan a las Delegaciones u oficinas de turismo del Departamento, o sea de las comprendidas en el resumen del artículo 6, las que se refieren a aplicar la Ley, a fomentar el turismo, a supervisar los servicios, controlar los servicios de información, controlar la aplicación de precios de las tarifas, previa su aprobación, supervisar los precios que puedan dar los propios prestadores, cooperar en la conservación de monumentos, aplicar sanciones, etc. (166)

(164) Ley Federal de Turismo. D. O. lo., marzo 1961. Art. 6.

(165) Ley cit. art. 10.

(166) Ley cit. art. 11 y Cap. III art. 14.

En el capítulo III del Título II, se habla de las Cámaras de Turismo y la Confederación de Cámaras de Turismo. Uno y otro organismo son instituciones públicas con personalidad jurídica propia, estarán controladas por el Departamento de Turismo. Hay Cámaras de Comercio que han establecido -secciones de turismo; éstas quedarán bajo el control de la Secretaría de Industria y Comercio. Según el artículo 14, tendrán como objeto: "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; prestará los mismos los servicios que señalen sus estatutos; ser órganos de consulta del Departamento de Turismo para la satisfacción de las necesidades turísticas y las demás que le señalen sus estatutos, esta ley y sus reglamentos". (167) Las personas o empresas que presten servicios turísticos, tienen derecho a ser admitidos en las Cámaras siempre que estén registrados - en el Departamento y podrán concurrir a las sesiones de éstas con voz y voto, y podrán igualmente ser designados para los cargos directivos y de representación.

Las cámaras de turismo deben registrarse en el Departamento, presentando sus Estatutos con los requisitos que fije el Reglamento. Tendrán un Consejo Directivo y los órganos que establezcan sus Estatutos. La confederación se formará con representantes de las Cámaras. Su régimen será similar al de las cámaras que representan; tienen la obligación de mantener relaciones entre sus cámaras miembros, organizar eventos turísticos y participar en la formación de directorios de prestadores. Las cámaras de turismo se disolverán con acuerdo del Departamento de Turismo cuando sean menos de veinte

(167) Ley cit., arts 11 y Cap. III art. 14.

los prestadores que agrupa o no cuente con recursos suficientes. Si el Departamento acuerda su disolución participará un representante oficial. (168)

El Título III, capítulo I, se intitula "De la Organización Nacional de Turismo", entidad en la que se consideran a todas las personas que prestan servicios turísticos y son, conforme al artículo 28, las que se dedican a:

- a) Transportes.
- b) Alojamientos.
- c) Venta de comidas y bebidas.
- d) Diversiones.
- e) Guías, guías-choferes y similares.
- f) Comercio especializado.
- g) Agencias de viajes.
- h) Publicidad y propaganda.
- i) Otras actividades conectadas con el turismo.

Todas las personas y empresas cuyas actividades se mencionan en el artículo 28, deben ser registradas en el Departamento de Turismo; el registro será de oficio, pero los interesados pueden manifestar, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que reciban la notificación de registro, que desean quedar excluidos.

Las obligaciones y derechos de las personas y empresas que integran la Organización nacional de turismo son, de acuerdo a los artículos 30 y 33 de la Ley, las siguientes:

Derechos:

- 'a) Ser incluidas en la publicidad nacional y extranjera

(168) Ley Federal de Turismo, D.O. 10., de marzo de 1961. Resumen arts. 15 a 25.

que hagan el Departamento y las dependencias oficiales coordinadas con él;

b) Obtener la cédula de registro correspondiente;

c) Recibir el asesoramiento técnico del Departamento, así como las informaciones y el auxilio del mismo departamento ante las diversas dependencias gubernamentales, cuando el interés general turístico lo amerite;

d) Disfrutar de la reciprocidad y auxilio mutuo entre los prestadores de los servicios turísticos pertenecientes a la Organización Nacional de Turismo;

e) Gozar de preferencia para obtener de las dependencias federales competentes, las concesiones o autorizaciones para explotar los re cursos turísticos comprendidos en el Catálogo Nacional, en la región en donde operen;

f) Gozar de preferencia en la expedición de licencias o permisos para el establecimiento de nuevos servicios turísticos;

g) Gozar de preferencia en el otorgamiento de créditos -- oficiales directos o indirectos;

h) Gozar de preferencia, por parte de las diversas dependencias federales, para prestar servicios turísticos en la celebración de con gresos internacionales, convenciones, ferias y demás similares que se organiz cen oficialmente;

i) Tendrán también preferencia, en igualdad de condiciones para obtener permisos de importación de artículos y efectos destinados al con sumo o servicios turísticos. " (169)

Obligaciones:

" a) Coordinar la presentación de sus servicios turísticos
(169) Ley Federal de Turismo, D. O. lo., marzo 1961. Art. 30.

cos con personas y empresas integrantes de la misma Organización Nacional de Turismo;

b) Prestar sus servicios en las mejores condiciones posibles, colaborando con la política nacional de fomento turístico y atendiendo las recomendaciones que para tal efecto haga el Departamento;

c) Garantizar, cuando se trate de agencias de viajes, de guías y choferes de turistas y de empresarios de espectáculos eventuales con fines de atracción turística, en la forma en que prevenga el reglamento, el cumplimiento de las condiciones en que se propalen los servicios. El departamento de oficio, o en caso de queja requerirá las informaciones y comprobaciones conducentes;

d) Mantener, cuando se trate de comercios dedicados a la venta de artículos de artesanía, típicos, curiosidades, y otros similares, los precios que corresponden a la calidad de los mismos, y coadyuvar con los fabricantes a la superación de las artes populares, conservando su autenticidad, y

e) Ajustar la publicidad y propaganda turística a la verdad, sin lesionar la dignidad nacional ni alterar ni falsear las manifestaciones del patrimonio cultural y folklórico del país. (170).

Es a través de la organización nacional de turismo que el Departamento del Ramo controla las actividades de los prestadores de servicios turísticos cuya lista se proporcionó antes. Sólo en algunos casos específicos la Ley establece determinados requerimientos, como por ejemplo lo referente a que los prestadores de servicios turísticos que voluntariamente hayan sido excluidos de la Organización Nacional de Turismo siguen bajo la vigilancia

(170) Ley Federal de Turismo. Diario Oficial. 10. de marzo de 1961. Artículo 33.

del Departamento y sus precios deben ser similares a los que por los mismos servicios cobren los organismos registrados.

El Título 4o. establece el Catálogo Turístico Nacional que es conforme al artículo 37 "un inventario de aquellos bienes que por sus cualidades naturales, históricas, culturales o típicas, - por sí mismos pueden constituir un atractivo para los turistas". (171)

Además se agregan al catálogo las referencias de fechas relativas a ferias, espectáculos típicos y otros eventos turísticos.

El hecho de que se incluyan en el Catálogo Turístico Nacional a determinados bienes no significa que se viertan sobre ellos el derecho de propiedad o posesión; sus titulares pueden disponer de ellos siempre y cuando conserve su originalidad y aquella cualidad que los hace atractivos. Si por alguna circunstancia tengan que excluirlos del Catálogo se requerirá un acuerdo del Gobierno de los Estados o Municipios. (172)

Corresponde al Departamento de Turismo hacer las gestiones necesarias para conservar los bienes inscritos y además es a través del Catálogo que se proyecten y formen las nuevas zonas turísticas en el país.

La parte dispositiva de esta Ley de 1961 concluye en el Título 5o. relativo al Fomento del Turismo. Los programas anuales son elaborados por el Departamento de Turismo y aquellas partes en que se requiere la intervención de otras dependencias, se someterán a lo que resuelva el Ejecutivo. Los planes se coordi

(171) Ley Federal de Turismo. Diario Oficial. Artículos 34 y 35. Resumidos.

(172) Ley citada. Artículos 39 a 41. Resumidos.

narán con los Gobiernos de los Estados.

Como información y ayuda técnica el Departamento procurará hacer un archivo de material publicitario, anuncios, literatura, cartas geográficas, etc. que estarán a la disposición de los miembros de la Organización Nacional del Turismo.

Los artículos 45 al 56 se refieren a sanciones - y el artículo 3o. transitorio fija al Departamento de Turismo un - plazo de seis meses para hacer el registro de las personas y empresas que deban integrar la Organización del Turismo.

Esta nueva Ley viene a ser un poco más condensada que las anteriores y aprovecha desde luego la experiencia que en materia turística lograron las autoridades respectivas. Para la -- aplicación de esta Ley ya se contó con un Departamento de Turismo cuyas funciones quedaron claramente especificadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958.

Los cambios que pueden observarse respecto de - los anteriores cuerpos legislativos son los siguientes:

- a) La determinación de las autoridades turísticas.
- b) El establecimiento de las Comisiones Locales de Turismo en las Entidades Federativas.
- c) La creación de Cámaras de Turismo y de una - Confederación de Cámaras de Turismo. Hay que hacer la aclaración que esto motivó conflictos con las Cámaras de Comercio que en todo el país existían y las cuales ya habían creado secciones de turismo especializadas. El problema se resolvió transitoriamente otorgando el derecho exclusivo de constituirse en Cámara de Turismo a los - prestadores de servicios turísticos. Al desaparecer las Cámaras - de Turismo conforme a la legislación posterior, desapareció el --

problema.

d) La Organización Nacional de Turismo que es el registro de todas las personas y empresas que prestan servicios turísticos. Este registro como se ha indicado, daba a quienes lo tenían una suma de obligaciones y derechos ya enunciados. A través de este sistema el Departamento controló las actividades de dichos prestadores y la observancia estricta de las tarifas prefijadas. Este sistema también desapareció con la nueva ley.

e) El Catálogo Turístico Nacional creado por la Ley de 1961, constituye la primera recopilación de datos y materiales informativos acerca de los recursos turísticos del país. Es un importante aspecto para el desarrollo y fomento del turismo que se cuente con dicho Catálogo y el Departamento de Turismo lo siguió elaborando durante varios años.

Más adelante señalaré la forma en que actualmente se lleva el registro y control de los recursos turísticos.

El último ordenamiento que se estudia en este -- apartado como antecedente histórico, es la Ley Federal de Fomento al Turismo que fue publicada en el Diario Oficial del 28 de enero de 1934. Su articulado presenta una escritura diferente de las leyes anteriores y hay modificaciones apreciables en relación a aspectos fundamentales que más adelante se mencionarán. Esta ley estuvo vigente hasta el 15 de enero de 1980 en que se modificó la actualmente en vigor, que será materia de un pronunciamiento especial.

El primer artículo está formado por 5 artículos y contiene disposiciones de carácter general. En el primero se declara que la ley es de interés público y de carácter federal.

En cuanto a los objetivos se señalan dos. El fomento del turismo y la protección de la actividad turística. También se declara de interés público la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos.

El artículo 30 define al turismo o más bien enuncia sus características para los efectos de la ley que son: "la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquiera otro similar" (173)

Son prestadores aquellos que contraten servicios con el turista. La ley ampara conforme a su artículo 4o. a turistas y prestadores.

El capítulo 2 trata de jurisdicción y competencia. En el artículo 6 se enuncian las atribuciones que corresponden al Departamento de Turismo, que son:

- I. Aplicar la presente ley y sus reglamentos;
- II. Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su -- desarrollo;
- III. Autorizar previamente los proyectos con fines preponderantemente turísticos, que pretendan realizar otras entidades federales del sector público;
- IV. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional en los términos de esta Ley y sus reglamentos y formular la declaratoria respectiva;
- V. Ser miembro, con voz y voto, de las Comisiones

(173) Ley Federal de Fomento al Turismo. Diario Oficial. 28 de -
enero de 1974. Artículo 3.

Consultiva de Tarifas y de la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, a que se refiere la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus reglamentos;

VI. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos de esta Ley;

VII. Promover, conferir o intervenir, en el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos que cumplan con los requisitos que establezcan los ordenamientos legales;

VIII. Autorizar, sobre la base del reconocimiento de una utilidad razonable, los precios o las tarifas de los servicios turísticos, con excepción de las tarifas de transportes de pasajeros, así como controlar y vigilar su correcta aplicación.

Los precios de los servicios de alimentos y bebidas en restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets, deberán registrarse ante el propio Departamento; quien podrá disponer que no se apliquen, cuando a su juicio sean inequitativos. En tal caso, los turnará para su estudio y dictamen a la Comisión Técnica a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, la que resolverá en un plazo que no exceda de treinta días.

IX. Autorizar los precios del arrendamiento al público de bienes muebles destinados al turismo, tales como automóviles, motocicletas, embarcaciones, equipos para deportes acuáticos, equipos para caza y pesca o para acampar, muebles para playa, casas remolques y los que por sus características sirvan al fomento del turismo, sobre la base del reconocimiento de una utilidad razonable.

Asimismo autorizar las tarifas para los servicios turísticos principales y conexos, que se proporcionen con los bienes citados.

X. Vigilar que la prestación de servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales correspondientes y en los términos autorizados, así como en la forma en que se hayan contratado;

XI. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

XII. Formar parte de los comités técnicos de los fideicomisos que constituya el Gobierno Federal, con fines turísticos;

XIII. Promover y estimular en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la creación de empresas turísticas comunales o ejidales;

XIV. Emitir opinión ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

XV. Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías y Departamentos de Estado, las dependencias y organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomisos turísticos, autoridades estatales y municipales, para que en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico;

XVI. Celebrar acuerdos con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos con los gobiernos de los Estados, Territorios y Municipios;

XVII. Gestionar la celebración de convenios con otros

gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que ten gan por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes, en su caso;

XVIII. Crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación nacionales y regionales con base en las necesidades de personal técnico y especializado, destinado a prestar servicios en materia turística;

XIX. Realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar previamente la que efectúen otras Entidades del Gobierno Federal y gobiernos de los Estados, Territorios y Municipios;

XX. Organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XX. Llevar la estadística especializada en materia de turismo;

XXII. Aplicar las sanciones en los términos de esta Ley y sus reglamentos;

XXIII. Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos;

XXIV. Autorizar los Reglamentos interiores del establecimiento del hospedaje;

XXV. Las demás que fijen otras disposiciones legales.

En el capítulo 3 se crea y regula el funcionamiento

de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo. En el artículo 15 de ese Capítulo se establecen sus objetivos que son: atender y resolver coordinadamente los asuntos turísticos en los que hay -- participación de dos o más Dependencias del Ejecutivo.

Esta Comisión que siempre está presidida por el titular del Departamento de Turismo -hoy Secretaría-, está integrada por los Secretarios de Hacienda, Gobernación, Marina, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Comunicaciones, Salubridad y Asuntos Agrarios. La Comisión tendrá un Secretario que designará el Jefe del Departamento de Turismo. (174)

No se hace en la Ley una determinación de los asuntos que corresponde conocer a esta Comisión, sino que se dan criterios con base en los cuales se establece la competencia; el criterio lo da el artículo 13 al señalar que "para obtener soluciones tendientes al fomento, protección y desarrollo del turismo, se someterá al conocimiento de la Comisión... las cuestiones que a juicio de aquél -el Departamento de Turismo- afectan a esta actividad para que adopten las resoluciones correspondientes". Se advierte la circunstancia antes señalada de que hay muchos aspectos del turismo los que por sus especiales modalidades quedan sujetas a la jurisdicción de varias dependencias. La Comisión resolverá lo conducente comunicándolo a la dependencia que corresponda; pero si ésta no acepta el acuerdo, el asunto se someterá al Presidente de la República. Recuérdese que en el Reglamento de la Comisión Nacional de Turismo, aparece una disposición similar.

(174) Ley Federal de Fomento al Turismo. Diario Oficial. 28 de enero de 1974. Artículos 15, 16 y 17. Resumen.

Además de las Dependencias señaladas en el artículo 16 y que se enumeraron antes, podrán participar otras, o bien -- órganos descentralizados cuando el asunto a tratar sea de su competencia. El representante de dicho organismo tendrá voz y voto.

Todas las resoluciones se toman por mayoría y el Presidente tiene voto de calidad.

El Capítulo 4o. de la Ley que se comenta trata -- del fomento al turismo que conforme al artículo 21 corresponde al -- Departamento de Turismo, en los siguientes aspectos:

- 1.- Formular programas de fomento al turismo.
 - 2.- Fomentar las actividades turísticas a través de sus programas.
 - 3.- Estimular a los prestadores de servicios para que participen en la ejecución de esos programas.
 - 4.- El número de elementos que se incluirá en los programas, se referirá a las campañas publicitarias; para el efecto se fijarán los lineamientos a que deben ajustarse.
 - 5.- En la publicidad no debe "presionarse la dignidad nacional ni falsear hechos históricos o las manifestaciones de la cultura, e indicar con veracidad sobre los servicios que se -- ofrezcan". Esos principios se refieren a la publicidad que lleven a cabo los prestadores, pero son aplicables a toda la que se realice.
- (175)
- 6.- El material que no observe estos lineamientos se devolverá a los interesados para ordenar que se corrija o suprimir lo necesario.

(175) Ley Federal de Fomento al Turismo. Diario Oficial. 28 de enero de 1974. Fracción V. Artículo 29 en relación al artículo -- 25.

7.- La propaganda puede hacerse por radio y televisión, el Departamento de Turismo aprovechará el tiempo del Estado en las transmisiones.

8.- Solicitará la colaboración de la Comisión de radio y televisión, para elaborar los programas; podrá contar con otras dependencias o con los prestadores para su formación. (176)

Conforme al artículo 27 deben registrarse en el Departamento las personas que atienden los siguientes servicios:

- a) Guías y guías choferes;
- b) Agencias de viajes;
- c) Transporte de turismo;
- d) Hoteles y alojamientos;
- e) Restaurantes, bares y cabarets;
- f) Arrendamiento de bienes muebles;
- g) Los que se conecten directamente con el turismo.

Hay en el Capítulo 4o., un artículo, el 22, que - deberá estar en el Capítulo 5o. y dice: "los prestadores de servicios turísticos, registrados por el Departamento de Turismo, tendrán derecho a ser incluidos en los directorios guías que esta dependencia labore".

En el artículo 28 de la Ley se enumeran los derechos que tienen los prestadores de servicios turísticos que son:

Ser inscritos en el Registro Nacional y obtener una cédula;

Ser incluidos en el capítulo de zonas de desarrollo turístico;

(176) Ley Federal de Fomento al Turismo. Diario Oficial. Artículos 21 al 26 de la Ley. Resumidos.

Recibir asesoramiento y la intervención del Departamento para la gestión de crédito;

Conocer los programas de promoción;

Tener el apoyo del Departamento en las gestiones que hagan ante otras dependencias.

Las obligaciones se fijan en el artículo 29 y se pueden resumir así:

Proporcionar bienes y servicios a los turistas en las mejores condiciones;

Colaborar con las autoridades en la política nacional de fomento turístico;

Las agencias de viajes deben otorgar garantías, lo mismo los guías choferes y transportes para asegurar el cumplimiento de los servicios;

Observar las tarifas y precios autorizados y elaborar su publicidad en los términos ya dichos;

Respetar las reservaciones;

Prestar sus servicios sin discriminación alguna.

El artículo 31 de la Ley que se comenta señala la forma para constituir un fondo de ahorro y seguro de los guías y choferes que se formarán aplicando una sobrecuota autorizada en las tarifas de servicio, la cual se entregará al Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la cantidad reunida servirá para pagar la prima de un seguro y el resto se devolverá a los interesados al fin del año.

Artículos 32, 33 y 39.- El primero habla del Registro Nacional de Turismo en que deben quedar inscritas las personas que realicen actividades turísticas y es obligación registrarse;

de la constancia del registro se expedirá una cédula. (177)

En el capítulo 6o. se hace un delineado del turismo social en los siguientes términos:

Las medidas de impulso al turismo social tenderán a que la mayoría de los habitantes del país puedan participar en -- los programas turísticos.- Artículo 35.

Se promoverán y celebrarán convenios para que los habitantes de una región puedan viajar por todo el país con planes o paquetes familiares o de grupo.- Artículo 36.

Los programas de turismo social serán formulados y ordenados por el Departamento de Turismo, con base en eventos tradicionales o populares, folklore y en las temporadas de menor afluencia. Establecerá el Departamento las participaciones de los prestadores y las modalidades propias del turismo social que deben figurar en los convenios (con los prestadores). Artículo 37.

El Departamento hará programas especiales para estudiantes, profesores, empleados, trabajadores, pequeños propietarios ejidales. Se propiciará la creación de albergues en las zonas cuyas características produzca al turista de servicio social su - esparcimiento e incrementen su cultura.- Artículo 38.

En el Capítulo 8 se trata de las empresas turísticas ejidales y comunales. Se constituyen con el representante de Turismo y el de Asuntos Agrarios, en zonas de desarrollo turístico. Estas empresas tendrán una estructura acorde con la Ley de la Reforma Agraria; los integrantes de dichas empresas tendrán asistencia - y financiamiento.

(177) Ley Federal de Fomento al Turismo. Diario Oficial de 28 de - enero de 1974. Artículos 31 a 31 resumidos.

Habrá un Fondo Nacional de Fomento Ejidal que participará en su organización, fomento y desarrollo; la asistencia técnica la dará el Departamento de Turismo el cual crear  también Centros de Capacitación. (178)

Las zonas de desarrollo turístico nacional se formarán conjuntamente por el Departamento de Turismo y las Entidades - Federativas, y serán las que tengan cualidades naturales, históricas, culturales o típicas propias para traer el turismo. Los programas de desarrollo los elaborará el Departamento, dando intervención a las Entidades del Sector Público y celebrando convenios con las autoridades locales.

Una vez hecha la declaración se propondrán estímulos y facilidades. El Departamento elaborará el Catálogo de dichas zonas. En él se anotarán bienes, recursos, organismos, servicios, - etc. También corresponde al Departamento promover las medidas de - protección y conservación. (179) En el capítulo 9 se crea y regula el Fondo Nacional de Fomento al Turismo que se dará en fideicomiso a la institución fiduciaria que designe el Ejecutivo. Las reglas de operación las expedirá la Secretaría de Hacienda con la opinión del Departamento de Turismo. Su objeto será asesorar, desarrollar y - financiar planes y programas de fomento.- Artículos 49 y 50.

De acuerdo con esos objetivos se tendrán como funciones las siguientes:

1.- Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística;

(178) Ley Federal de Fomento al Turismo. 28 de enero de 1974. Artículos 39 a 42. Resumen.

(179) Ley citada. Artículos 43 a 48. Resumidos.

II.- Llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos y el fomento de los ya existentes que le encomiende el Departamento de Turismo;

III.- Fomentar y orientar la inversión privada - hacia aquellas zonas y proyectos turísticos de interés nacional;

IV.- Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos;

V.- Garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorguen a las personas dedicadas a las actividades - turísticas o conexas a éstas;

VI.- Garantizar la amortización y pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones de crédito, con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que con ellos se obtengan;

VII.- Suscribir tranzitoriamente acciones de sociedades dedicadas a actividades del turismo;

VIII.- Adquirir obligaciones y valores emitidos - por instituciones de crédito, para el fomento del turismo;

IX.- Descontar a las instituciones de crédito, títulos provenientes de crédito otorgados a personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas;

X.- Otorgar créditos a las personas dedicadas al turismo;

XI.- Emitir certificados de participación;

XII.- Otorgar créditos directos para el uso de los planes y paquetes de turismo social interior que formule o apruebe el Departamento de Turismo;

XIII.- Administrar en cuentas individuales el fondo de seguro y ahorro de los guías y guías-choferes; y

XIV.- Las demás relacionadas con el objeto del Fondo que le señale el Ejecutivo Federal. (180)

El Fondo se integra con las aportaciones del Gobierno Federal y de los Estados, organismos y empresas públicas y privadas. Con los créditos que se obtengan de fuentes nacionales y extranjeras, éstos últimos autorizados por la Secretaría de Hacienda. El producto de las operaciones y los recursos que se obtengan por estos conductos, también se incorporarán al Fondo. Artículo 52.

El fideicomiso tendrá un comité técnico y de distribución de fondos; se integrará por un Presidente que será el Jefe del Departamento de Turismo y representantes de las Secretarías de Hacienda, Patrimonio Nacional, de la Presidencia y el Banco de México. Podrán formar parte del comité previa invitación, las Conferencias de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria; el Congreso Nacional Agrario y el Congreso de Trabajo. Cada una de las Entidades que formen parte, tendrán un representante titular y un suplente.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos y el Presidente tendrá voto de calidad. El Director del Fondo de Fomento al Turismo asistirá a las sesiones con voz. Artículo 53.

En el artículo 54 se fijan las facultades del Comité Técnico y de Distribución de Fondos que son:

I.- Aprobar los programas, planes, proyectos y presupuestos anuales de operación;

II.- Fijar las condiciones para la adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración

de inmuebles;

III.- Determinar las bases generales de los conve
nios y contratos para ejecutar obras y administrar servicios;

IV.- Fijar las primas por el otorgamiento de garan
tías y los intereses por las operaciones que se realicen;

V.- Autorizar las operaciones del fideicomiso;

VI.- Expedir su reglamento interior; y

VII.- Las demás que le atribuyan esta Ley, las re-
glas de operación y el contrato de fideicomiso.

El Fondo tendrá un delegado fiduciario especial, que será Director General del Fondo; lo propone el Presidente de la República y le corresponde representar a la fiduciaria; ejecutar - las resoluciones del Comité, elaborar planes y programas, proyectos; presupuestos y estados financieros; contratar el personal; además - tendrá las facultades que le atribuya la Ley y el contrato. Todos los gastos del manejo del fiduciario se cubren con cargo al Fondo - Nacional. (181)

Las demás disposiciones de esta Ley se refieren a sanciones y los artículos transitorios preveen los cambios que - con motivo de la puesta en vigor de la Ley tendrán que hacerse res-
pecto de las instituciones que desaparecen o pasan a formar parte de las nuevas que crea la Ley; igual se hace respecto de los presta-
dores de servicios turísticos afiliados a las Cámaras de Turismo - que se regirán por las disposiciones de la Ley de Cámaras de Comer-
cio y para ajustarse a ellas tienen un plazo de 90 días a partir de la puesta en vigor de la Ley.

(181) Ley Federal de Fomento al Turismo. 28 de enero de 1974. Artícu
los 55 a 57. Resumidos.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 31 - de octubre de 1974 se reformaron diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Para los efectos de este estudio fueron reformados los artículos 10. y 18 de ese ordenamiento. - En el artículo 10. se sustituye en el enunciado de las dependencias del Ejecutivo, el Departamento de Turismo por la Secretaría de Turis- mo.

El artículo 18 quedó en los términos siguientes:

I.- Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su -- desarrollo;

II.- Promover en coordinación con las entidades - federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular la declaratoria respectiva;

III.- Participar con voz y voto en las comisiones Constitutiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;

IV.- Registrar a los prestadores de servicios turísticos y los precios de los alimentos y bebidas, en los términos señalados por las leyes;

V.- Promover, conferir o intervenir en el otorga- miento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores - de servicios turísticos;

VI.- Autorizar los precios y tarifas de los servi- cios turísticos y los de arrendamiento al público de bienes muebles destinados al turismo, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, tanto de los bienes y servicios principales como de - los conexos;

VII.- Controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios o las tarifas autorizadas o registradas que la prestación de los servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se hayan contratado;

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX.- Formar parte de los comités técnicos de los fideicomisos que constituya el Gobierno Federal, con fines turísticos;

X.- Promover y estimular, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria la creación de empresas turísticas comunales o ejidales;

XI.- Emitir opinión ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

XII.- Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar, en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomiso turísticos, autoridades estatales y municipales, para que, en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico;

XIII.- Celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos con los gobiernos de los Estados y Municipios;

XIV.- Gestionar la celebración de convenios con - otros gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, - que tengan por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes, en su caso;

XV.- Crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación especializados, para prestar servicios en materia turística;

XVI.- Realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar la que efectúen entidades del gobierno federal y gobiernos de los Estados y Municipios;

XVII.- Organizar, promover, dirigir, realizar y - coordinar, en su caso, los espectáculos, congresos, excursiones, - audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XVIII.- Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos;

XIX.- Autorizar los reglamentos interiores del establecimiento del hospedaje;

XX.- Formar parte de los consejos de Administración de las empresas descentralizadas y de participación estatal, - que desarrollen actividades con fines turísticos;

XXI.- Llevar coordinadamente con las dependencias competentes la estadística especializada en materia de turismo; y

XXII.- Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En el artículo 2o. transitorio del decreto que se analiza se dice que: "las atribuciones conferidas por otras disposiciones jurídicas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y al Departamento de Turismo o a sus instituciones se entenderán concedidas a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Turismo o a sus titulares respectivamente.

Como consecuencia de la Ley que en las partes relativas acaba de comentarse, se hizo necesario proceder a concordar el articulado de la Ley de Fomento al Turismo con los cambios resultantes de la creación de la Secretaría de Turismo. Dada la precisión que deben tener esos textos -las leyes- para su exacta aplicación, fue necesario que por decreto se hiciera la reforma relativa enunciando artículo por artículo con las modificaciones procedentes. Esto se hizo en el Decreto publicado en el Diario Oficial - del 3 de enero de 1975 que en su artículo 9o. dice:

Se reforman los artículos 1o.; 6o. primer párrafo; 7o.; 8o.; 9o.; 10; 11; 12; 13 primer párrafo; 14 primero, tercero y cuarto párrafos 16, 17; 18 primer párrafo; 21; 22; 23; 24; 25 segundo párrafo 26 primero y segundo párrafos; 27 primer párrafo; 28 fracciones III, IV y VI; 29 fracciones II y VIII; 31 segundo párrafo; 32; 33; 35; 36; 37; 38; 39; 42; 43; 44; 45; 46; 48; 49; 51 - fracciones II y XII; 53 primer párrafo; 58; 61 primer párrafo; 62 y 63 primer párrafo de la Ley Federal de Fomento al Turismo, para sustituir las denominaciones Jefe del Departamento de Turismo y Departamento de Turismo por las de "Secretario de Turismo", y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la de "Secretaría de la Reforma Agraria", en los siguientes términos:

ARTICULO 1o.- La presente Ley es de interés público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto el fomento del turismo y la protección de la actividad turística, por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo.

No creo necesario reproducir todos los cambios ya dentro de las normas en cuestión, porque están claramente justificados en el precepto transcrito.

Basta la simple lectura de las disposiciones contenidas en la Ley analizada para que salten a la vista las modificaciones que se produjeron en relación al ordenamiento que vino a sustituir. Las inserciones más importantes fueron la declaratoria de interés público de los preceptos relativos al turismo. La creación del turismo social dentro de la Ley con directrices estructurales y de organización; la creación de las empresas turísticas ejidales y comunales y la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Las supresiones importantes fueron: La de la Organización Nacional del Turismo cuyos ordenamientos quedaron insertos en el Capítulo 5o. de la Ley y de las Cámaras de Turismo y Confederación de Cámaras de Turismo, cuyos miembros se integran a las Cámaras de Comercio e Industria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -
El derecho de tránsito. Fundamento Constitucional de la -
Legislación Turística.

En una conferencia que dictó el doctor Rafael -
González A. Alpuche, Presidente de la Academia Nacional de Derecho
Turístico de la Asociación Nacional de Abogados a mediados del año

próximo pasado, se expuso con total claridad el fundamento constitucional de la legislación turística mexicana. De dicha conferencia - tomo los aspectos fundamentales que ponen de manifiesto la firme y sólida fundamentación que los preceptos que el citado especialista menciona, proporcionan a nuestra legislación del turismo.

El citado autor dice:

"Todo el conjunto legislativo que se ocupa del turismo en sus diversos aspectos, tiene su base fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Doctor - Ignacio Burgoa, en su tratado "Derecho Constitucional Mexicano:, - destaca lo siguiente: "El Derecho Positivo, objeto de estudio de la jurisprudencia "stricto sensu" se integra con diferentes ordenamientos jurídicos expedidos por el órgano estatal competente -legislador-... Esos ordenamientos se encuentran ubicados en una situación jerárquica, de tal manera que la validez de unos depende de la de los otros. En términos generales puede decirse que el Derecho Positivo se compone de tres órdenes de normas jurídicas, a saber: las Constitucionales, las legales y las reglamentarias, subordinadas estas últimas a las segundas y ambas a las primeras que son las que tienen hegemonía operativa o supremacía dentro de la citada graduación".

Consecuentemente todos los esquemas normativos tienen que derivar de una disposición constitucional ya que es, como - afirma el propio autor, una totalidad normativa en la que el Derecho da al gobierno o poder público, funciones que se diversifican en tres poderes, conforme a nuestra estructura constitucional, que son legislativo, ejecutivo y judicial.

Así constituido el orden jurídico fundamental, - las leyes que de él emanan tienen que proceder de un acto legislativo concreto y precisamente establecido como facultad del órgano correspondiente. Por ello, conforme al artículo 41 de la propia -- Constitución, "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares en los Estados, las que en ningún caso - podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

El precepto antes citado deslinda la jurisdicción federal de la estatal y fija con claridad el campo de acción de - las normas correspondientes.

Mi deseo sería explicar con mayor amplitud los - puntos anteriormente bosquejados, pero creo les será más útil conocer los preceptos constitucionales que regulan las actividades turísticas, sirviendo por tanto de base a toda la legislación que existe sobre la materia.

El artículo 10. de la Constitución, dice, a la - letra: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de - las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella - misma establece".

Conforme a este artículo, todo individuo, en el - caso que nos ocupa, el extranjero, turista -goza durante su permanencia legal en el país de las garantías que otorga la Carta Magna; pero bajo las condiciones que el propio instrumento establece y --

que, las leyes especiales enuncian y determinan; más adelante haré concreta referencia a estos aspectos.

En el artículo 11 de la Constitución, se establece: "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 a 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".

En este precepto se establecen principios fundamentales; el de la libertad de tránsito, del cual depende, de manera principal el movimiento turístico. En nuestro país se puede circular libremente por todo su territorio sin carta de seguridad o pasaporte. Este Derecho sólo queda sometido a ciertas regulaciones de carácter civil, penal y administrativo. En este último sector de las ordenaciones, haré hincapié, toda vez que dentro de él se comprenden a las leyes sobre emigración e inmigración y, por tanto, todo lo referente a la internación legal de los extranjeros, -en nuestro caso, los turistas-, los documentos que necesitan, los requisitos que deben cumplir, los derechos y deberes que tienen y las limitaciones a que están sometidos. Al referirme, más adelante a las leyes migratorias concretaré todos y cada uno de los puntos aquí enunciados.

El artículo 33, referente a los extranjeros, declara que éstos tienen derecho a las garantías que otorga el capí-

tulo I del Título lo., de la Constitución, pero el Ejecutivo podrá hacerlo salir del territorio nacional cuando su permanencia sea in conveniente. Una limitación destaca en este precepto y es que los - extranjeros no pueden dedicarse o inmiscuirse en asuntos políticos. Este artículo constitucional tiene trascendencia en materia de turismo internacional en tanto que declara que los extranjeros gozarán de las garantías que otorga la Constitución, lo cual se proyecta a la Ley Federal de Fomento al Turismo, que en su artículo 4o., subraya - la protección legal que se brinda al turista.

En la sección tercera de nuestra Carta Magna, que contiene las Facultad del Congreso, el artículo 73, declara que el Congreso tiene facultad, conforme a su fracción XVI; "Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, -- ciudadanía, naturalización, colonización emigración e inmigración y salubridad general de la República". Si, como se ha demostrado - en la conferencia anterior, el turismo -y me refiero de manera -- principal al turismo que procede del exterior-, es un fenómeno migratorio, encontramos en esta fracción la facultad expresa para legislar en materia de turismo (emigración e inmigración).

Conviene agregar que la base constitucional de la legislación turística se apoya en dos conceptos que se viene comentando: la facultad para legislar sobre "condición jurídica de extranjeros" y para "emigración" e "inmigración". Pero necesitamos - subrayar que las disposiciones constitucionales forman, como ya se dijo un todo orgánico y, por tanto, no debe verse en forma aislada lo que dice cada precepto, sino la institución que se configura y es por este motivo, que estoy enunciando los artículos en forma se

parada, pero relacionándolos entre sí para que el enfoque sea correcto.

Aquí es conveniente recordar al maestro Carnelutti, que en su Metodología del Derecho, expresa: "Ocurre a los científicos del Derecho, que para poder estudiar este formidable mecanismo, lo han de hacer a trozos. No de otro modo se comportan los médicos con el cuerpo humano y los ingenieros con las máquinas. En suma, hay que deshacer el derecho para estudiar el Derecho, pero recordando siempre que un trozo no es el Derecho, sino una parte del Derecho, y la realidad de la parte excluye la realidad del todo. -- Esto quiere decir que la descomposición del Derecho es un procedimiento necesario de nuestra ciencia; pero puede conducir a gravísimos errores si no va acompañada del conocimiento de que lo que -- nosotros observamos es más bien el cadaver del Derecho que el Derecho vivo, porque la vida, o sea la realidad del Derecho, no está en ninguna parte, siendo en el todo y en su unidad".

Tomamos, pues, a continuación, los artículos 89, fracciones I, X, y 92 y 133 de nuestra Carta Magna. El primero -- enumera las Facultades y obligaciones del Presidente de la República. De sus diversas fracciones consideraremos las siguientes: la I, que dice: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; "El Presidente, pone en vigor las leyes que expida el Congreso y, a través de sus órganos procede a tomar las medidas para que sean observadas", también conforme al artículo 90 de la propia Constitución, el Congreso establecerá por ley el número de Secretarios que se requieran para el despacho de los negocios que de

be atender cada una de las Secretarías.

Por su parte, el artículo 92 Constitucional declara que: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ser firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda..." Es a través de las atribuciones que este artículo señala al Presidente, que el mandatario, provee al cumplimiento de las leyes.

El artículo 133, fija y establece la supremacía de la Constitución y la jerarquización de las leyes y tratados. Dice lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen 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..." (183)

LEY FEDERAL DE TURISMO VIGENTE.- NORMAS BASICAS,-
REGIMEN Y ORGANOS QUE ESTABLECE.- AUTORIDADES TURIS
TICAS.- REGULACION GENERAL.

La Ley Federal de Turismo actualmente vigente, fue publicada en el Diario Oficial del 15 de enero de 1980.- Su antecedente inmediato es la Ley Federal de Fomento al Turismo, de la que se ha hecho un breve análisis en este mismo capítulo. En muchos aspectos representa un considerable avance en cuanto a técnica jurídica y sistematización estructural de su articulado, lográndose una mayor concentración temática del turismo que en los ordenamientos anteriores. Todo esto se advierte con claridad en el estudio que de su contenido se hará en este apartado.

(183).- González A, Alpuche Rafael.- Conferencia sobre Legislación Turística.- México 1978.

En la Exposición de Motivos enviada al Congreso de la Unión, junto con la iniciativa, se formulan interesantes y valiosos argumentos respecto a los objetivos de la ley y bien - - - fundamentadas razones doctrinales acerca de las modificaciones in troducidas en el nuevo texto o los cambios operados en relación a los organismos turísticos ya existentes, así como la correspon-- diente justificación para crear o establecer otros organismos u otros sistemas de control.

En base a lo que expongo en el párrafo anterior, con- sidero oportuno analizar los pasajes que a mi juicio son más impor- tantes de dicho texto, para pasar, ya con un esquema previo, al - estudio de la ley.

Se señala en la Exposición, que la división capitular por materias, que se dió al proyecto corresponde a las atribucio- nes de la Secretaría de Turismo, según fueron establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; dice al res- pecto: "Cabe resaltar de manera especial que las disposiciones - del proyecto se han ubicado, de acuerdo a criterios racionales, en áreas programáticas que corresponden a los planes para el -- desarrollo de acciones en materia turística, conforme a las atri-- buciones que otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Turismo. Estas áreas son esencialmen- te las de planeación y promoción del turismo, Promoción de la de- manda, Fomento y Desarrollo de la Oferta y la Regulación y opera- ción de los servicios turísticos". (184)

Hago notar que dentro del texto aparecen otros secto- res dispositivos, que se ocupan de las atribuciones estructura y funcionamiento de importantes organismos turísticos especiales,

(184).- Ley Federal de Turismo.- D.O.- 15 enero 1980. Exposición - de Motivos. Pág. II.

como la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, los Consejos de Fomento Turístico y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo a las que la Ley da importante participación en las actividades tu
rísticas.

Un aspecto muy importante en que la ley vigente difiere de la que la precedió, es la inserción de conceptos-base, como los de turista y turismo, que son esenciales para determinar los rasgos de identidad jurídica de las personas que llevan a cabo actividades turísticas, también la tipificación de lo que es turismo en general, que juzgo indispensable para fijar la competencia de las autoridades en relación a ciertos actos. La parte relativa del texto, dice lo siguiente: "En el Capítulo I del proyecto, relativo a disposiciones generales, se concretan los objetivos de la planeación y el desarrollo de las actividades turísticas nacio
nales. Se define el turismo y al turista, dándoles sus características distintivas. Sobresale por su importancia, la amplitud del ámbito de competencia o atribuciones de la Secretaría de Turismo, a la que corresponde regular materias que indudablemente se definen como turísticas. Igualmente otras actividades que se omitían en el renglón de atribuciones de la ley vigente, se incor
poran ahora, como es el caso del turismo social, de la capacitación turística, de la información y el auxilio turístico y del co
bro de derechos y aprovechamientos". (185) Al analizar el texto de la ley, haremos el señalamiento de las nuevas inserciones y su trascendencia.

La preocupación por incorporar nuevas zonas al turismo se viene manifestando en los ordenamientos que regulan la mate

(185).- Ley Federal de Turismo.- D.O. 15 enero 1980.- Exposición de Motivos.- Págs. II y III.

ria turística desde 1961; diversas soluciones se han dado a la -
cuestión y en la ley vigente viene un nuevo concepto y una regu-
lación más completa y adecuada que permite la planeación de los
centros y la dotación de recursos que amplíen sus posibilidades
de aprovechamiento. En la Exposición de Motivos de la ley, se di
ce: "La parte relativa a zonas de desarrollo turístico nacional -
comprenderá ahora un concepto nuevo, las zonas de interés turíst
tico, que son aquellas que por sus características geográficas,
naturales, históricas, culturales o típicas constituyen un atrac-
tivo turístico real y potencial comprobado. La inclusión de este
concepto permite constituir estas zonas en áreas susceptibles de
desarrollo turístico... Se conoce la saturación de determinadas
zonas y localidades del territorio nacional más favorecidas por
la afluencia de visitantes, en donde se plantean problemas que -
requieren solución urgente, y también hay amplias zonas dotadas
por la naturaleza de suficientes atractivos para convertirse en
turísticas, pero cuyas posibilidades no están suficientemente -
desarrolladas por diversas razones, principalmente por ausencia
de políticas de fomento adecuado que estimulen o suplan la iniciat
tiva privada de manera eficaz y faciliten una adecuada explotación
turística, por ello se consideran oportunas las normas que otorgan
a la Secretaría de Turismo los apoyos para declarar zonas de --
desarrollo o inteferés turístico, que permiten una cuidada planific
cación de las mismas. Se han incluido asimismo disposiciones que
en la Ley Federal de Fomento al Turismo, formaban un capítulo apart
te, relativas a las empresas turísticas ejidales y comunales, ru-
bro que forma parte del capítulo de zonas de desarrollo turístico
de esta ley para su mejor aplicabilidad". (186)

Se incluyen en la Ley disposiciones referentes a la de manda y la oferta turísticas, que en anteriores ordenamientos no - aparecían en tanto que se dejaba, buena parte de la promoción a la iniciativa privada, limitándose las autoridades turísticas a los - controles necesarios para formalizar los arreglos, responsabilizar a los promotores y evitar abusos. La experiencia ha puesto de ma- nifiesto la necesidad de establecer una política para favorecer el desarrollo armónico del turismo, armonizando ambos factores. Así - lo destaca la Exposición de Motivos en los términos siguientes: "El capítulo de Promoción de la Demanda, permite a la Secretaría esti- mular en forma programada, a base de políticas prioritarias el - desarrollo del turismo. Las disposiciones de este capítulo le -- permiten amplia flexibilidad en sus campañas de difusión y conoci- miento de nuestros atractivos y recursos... El crecimiento noto- rio y el ritmo ascendente del turismo nacional y extranjero, debe mantenerse siempre en índices favorables, por lo que conviene adop- tar medidas que se apoyen en los programas de promoción y fomento. Por otra parte se establecen los lineamientos generales que deben respetar las promociones publicitarias efectuadas por los particu- lares... La oferta turística constituye el conjunto de bienes y - servicios turísticos, así como los atractivos culturales, históric- os, naturales, recreativos y urbanos que se ofrecen al turista, mismos que conviene regular jurídicamente dentro de la legislación propiamente turística, con la participación de las dependencias - con atribución legal para ello, particularmente para que los entor- nos, corredores y circuitos de interés turístico observen un cre- cimiento equilibrado, proporcional y mesurado, acorde a las cir- cunstancias". (137)

Se refiere también la exposición de motivos a tres aspectos importantes, en los que se ha hecho una cuidadosa reelaboración de su estructura y funcionamiento, así como una innovación trascendente en uno de ellos; los cambios y sus motivos están expresados con claridad en los párrafos que siguen:

"El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, creado en la Ley Federal de Fomento al Turismo, se adecúa a las necesidades actuales, quedando en los mismos términos que a la fecha conserva su estructura administrativa, salvo por la atribución al ejecutivo federal para la nueva integración del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, a fin de hacerlo más operativo.

La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, recibe atención especial en su estructura en esta Ley. Se introduce la posibilidad de integrarla por todas las dependencias de la Administración Pública Federal, dada la importancia de este instrumento para solucionar problemas que tienen trascendencia turística y cuya solución compete a dos o más dependencias del Ejecutivo. Se le impone periodicidad a sus sesiones, para efectos de agilidad en sus resoluciones. Se prevé también la creación de grupos de trabajo para auxiliarla en aquellos aspectos técnicos que requiera la propia Comisión.

Otra innovación de la ley, son los Consejos Estatales de Fomento Turístico. Estos Consejos tienen por objetivo principal proponer programas que requieran necesariamente la actividad coordinada y la colaboración de las dependencias de los gobiernos estatales, en materia de promoción y desarrollo turístico, dándoles a estos una participación efectiva y directa en aquellos ren-

glones que por su vivencia diaria conocen de manera veraz y clara. Así se agiliza la solución de la problemática turística que se presenta en cada Estado, por medio de la descentralización administrativa". (188)

En la nueva ley, cuya exposición de motivos estamos estudiando, se da mayor énfasis al turismo social. Interesa al Gobierno Federal, fomentarlo y extender sus beneficios a los grupos sociales de menor ingreso; también se interesa por dar a conocer su verdadera imagen y eliminar prejuicios sobre el turismo, actividad que se considera, por el nivel del gasto, como elitista. Transcribo la parte relativa de dicha exposición:

"La ampliación del capítulo de turismo social afirma el interés del gobierno federal en extender los beneficios del turismo hasta los sectores menos favorecidos de la población y anular la obsoleta creencia de considerar la actividad turística como sectaria o clasista, justificando de esta manera la función social que siempre ha tenido y ahora se reconoce determinadamente en este nuevo proyecto de ley. Se destacan las campañas que la Secretaría ha emprendido y que se dirigen no sólo a los trabajadores al servicio del Estado, o a los obreros, sino también a estudiantes, al magisterio o a otros grupos de significación.

El desarrollo del turismo social constituye sin lugar a dudas uno de los programas relevantes de la Secretaría de Turismo, pues se pretende dar un gran impulso a este turismo en todas sus facetas: obrero, estudiantil, magisterial y burocrático, pues tal cosa constituye un acto de justicia para aquellos estratos y segmentos de la población de recursos restringidos, pero que tienen iguales -

(188).- Ley Federal de Turismo.- D.O. 15 enero 1980.- Exposición de Motivos. Págs. V y VI.

derechos para disfrutar de los recursos turísticos del país.

A través de las facultades que le otorga la nueva ley, la Secretaría de Turismo tiene mayores oportunidades para establecer y señalar los programas y planes de turismo social, así como - los medios para determinar las complejas mecánicas necesarias a fin de propiciar en ahorro en las actividades turísticas, ya que habrá de promover descuentos y créditos y sugerir la coordinación de los sectores público, privado y social, para mantener centros vacacionales accesibles a todos, o bien crear sistemas para que el Gobierno Federal, a través de la implementación de financiamientos, estímulos fiscales y asesorías, induzca a organismos sindicales o empresariales, instituciones educativas o de naturaleza similar a - planear, construir y operar, centros o instalaciones turísticas - de interés social". (139) De ese sistema de implementación del turismo social, se hablará al comentar la parte relativa de la Ley.

Para concluir estos breves comentarios acerca de la exposición de motivos de la Ley Federal de Turismo vigente, subrayaré un aspecto por demás importante. Se trata del enunciado de las actividades que se enlazan con el turismo, ya sea directamente como en forma indirecta. Se hace de las más importantes un enunciado - bastante completo: hospedaje, alimentación, transportes turísticos, agencias de viajes, profesiones turístico-informativas, arrendamiento de bienes muebles, equipo de diversión, balnearios, comercios de artesanía, etc., y la regulación que de ellas hace es muy - efectiva y de fácil aplicación.

Se hará a continuación, un estudio detallado de - la Ley Federal de Turismo. El Título I, intitulado "Disposicio-

(139).- Ley Federal de Turismo. D.O. 15 enero 1980. Exposición de Motivos. Págs. VII y VIII.

nes Preliminares" está compuesto por dos capítulos: El Capítulo I contiene las disposiciones generales y de ello hablaré a continuación:

El artículo 1° es fundamental, ya que establece que: - "Las disposiciones de esta ley rigen en toda la República y son de orden público e interés social. Su aplicación corresponde al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Turismo". (190)

LA SECRETARIA DE TURISMO

Sus disposiciones son de orden público o sea que el - Estado Mexicano tiene especial interés en el cumplimiento de los - ordenamientos relativos al turismo que no pueden ser modificados - por la voluntad de los individuos. Esta calificación se da a las normas que se consideran esenciales para la vida social.

Esta calificativa se refiere concretamente a los preceptos contenidos en los capítulos que se ocupan del turismo social; aunque aparentemente la característica se dá para todo el conjunto - normativo, concretamente se refiere a las disposiciones ya mencionada. Ver la Exposición de Motivos en la parte relativa en este mismo capítulo.

Los objetivos de la Ley vienen explicados en el Artículo 2o. y son 5o.:

I.-La planeación y programación de la actividad turística;

II.- La promoción de la demanda interior y exterior, así como el fomento y desarrollo de la oferta en materia turística;

III.- La creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación;

(190).- Ley Federal de Turismo. O.D. 15 enero 1980.- Exposición de Motivos.- Art. 1°

IV.- La regulación y control de los servicios turísticos principales y conexos; y

V.- En general, el desarrollo de toda clase de actividades que tiendan a favorecer y acrecentar las corrientes turísticas nacionales y del exterior." (191)

Disposición nueva en el contexto de las Leyes Turísticas es el artículo 3 en el que se dan las características de lo que es el turismo. El precepto citado dice:

"Para efectos de esta Ley se entiende que el turismo comprende el conjunto de actividades que se originen por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar."

Más que una definición aquí se está haciendo una especificación de los rasgos más sobresalientes del turismo, toda vez que se enuncian las actividades que comprenden sus motivos, y sus finalidades.

El artículo 4 da las características del turista a quien considera como la persona que viaja por alguno de los motivos precisados en el artículo anterior.

El artículo 5 a su vez establece el otro extremo de la cuestión mencionando los rasgos más representativos de los prestadores de servicios turísticos, que son "las personas físicas o morales que se dedican a la prestación de alguno de los servicios a que se refiere el artículo 69 de esta Ley".

(191) .- Ley Federal de Turismo. D. O. 15 ENERO 1980. Art. 2.

Consecuencia lógica es que el artículo 6 establezca - que la protección de la Ley opera sobre las personas que hagan uso de los servicios turísticos o les proporcionen todo lo referente - a la materia turística. Corresponde a la Secretaría de Turismo, especialmente para dar curso a quejas y denuncias que se relacionan con la protección al consumidor.

El artículo 7 de la Ley establece en este caso que: "La Secretaría de Turismo dará curso a las quejas, pero remite al quejoso a las disposiciones legales aplicables cuando se trate de proteger al consumidor, o sea al turista. Aquellas violaciones que no correspondan concretamente a la Ley turística son de la competencia de la Procuraduría General del Consumidor y de su regulación - respectiva.

En el artículo 8 se declara expresamente - que no hay en México discriminación racial por credo o por nacionalidad. Esto - no solo se aplica a la materia turística, sino a todas las relaciones en general.

Los preceptos que a continuación se mencionan señalan algunas facultades generales que competen a la Secretaría de Turismo:

- a) Proponer al Ejecutivo Federal las políticas generales sobre turismo.
- b) Las autoridades federales y las del servicio exterior deben auxiliar a la Secretaría de Turismo para aplicar la Ley y sus reglamentos.

El Capítulo 2 del Título 10. se refiere a la competencia de la Secretaría de Turismo. La enumeración es ejemplificati-

va, o sea que hay otras atribuciones a la Secretaría de Turismo - que le dan otras Leyes, pero a la vez es denunciativa en el sentido de que determina aquellos actos que son específicamente turísticos.

Conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Turismo corresponde a la Secretaría de Turismo las siguientes funciones:

I.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II.- Elaborar, en coordinación con las dependencias - que corresponda, el Plan Nacional de Turismo y formular los programas de la actividad turística nacional mediante el Sistema Nacional de Planificación Turística, y organizar, coordinar, vigilar y fomentar el desarrollo turístico;

III.- Coordinar, planear y evaluar la operación en materia turística, de las entidades de la Administración Pública -- Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal;

IV.- Formar, organizar y mantener actualizado en Inventario Turístico Nacional, que deberá referirse a aquellos bienes y recursos naturales y culturales, organismos, servicios, facilidades, eventos y cualquier otro elemento que constituya o pueda constituir un factor para la atención y el desarrollo del turismo;

V.- Promover, en coordinación con las entidades federa- tivas, las zonas de interés y de desarrollo turístico nacional, en los términos de esta Ley y expedir conjuntamente con las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Reforma Agraria, la declaratoria respectiva;

VI.- Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Pro-

gramación y Presupuesto;

VII.- Comprobar que las instalaciones turísticas cumplan con los requisitos que en su caso, establezcan las leyes y reglamentos correspondientes;

VIII.- Organizar y mantener actualizado el Registro Nacional de Turismo;

IX.- Otorgar cuando proceda, el permiso de operación - a los prestadores de servicios turísticos;

X.- Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar, en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las autoridades estatales y municipales para que, en el campo de sus respectivas funciones ó atribuciones, se cumplan los planes y programas oficiales;

XI.- Emitir opinión, ante las autoridades competentes, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

XII.- Promover y estimular en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas y desarrollo turísticos comunales o ejidales;

XIII.- Estimular la formación de asociaciones, consejos, comités, patronatos, comisiones, uniones de crédito, cooperativas y cualesquiera otro tipo de agrupaciones de naturaleza turística - en todo el territorio nacional;

XIV.- Realizar o proporcionar la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinarla con la que efectúen otras entidades del Gobierno Federal y los Gobiernos de los - Estados y Municipios;

XV.- Organizar, promover, dirigir, realizar o coordinar espectáculos, congresos, excursiones, ferias, audiciones, representaciones, exposiciones, actividades deportivas, culturales y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial para atracción turística;

XVI.- Emitir opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre aquellas inversiones turísticas que a juicio de la Secretaría de Turismo deban gozar de estímulos fiscales, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

XVII.- Intervenir en las acciones relativas a la cooperación turística internacional, así como promover la celebración de convenios con otros gobiernos y empresas extranjeras y participar con organismos internacionales interesados directa o indirectamente en el turismo, a fin de impulsar y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con la intervención que proceda por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes;

XVIII.- Promover, conferir o intervenir en su caso, y en coordinación con las autoridades competentes, el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos;

XIX.- Promover en coordinación con las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social y las demás entidades competentes, escuelas y centros de capacitación, recapacitación, enseñanza y especialización de recursos humanos para la prestación de servicios en la actividad turística, en los términos que señalen los reglamentos respectivos;

XX.- Fijar y en su caso modificar, en los términos de esta Ley y sus reglamentos, las categorías de los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el artículo 69. así como establecer los requisitos, condiciones y modalidades que deban satisfacer;

XXI.- Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos principales y conexos, con excepción de las tarifas de transportes de pasajeros;

XXII.- Vigilar la correcta aplicación de los precios y las tarifas autorizadas y cuidar que la prestación de los servicios turísticos sea conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados y en la forma que hayan sido contratados;

XXIII.- Proponer las condiciones y modalidades que las autoridades competentes deban establecer para el cobro de derechos que correspondan por la expedición de permisos de operación, Registro Nacional de Turismo, autorización de precios o tarifas, credenciales, así como cualquier otro servicio en los términos de las disposiciones aplicables;

XXIV.- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje;

XXV.- Aplicar las sanciones, en los términos de esta Ley, sus reglamentos y otras disposiciones legales;

XXVI.- Celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios, con la participación que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en relación al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, en sus respectivas jurisdicciones;

XXVIII.- Proporcionar los servicios de auxilio, protec-

ción, orientación e información a los turistas, particularmente en los centros de mayor aforo turístico, en las carreteras del país y en las principales terminales de transporte aéreo, terrestre y marí timo;

XXIX.- Participar con voz y voto en las Comisiones Consultiva de Tarifas, Asesora de Transporte Aéreo Internacional, Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación y en las demás -- que determinen las leyes o reglamentos;

XXX.- Adoptar las medidas necesarias para impulsar el - turismo social; y

XXXI.- Ejercer las demás facultades y funciones que le asignen otras disposiciones legales o los reglamentos.

El enunciado de los casos de competencia de la Ley Federal de Turismo vigente son más claros y específicos que los de la Ley anterior.

Se agrega en esta Ley lo referente a los convenios de - coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios y dá en ellos participación a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También determina que las concesiones o permisos de -- aprovechamiento de zonas e inmuebles federales para fines turísticos tiene que hacerse directamente por la Secretaría de Turismo, - por lo que el dictamen se refiere ya que el contrato respectivo ten drá que conocerlo la autoridad bajo cuya jurisdicción queden los - bienes material del contrato.

El Título Segundo sobre planificación y programación - del turismo consta de dos Capítulos. El primero se refiere al --

Sistema Nacional de Planificación Turística el cual vie ne a ser definido en el artículo 15 de la Ley que se comenta en los siguientes términos:

El Sistema Nacional de Planificación Turística tendrá por objeto fijar los principios normativos fundamentales, que tiendan a racionalizar el desarrollo del turismo en el país y asegurar la congruencia entre los propósitos y las acciones en materia turística, mediante la planeación, programación, presupuestación y - evaluación de la actividad turística nacional.

Se considera muy importante que se parta de un sistema cuidadosamente meditado para establecer los principios fundamentales en torno a los cuales se elaborará El Plan Nacional de Turismo. Así el Sistema es como una directriz fundamental cuyos objetivos - son el desarrollo del turismo, y la congruencia entre las finalidaades y los medios a través de una planeación seguida de una programación y un presupuesto.

Así el Plan Nacional ya se concreta en objetivos, metas y políticas concebidas a tres términos como lo dice la Ley que se - comenta en su artículo 16:

El Plan Nacional de Turismo determinará los objetivos, metas y políticas de largo, mediano y corto plazo a nivel nacional y regional, de conformidad con los instrumentos jurídicos, administrativos y de política económica necesarios para su realización. - El Plan deberá estar basado en un diagnóstico y en un pronóstico de la situación del turismo en todo el país.

La primera aplicación de los dos artículos que se han comentado ha dado un resultado sorprendentemente bueno. En el mes - de marzo del presente año la Secretaría de Turismo elaboró el Plan - Nacional de Turismo con efectos hasta 1982, el cual fue aprobado - por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial para darle total vigencia.

Se trata de un documento perfectamente articulado, muy extenso en el que se enfocan todos los aspectos previstos por la Ley Federal de Turismo, en sus Capítulos 1 y 2, del Título 2o., - que se está analizando.

El Capítulo 2 que se titula "Zonas de interés y de -- Desarrollo Turístico", forma así parte de la planificación y programación del turismo. Contempla este Capítulo dos tipos de zonas, las de interés y las de desarrollo turístico. El procedimiento - para establecerlas viene señalado en el Artículo 25 que se transcribe a continuación:

"La Secretaría de Turismo promoverá zonas de interés - y de desarrollo turístico, conjuntamente con las Secretarías de - Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Reforma Agraria, en - coordinación con las entidades federativas que correspondan.

Se consideran zonas de interés turístico las que por - sus características geográficas, naturales, históricas, culturales o típicas constituyan un atractivo turístico real y potencial comprobado.

Son zonas de desarrollo turístico aquellas de interés turístico que manteniendo sus características, disponen para su explotación de un plan de desarrollo aprobado por la Secretaría de Turismo.

Para la protección, conservación y mejoramiento de estas zonas deben elaborarse también planes y programas; en ellos participarán las entidades del sector público las estatales y las municipales. Invariablemente se dará intervención al Instituto Nacional de Antropología e Historia por lo que se refiere a monumentos y zonas históricas o arqueológicas. (192)

La declaratoria de una zona de interés turístico o de desarrollo turístico se sujeta a un procedimiento previo que implica los siguientes aspectos:

Estudio de localización;

Establecimiento de las normas a las que deban sujetarse las nuevas zonas;

Conservación de las obras de infraestructura, mejoramiento y rehabilitación que tengan que hacerse.

En la declaratoria como ya se ha indicado, se hará con la intervención coordinada de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la de la Reforma Agraria. De cada declaratoria se hará un certificado.

Todas las zonas de interés y de servicio turístico serán registradas y en ese registro se asentarán los proyectos que vayan a realizarse. Corresponde igualmente a la Secretaría de Turismo la sugestión de estímulos y facilidades para mejoramiento y conservación de las zonas y también facilidades para las inversiones que tengan que hacerse. Para este último fin, en el artículo 31 se faculta a la Secretaría de Turismo para promover la creación de empresas turísticas nacionales y privadas. En caso de que se trate de terrenos ejidales y comunales, lo anterior se hará con conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria y sujetándose en lo conducente a la Ley Federal de Reforma Agraria; la asistencia técnica y financiera para estas zonas corresponderá a las entidades competentes del sector público.

Otro aspecto importante para el desarrollo de las zonas comunales y ejidales que se declaren de interés turístico o de desarrollo, consiste en que se dará asistencia técnica por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la de Educación Pública, -

la cual en coordinación con el Poder Judicial promoverá el establecimiento de centros de capacitación ejidales que presten servicio en esas zonas.

La anterior regulación se complementa con lo que se establece en el artículo 34 de la Ley que dice: "La Secretaría de Turismo promoverá ante las autoridades competentes la creación de centros agropecuarios de producción de insumos para las zonas de interés y de desarrollo turístico, así como la agilización de los mecanismos de abasto para dichas zonas".

En los Títulos III y IV se incluyen disposiciones nuevas. En el Título III se establecen los lineamientos relativos a la demanda turística. Sobre el particular el Artículo 35 dice lo siguiente: "La Secretaría de Turismo realizará las acciones de promoción del turismo, en base a políticas y prioridades que requieran la generación de una demanda creciente y equilibrada". (193)

En la promoción de la demanda, la Secretaría de Turismo tiene consecuentemente una función rectora que comprende no sólo a la promoción, sino también todo lo referente a publicidad, en la cual se organizarán campañas con base en el siguiente criterio: "Proyectar una imagen real y positiva de los recursos, atractivos y servicios turísticos hacia los diferentes mercados nacionales e internacionales. Esta propaganda abarcará también programas de radio y televisión para lo cual contará con la colaboración de las autoridades. Corresponderá conforme al Artículo 41 de la Ley que se comenta, al Consejo Nacional de Turismo la promoción y publicidad en el extranjero y las campañas que se orienten hacia una demanda turística apropiada y creciente. La acción de la Secretaría y el Consejo será debidamente coordinada.

(193).- Ley Federal de Turismo. D. O. 15 enero 1980. Artículo 35.

Respecto a la oferta turística el Capítulo I del Título 4o. establece las regulaciones correspondientes. Se define la oferta turística: "Para los efectos de esta Ley, se entiende como oferta turística nacional el conjunto de bienes y servicios turísticos, así como los atractivos culturales, históricos, naturales, recreativos y urbanos que se ofrecen al turista". (194)

Los criterios fundantes para el fomento y desarrollo de la oferta son los siguientes:

- a) Mejorar la oferta turística ya existente.
- b) Estructurar y diversificar la oferta.
- c) Buscar el crecimiento equilibrado de nuevas zonas de interés y desarrollo turístico.
- d) Trazado de los corredores y circuitos requeridos para que puedan explorarlos, debidamente las zonas de interés.

A los atractivos y recursos naturales se agregará en la oferta, los aspectos culturales, , el deporte, los espectáculos, de las artesanías y el folklore, todo ello será materia de programas especiales. En los renglones que corresponda se coordinará la acción de la Secretaría de Turismo con la Secretaría de Educación a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Dentro del Capítulo de regulación de la oferta, la Ley incorpora las medidas de protección, conservación y mejoramiento de los recursos turísticos y de los servicios.

El Capítulo II del Título IV establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Esta -

(194).- Ley Federal de Turismo. D.O. 15 enero 1980. Artículo 42.

institución funcionará de la siguiente manera:

"El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo - tendrá por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional, ajustando sus acciones al Plan Nacional de Turismo.

El Fideicomiso será operado de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, las del contrato celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la fiduciaria y con las reglas de operación que expida dicha Secretaría para su Comité Técnico y de Distribución de Fondos, oyendo la opinión de la Secretaría de Turismo. (195)

Corresponde al Fondo Nacional de Fomento al Turismo las siguientes tareas:

I.- Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística;

II.- Llevar a cabo el desenvolvimiento de nuevas zonas de desarrollo y de interés turístico y centros e instalaciones turísticas, así como el fomento de los existentes;

III.- Promover, fomentar y orientar la inversión de los sectores público, social y privado hacia zonas de interés y desarrollo turístico y nuevos proyectos;

IV.- Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos;

V.- Otorgar las garantías que en cada caso determine, sobre préstamos que concedan las instituciones de crédito a personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas a éstas;

VI.- Garantizar, cuando proceda la amortización y pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones de crédito, con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que con ellos se obtengan;

VII.- Suscribir transitoriamente acciones de sociedades dedicadas a actividades del turismo;

VIII.- Adquirir obligaciones y valores emitidos por las instituciones de crédito, para el fomento y desarrollo del turismo;

IX.- Descontar a las instituciones de crédito, de acuerdo con sus recursos, títulos provenientes de créditos otorgados a personas dedicadas a actividades turísticas principales o conexas;

X.- Otorgar créditos a personas físicas, a sociedades mercantiles, civiles, cooperativas y a otras entidades sociales y económicas dedicadas a las actividades turísticas;

XI.- Emitir certificados de participación;

XII.- Otorgar crédito directos para el uso de los planes y paquetes de turismo social que formule o apruebe la Secretaría de Turismo, así como para aquellos que tiendan a la capacitación turística;

XIII.- Administrar, en cuentas individuales, el fondo de seguro y ahorro de los guías y guías-choferes; y

XIV.- Las demás relacionadas con el objeto del Fondo que se estipulen en el contrato de fideicomiso relativo". (196)

(196).- Ley Federal de Turismo. D.O. 15 enero 1980. Artículo 48.

Para el cumplimiento de estas funciones el Fondo tendrá un patrimonio formado con las aportaciones de los Gobiernos Federal, el Departamento del Distrito y los Estados y Municipios, así como - las empresas públicas y particulares; los créditos que se obtengan tanto en el país como en el extranjero y el producto de sus operaciones.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá su Comité Técnico y de Distribución de Fondos. Lo forman un Presidente que será el Secretario de Turismo y representantes de la Secretaría de Hacienda, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Banco de México y de la Nacional Financiera. Podrán figurar en el Comité un representante de la Confederación de Cámaras de Comercio y de la Confederación de Cámaras de Industria.

El Comité Técnico y de Distribución de Fondos tendrá las siguientes facultades: (197)

" I.- Aprobar los programas, planes, proyectos y presupuestos anuales de operación;

II.- Fijar las condiciones para la adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta, arrendamiento y administración de inmuebles;

III.- Determinar las bases generales de los convenios y contratos para ejecutar obras y administrar servicios;

IV.- Fijar las primas por el otorgamiento de garantías y los intereses por las operaciones que se realicen;

V.- Autorizar las operaciones del Fideicomiso;

VI.- Expedir su reglamento interior; y

VII.- Las demás que le atribuyan esta Ley, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso".

Aparte del Comité el Fondo tendrá un delegado fiduciario que propondrá el Presidente de la República y al cual compete conforme al artículo 52 de la Ley, representar a la fiduciaria, ejecutar las resoluciones del Comité Técnico, elaborar programas, planes y presupuestos y contratar el personal.

En el Título 5o. se crean Órganos especiales que son:

La Comisión Intersecretarial Ejecutivo de Turismo y los Consejos de Fomento Turístico. La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo atenderá todos los asuntos en los cuales estén relacionadas dos o más dependencias del Ejecutivo.

Esta Comisión se integrará conforme lo señala el artículo 55. (198)

"La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, estará integrada por el Titular de la Secretaría de Turismo, los Subsecretarios que designen los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, por el Secretario General que designe el Jefe del Departamento de Pesca y por el Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

La Comisión será presidida por el Secretario de Turismo quien en su ausencia será suplido por el Subsecretario que él mismo determine. Los demás miembros podrán ser suplidos por los Oficiales Mayores correspondientes, y en el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, por el Representante que para tal efecto designe el Director General del mismo.

Esta Comisión cuyas funciones se han delimitado a la resolución de asuntos de competencia concurrente de varias dependencias del Ejecutivo, tendrá un secretariado técnico que nombrará el Secretario de Turismo.

Los problemas que se susciten respecto a voluntad, promoción, desarrollo y regulación del turismo en los que intervengan varias autoridades, serán sometidos a la Comisión para que resuelva.

Los otros organismos especiales creados por la Ley, en el Título que se comenta, son los Consejos de Fomento Turístico. Estos se crearán en coordinación con los Gobernadores de las Entidades Federativas y funcionan como órganos consultivos y técnicos, con facultades de ejecución para apoyar las acciones que emprenda la Secretaría en la Entidad correspondiente.

Las funciones de estos Consejos vienen señaladas en el artículo 63 y son: (199)

"I.- Estudiar y proponer las medidas y soluciones sobre la problemática de la entidad federativa en materia de turismo;

II.- Proponer a la Secretaría de Turismo para su adopción las estrategias y políticas turísticas que favorezcan el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales y los servicios turísticos, así como la generación de ingresos y creación de empleos;

III.- Coordinar, en cada entidad, las acciones de los sectores público, social y privado, en materia turística, propiciando su integración a fin de incrementar la oferta turística local;

IV.- Fortalecer la imagen turística de cada entidad federativa, a través de la promoción y difusión de la calidad de los

recursos y servicios turísticos;

V.- Propiciar en las entidades federativas la capacitación y adiestramiento del personal vinculado con la prestación de servicios turísticos;

VI.- Servir como órgano consultivo de la Secretaría de Turismo y de los Gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, en materia de turismo; y

VII.- Las demás que se requieran para el mejor cumplimiento de su objeto".

Cada Consejo de Fomento Turístico tendrá un representante de la Secretaría de Turismo, uno del Gobernador del Estado o del Departamento del Distrito y tres representantes de los prestadores de servicios turísticos de la entidad, además contarán con tres representantes de las organizaciones de trabajadores que se relacionen con la actividad turística.

Cada Consejo tendrá su patrimonio formado con las aportaciones del Gobierno Federal, del Distrito y de los Estados y Municipios. (200)

La regulación y operación de servicios turísticos se hará conforme a lo que establecen los Capítulos I, II y III del Título VI de la Ley.

Los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el Capítulo lo., son los siguientes:

Deberán solicitar su registro ante la Secretaría de Turismo al inicio de sus operaciones, las personas físicas o morales que se dediquen a la prestación de los siguientes servicios turísticos:

(200).- Ley Federal de Turismo. D.O. 15 enero 1980. Artículos 64 a 68 resumidos.

- a) Guías y Guías-choferes;
- b) Agencias; y Subagencias y operadores de viajes;
- c) Arrendadoras de automóviles, embarcaciones y otros - bienes muebles y equipo destinado al turismo;
- d) Transportes de servicio exclusivo de turismo terrestre, marítimo, fluvial y aéreo;
- e) Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje incluyendo operadores y administradores de habitaciones con sistemas de tiempo compartido, así como casas y apartamentos - para renta al turista;
- f) Restaurantes, cafeterías y similares;
- g) Bares, cantinas, centros nocturnos y discotecas;
- h) Balnearios, campamentos y paradores de casas rondantes;
- i) Establecimientos de artesanías para venta al turista;

y

j).- Los demás servicios directamente conectados con el turismo.

En los servicios a que se refieren los incisos a), b) y c) se requiere además, el permiso de operación respectivo". (201)

El registro a que se refiere este artículo es obligatorio y en los casos en que la prestación de servicios sea de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones, ésta debe exigir antes de otorgar las concesiones y compromisos, el requisito previo de registro y tomará opinión de la Secretaría de Turismo.

Hay prestadores de servicios turísticos que requieren permiso de operación, el cual deberá otorgar también la Secretaría de Turismo previa la satisfacción de los requisitos correspondientes.

Hay otros que sólo necesitan autorización como son aquellos que rinden servicio de alimentación, bebidas, etc.

La autorización comprenderá la aprobación de tarifas.

Los artículos de consumo popular tienen que ser registrados especificando sus precios, tomando en cuenta la promoción y beneficio de los productos nacionales.

Las guías y guías-choferes tendrán entre sus beneficios sociales, un fondo de ahorro destinado a la obtención de un seguro de vida individual. Para este fin se establece una sobre-cuota cuyo monto administrará el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y que - servirá para la prima de un seguro de vida para cada guía o guía-chofer.

En la Ley que se comenta vienen establecidos derechos y obligaciones de los prestadores de servicios turísticos. Los derechos vienen incluidos en el Artículo 74 y son los siguientes: (202)

I.- Ser incluidos en el catálogo de las zonas de interés y desarrollo turístico nacional, así como en los directorios - y guías que la Secretaría de Turismo elabore;

II.- Ser inscritos en el Registro Nacional de Turismo y obtener la cédula respectiva, o la credencial de prestador de servicios turísticos, según corresponda;

III.- Obtener el permiso de operación, en su caso, y las - autorizaciones de precios o tarifas;

IV.- Adquirir el reconocimiento de la categoría que co - rresponda a la calidad de sus servicios;

V,- Cambiar de categorías cuando reúna los requisitos del caso;

VI.- Recibir asesoramiento técnico de la Secretaría de Tu - rismo respecto a información general, promoción y ejecución de pro - (20°).- Ley Federal de Turismo. D.O. 15 enero 1980. Artículo 74.

yectos, investigaciones del mercado y campañas de difusión turísticas;

VII.- Obtener apoyo de la Secretaría de Turismo para la gestión de créditos destinados al establecimiento, ampliación o mejora de los servicios turísticos;

VIII.- Conocer los programas de promoción que proyecte o lleve a cabo la Secretaría de Turismo;

IX.- Obtener de la Secretaría de Turismo, cuando proceda, su intervención y respaldo en las gestiones que el prestador realice ante otras autoridades federales, estatales y municipales;

X.- Recibir la ayuda que proceda por parte de la Secretaría de Turismo para el otorgamiento de facilidades, estímulos y -- franquicias; y

XI.- Los demás señalados en esta Ley y sus reglamentos.

Las obligaciones vienen establecidas en el artículo 75.

(203)

I.- Proporcionar, en los términos contratados, los bienes y los servicios que se ofrezcan al turista;

II.- Colaborar en el cumplimiento de los planes nacionales en materia turística y acatar las disposiciones que para tal efecto formule la Secretaría de Turismo, con apoyo en esta ley y sus reglamentos;

III.- Proporcionar a la Secretaría de Turismo los datos e información estadística que ésta les solicite relacionados con la actividad turística.

Estos datos serán confidenciales y no podrán ser utilizados para fines fiscales, ni harán prueba en juicio;

IV.- Solicitar la autorización de los precios y tarifas a la Secretaría de Turismo;

(203).- Ley Federal de Turismo. D.O. 15 enero 1980. Artículo 75.

V.- Respetar las tarifas y precios autorizados conforme a esta ley y sus reglamentos;

VI.- Realizar su publicidad preservando la dignidad nacional, sin alteración o falseamiento de los hechos históricos o las manifestaciones de la cultura, e informar con veracidad sobre los servicios que ofrezcan;

VII.- Exponer los precios en forma visible a la entrada de los restaurantes, bares, centros nocturnos, cantinas, discotecas, cafeterías y similares. En los casos de las tarifas de establecimientos de hospedaje, éstas deberán colocarse a la vista del público, en el lugar donde se registren los clientes y en cada una de las habitaciones;

VIII.- Expedir, a solicitud del usuario, copia detallada de la nota de los consumos realizados;

IX.- Respetar las reservaciones que hagan los turistas en los términos y condiciones en que hayan sido contratadas;

X.- Emplear destacadamente el idioma nacional en las leyendas en que anuncien al público su razón social, denominación o los servicios que prestan, sin perjuicio del uso de otros idiomas;

XI.- Tener a la vista en cada habitación y debidamente autorizados por la Secretaría de Turismo, los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje;

XII.- Asegurar el cumplimiento de las condiciones en que se ofrezcan los servicios, cuando se trate de agencias, subagencias y operadores de viajes, guías, guías-choferes y servicio de transporte exclusivo de turismo, en los términos que prevengan los reglamentos;

XIII.- Velar por los intereses y seguridad de los turistas.

En el caso de los prestadores que señala el artículo 69 de esta Ley y en sus incisos d) y e), éstos deberán contratar un seguro, en los términos que señale el reglamento;

XIV.- Tener en las mejores condiciones de aseo y eficiencia los locales, instalaciones y equipo que se ofrezcan al turista;

XV.- Comunicar a la Secretaría de Turismo los cambios de nombre o razón social del establecimiento, cambio de propietario, de domicilio, así como cualquier modificación en los servicios que se prestan;

XVI.- Prestar a las autoridades de la Secretaría de Turismo el auxilio y facilidades que procedan para el mejor cumplimiento de esta ley sus reglamentos;

XVII.- Instalar en sus establecimientos los buzones de sugerencias, felicitaciones y quejas, de acuerdo a los lineamientos que fije la Secretaría de Turismo con apoyo en esta ley; y

XVIII.- Las demás que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Puede observarse en este punto de la Ley que no hay muchos deberes entre lo establecido por el presente ordenamiento ni por la Ley de Fomento al Turismo que vino a sustituir, pero sí puede advertirse una mejor estructuración y mayores facilidades.

El Capítulo 2 establece el Registro Nacional de Turismo en que quedan inscritos los prestadores de servicios turísticos. De ese Registro se expide una cédula que lo haga constar; los guías y guías-choferes se les da una credencial.

El Capítulo III es nuevo y se refiere al Sistema Nacional de Reservaciones que se establece con el objeto de apoyar a los prestadores de servicios turísticos en la expedición de boletos y

reservar habitaciones y otros servicios.

De nueva inserción es la Ley todo lo referente a servicio social, que antes estaba muy restringida y ahora se detalla extensamente en el Título VII, Capítulo Unico.

Para definir o caracterizar el turismo social, la Ley - consigue el sistema de enunciar sus rasgos, lo cual se realiza en el artículo 83 que a la letra dice: (204)

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo promoverá, fomentará y corrdinará los programas y planes - de turismo social que tengan por objeto el que todos los habitantes del país puedan participar en las actividades turísticas y se propicie la identidad y solidaridad nacional mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico nacional. En dichos programas y planes se estimulará la creación y participación de Sociedades Cooperativas, de prestadores y - de consumidores de servicios turísticos y de proveedores de insumos, equipo, materiales y similares requeridos por el turismo".

Para organizar el Turismo Social conforme a los linea-mientos que se acaban de señalar, la Secretaría de Turismo promoverá la participación de los prestadores y de los organismos públicos y - privados, para que colaboren en la obtención de una oferta razonable, planes y circuitos turísticos de familia o de grupo a base de cuotas reducidas. Esto se obtendrá mediante la elaboración de programas - nacionales de turismo concebidos para los sectores de obreros, campesinos, estudiantes, jóvenes, maestros y empleados, tomando en cuenta sus necesidades y sus características de grupo, así como las temporas más adecuadas para organizar viajes turísticos.

Se prevee conforme al Artículo 86 un plan de inversiones que tenderán a incrementar las instalaciones y programas formando sociedades cooperativas, comités y patronatos.

Para ello la Secretaría de Turismo está facultada para apoyar un tratamiento crediticio de preferencia, para estimular a los inversionistas.

La Secretaría de Turismo elaborará y promoverá planes de ahorro para la práctica de Turismo Social.

Para la estructuración de planes y programas, la Secretaría de Turismo favorecerá la elaboración de estudios, investigaciones, encuestas y toda clase de trabajos, a través de los cuales se obtengan materiales de información o de orientación que puedan utilizarse específicamente en los planes correspondientes. Para ello podrá contar con el auxilio de las entidades, organismos que se dedican al turismo social, el cual se podrá ampliar a programas originados en el extranjero que se vengán a desarrollar a México.

El aspecto económico del Turismo Social viene especificado en el artículo 96 de la propia Ley que dice:

"La Secretaría de Turismo promoverá ante las empresas que se dediquen a la actividad turística o sean prestadores de los servicios de transporte, alimentación, hospedaje y conexos que requiera el turismo, la celebración de convenios a fin de que impriman en su forma de organización las modalidades necesarias para que al menor precio posible destinen a los programas de Turismo Social, preferentemente para niños y estudiantes, una porción de sus volúmenes de operación". (205)

Se observa en esta parte de la Ley un especial y eficaz empeño por poner en marcha uno de los aspectos más importantes del turismo como es el que se destina a las personas de bajos ingresos. Claramente se observa que la preocupación del legislador es eliminar el prejuicio muy generalizado de que las actividades turísticas son para las clases sociales de alto ingreso y que el tratamiento de servicios e instalaciones tiendan a ser elitistas y costosas. Mediante este plan que desarrolla o mejor dicho que integra la Ley se incorporarán al turismo muchos grupos sociales que antes no lo -- practicaban.

El Consejo Nacional de Turismo fue creado por Decreto - publicado en el Diario Oficial el día 16 de diciembre de 1961. Dicho Decreto establece lo siguiente:

ADOLFO LOPEZ MATEOS, Presidente Constitucional de los - Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en uso de la facultad que me confiere la fracción - I del artículo 89 de la Constitución Política de la República; y

CONSIDERANDO:

I.- Que la conservación, protección, creación, mejora- miento y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación y el fomento del turismo nacional y extranjero son de interés público;

II.- Que la observación y estudio de los hechos, facto- res y promociones relativos al Turismo deben ser realizados perma- nentemente, constante y progresivamente a través de organismos téc- nicos especializados y dotados de capacidad, de iniciativa y de ac- ción dentro y fuera del país; y

III.- Que no sólo en razón de que el fenómeno turístico reconoce como base el económico y el cultural, sino porque su mira

superior no puede ser otra que lograr un mejor conocimiento del país, con todas sus bellezas naturales, sus recursos potenciales, su -- desarrollo, sus monumentos artísticos e históricos que señalan las diferentes culturas que han prevalecido en él, todo ello con la ten dencia de fomentar las relaciones humanas no sólo entre nuestros -- connacionales, sino con los demás países;

Por todo ello ha tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O:

ARTICULO 1o.- Como órgano de consulta y asesoramiento - de las autoridades turísticas federales, se crea el Consejo Nacional de Turismo, 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 económicos y culturales que operen sobre el turismo nacional y extranjero.

ARTICULO 2o.- El Consejo Nacional de Turismo estará -- constituido por cinco miembros: un presidente, un secretario y tres vocales, designados todos ellos por el Presidente de la República.

ARTICULO 3o.- Corresponde al Consejo Nacional de Turismo:

I.- Estudiar el turismo en todos sus aspectos, fundamentalmente desde los puntos de vista económico, social y cultural, con especial referencia a sus implicaciones respecto al buen nombre de México en el extranjero;

II.- Sugerir al Ejecutivo Federal, por conducto del Departamento de Turismo, la promoción de leyes y la expedición de reglamentos y disposiciones tendientes al incremento del turismo;

III.- Elaborar un programa anual de trabajo, de acuerdo con el plan nacional de turismo, encaminado a la realización -- del mismo y someterlo a la aprobación del Presidente de la República;

IV.- Realizar estudios de carácter general, mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias que tengan conexión con el turismo, y proponer las medidas que deben tomarse para mejorar las instituciones y establecimientos relacionados con el turismo; y

V.- Realizar todas las actividades que sean necesarias para el mejor logro de las anteriores funciones.

ARTICULO 4o.- El Consejo Nacional de Turismo funcionará con asistencia de cuatro de sus miembros por lo menos. Para el caso de empate su presidente tendrá voto de calidad.

ARTICULO 5o.- El Presidente de la República aprobará anualmente, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto de gastos del Consejo, con cargo a la partida respectiva del presupuesto de Egresos de la Federación.

ARTICULO 6o.- El Consejo Nacional de Turismo dependerá del Ejecutivo Federal; pero su Presidente podrá acordar con el Jefe del Departamento, y tendrá permanentemente, para sus actividades en el exterior, el carácter de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en misión especial ante los gobiernos extranjeros.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- Este Decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación. (206)

(206).- Decreto que crea el Consejo Nacional de Turismo.- D.O. 16 dic. 1961.

LA CONSTITUCION JURIDICA DEL CONSEJO

Carácter del Consejo

El Consejo Nacional de Turismo es, fundamentalmente, un órgano de consulta y asesoramiento, orientado hacia el estudio y la promoción turística, mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias que operen sobre el turismo nacional y extranjero.

Sus vinculaciones administrativas

El Consejo tiene estrecha relación con la Secretaría -- de Turismo y depende del Ejecutivo Federal. Además, el artículo 10. del Decreto a que se hace mención antes, establece directamente el nexo entre el Consejo Nacional de Turismo y las autoridades turísticas federales, señalando que tiene el carácter de órgano de consulta y asesoramiento de las mismas.

Por otra parte, para elaborar los estudios y promociones respectivos, requiere, necesariamente, de datos relacionados con la actividad turística; por ejemplo, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que concierne a Aduanas; de la Secretaría de Gobernación, lo que se relaciona con asuntos migratorios; de la Secretaría de Comunicaciones, los informes de la red de caminos federales y de los transportes aéreos y terrestres; de la Secretaría de Marina, lo relativo a transportes marítimos, puertos y demás servicios de este carácter; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la planeación de nuevos centros de atractivo turístico.

De acuerdo con la fracción V del artículo 3o. del Decreto, el Consejo Nacional de Turismo puede realizar todas las actividades que sean necesarias para el mejor logro de sus funciones,

o sea las de formular sugerencias a las autoridades turísticas y, - en general, a todos los órganos del Gobierno.

Y conforme a la fracción II del artículo 3o. ya cita - do, el Consejo Nacional de Turismo podrá, igualmente, aconsejar al Ejecutivo Federal la promoción de leyes y expedición de reglamen - tos y disposiciones tendientes a incrementar el turismo.

Las relaciones del Consejo con el exterior

Las relaciones del Consejo con el extranjero, se reali - zan a través de su Presidente, quien, para el efecto, tiene carác - ter de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en misión espe - cial ante los gobiernos extranjeros. Además, conforme a la frac - ción I de dicho artículo 3o. al Consejo corresponde estudiar el tu - rismo en todos sus aspectos, fundamentalmente desde los puntos de vista económico, social y cultural, con especial referencia a sus implicaciones respecto al buen nombre de México en el exterior.

El Consejo y los organismos privados

El Consejo Nacional de Turismo ha considerado de la ma - yor importancia para el desempeño de sus labores, el mantenimiento de cordiales relaciones con la iniciativa privada, particularmente en el sector vinculado con las actividades turísticas (dueños de - hoteles y restaurantes, centros de diversión, medios de transporte, agencias de turismo, agencias de viajes, etc.) lo cual ha permitido obtener mayor efectividad y repercusión en sus actividades.

Sus funciones

El Decreto respectivo señala como deberes del Consejo Nacional de Turismo el desempeño de diversas actividades, que pue -

den agruparse bajo los tres rubros siguientes:

- a) Estudios concretos, específicos y generales
- b) Sugestiones de alcance inmediato en cuanto a expedición

de:

Disposiciones,

Reglamentos,

Leyes, y

- c) Elaboración de programas anuales, de acuerdo con el Plan Nacional de Turismo, encaminado a la realización del mismo, dando cuenta de ellos al señor Presidente de la República. En ejecución de esta parte del Decreto, el Consejo Nacional de Turismo, en su sesión de 2 de febrero del presente año, aprobó un programa de fomento turístico para el año 1962, en conexión con el del Departamento de Turismo, que se ha venido desarrollando a lo largo del presente año. (207)

El Consejo Nacional de Turismo sigue desarrollando las funciones enunciadas en el decreto antes transcrito. Así lo establece el artículo 41 de la Ley Federal de Turismo vigente, que dice: "El Ejecutivo Federal podrá disponer a través del Consejo Nacional de Turismo, acciones de promoción y publicidad en el extranjero, así como campañas para fomentar una demanda turística apropiada y creciente, en coordinación con la Secretaría de Turismo".

CAPITULO VII

EL TURISMO INSTITUCION JURIDICA

SUMARIO: Delineado preliminar. Concepto de institución.- Elementos principales. El turismo institución jurídica.

Delineado preliminar.- Aun cuando en opinión de Recaséns Siches, se puede considerar al derecho vigente como un conjunto de normas que intentan regular una determinada realidad social, conviene aclarar que las normas o principios no están desconectados de tal o cual realidad sino que han surgido de ella; lógicamente, los contenidos de la norma responden a cuestiones que plantea esa realidad, pero tanto el contenido como la proyección de la norma tienen que cambiar si en esta realidad a la que responden sufre variantes que implican una nueva problemática, que a su vez necesita distinta regulación.

Lo anterior se produce una y otra vez por lo que la transformación normativa viene operándose muchas veces al transcurso del tiempo. Todas esas normas que en un momento dado fueron derecho vigente pasan al ámbito histórico y se les considera como derecho positivo, que es antecedente del derecho positivo vigente. De esta manera el estudioso del derecho puede analizar o estudiar en su propio tiempo, las normas que en una época anterior regularon una determinada realidad social, de la que quedan algunos elementos mientras otros se le van incorporando, produciéndose así cambios -

temporales en la norma. Lo importante del estudio de esas normas preteritas es conocer y evaluar el proceso de cambio que se ha operado sobre un determinado sector de la realidad; refleja, también, los valores predominantes en tal o cual época y registra igualmente los cambios producidos. Se sigue la evolución de la norma, y también se sigue su interpretación porque en esto hay alteraciones en la forma de captar, entender y aplicar la norma jurídica, lo que casi siempre está de acuerdo con la forma del poder social que la puso en vigencia. Asimismo el conocimiento dentro de un sistema normativo pretérito y sus cambios nos muestra el surgimiento de nuevas relaciones, formas de vida y muchos otros aspectos que el derecho recoge para su fin de regulador. A la larga, el sistema normativo y sus cambios, nos muestra la evolución total de una sociedad, sus avances y retrocesos y las nuevas relaciones jurídicas que con ello se generan.

"El jurista -dice el maestro Recaséns Siches- no trabaja directamente con realidades sociales, sino con normas, esto es con ideas normativas. Claro que el jurista debe aplicar esas normas a las realidades sociales concretas, para lo cual tendrá que conjugar el sentido de las reglas generales con la significación de los casos particulares. Sin embargo, en todo caso, el objeto de la ciencia jurídica dogmática o técnica, no está constituida por puros hechos -- sino por normas, no se forma de realidades sino que es específica de preceptos. Y cuando el jurista tiene que habérselas con realidades humanas, no las estudia como meros hechos, sino que las toma en consideración desde el punto de vista normativo: toma en cuenta sólo aquellas realidades que son jurídicamente relevantes y sólo en los aspectos que vienen en cuestión para el derecho..." (208)

Para el jurista pues, interesa la realidad que trasciende al derecho y sólo en la medida del precepto que a ella se refiere, porque la toma desde el punto de vista normativo y trata de conocer las consecuencias jurídicas o sea, los deberes y los derechos que nacen de tal o cual relación en el orden jurídico, o mejor dicho, en el orden jurídico positivo; tiene el jurista las normas con las que ha de operar y esto lo lleva en forma indubitable a establecer lo que el derecho positivo señala frente a una determinada situación social.

Esta es virtualmente la función del jurista tal como lo concibe, el maestro Recaséns; advertimos sin embargo que su argumentación aunque clara y contundente se aparta un poco de la función real del jurista porque la realidad social no está tan alejada de la norma como para que no se le considere, ya que inclusive forma parte de los supuestos que contiene y en la labor de aplicación, el jurista, el abogado o juez está en contacto con la realidad que se enfrenta a la norma. No obstante la anterior aclaración lo asentado por el maestro nos muestra el proceso técnico jurídico que el abogado pone en movimiento.

Sentados los anteriores aspectos, se buscará un concepto sociológico de institución. Este presenta múltiples variantes según los autores que la estudian. Algunos consideran que todo conjunto humano sistemático en el cual se manifiesta interacción organizada, es una institución. Según Kimball Young, "Institución es el conjunto de usos y costumbres acumulados en torno a una función principal de la sociedad". (209)

Y explica más adelante: "las normas de cualquier sociedad están siempre estructuradas de tal manera que las funciones realizadas por

(209) Kimball Young y Raymond Mack. Sociología y Vida Social. Uthea México 1964. Pág. 84.

una institución, se realizan con las de otras; esto es, hay una integración de valores". (210)

Este enunciado del distinguido sociólogo norteamericano tiene - para el efecto del presente estudio especial interés, porque nos permite delinear lo que es una institución dentro de un esquema jurídico social, el cual por su generalidad, abarca lo referente a todos los -- sectores de su realidad; pero hay en cada sector un conjunto de usos y costumbres propios para la función que desempeña ese sector y estos son los que establecen las diferencias específicas necesarias - para dar distintas denominaciones, en su calidad de instituciones a dichos sectores. El propio autor al completar su idea ya habla de normas y no de usos y costumbres, por que como dice el maestro Reca séns las normas regulan una realidad determinada; ahora bien, en el conjunto totalitario de todo un sistema normativo, los principios o disposiciones de cada sector se influyen entre sí, pero a la vez por operar en distintos aspectos de la realidad, no se interfieren.

Esto último es evidente; si las entidades actúan dentro de un grupo social tienen que estar relacionadas entre sí para que no se interfieran los efectos de sus respectivas acciones. Si bien es - cierto que en toda sociedad bien constituida operan ciertos factores de acción o reacción necesarios para su equilibrio y progreso, no ocurre lo mismo con la relación que debe existir entre los sectores de una realidad o institución. En toda sociedad organizada los procesos sociales de sus elementos ocasionan a veces cambios en las estructuras, pero tienen que estar en cierto grado condicionados unos de - otros para que tanto ellos como la sociedad rindan sus mejores fru-

tos, para ello deben existir factores de cohesión o sea, de interacción.

Kimball Young dice, refiriéndose a su idea de institución, lo siguiente: "definimos la palabra institución en el significado de - conjunto de normas relacionadas con una función fundamental de la - sociedad". (211)

Obsérvese aquí, que aún sin proponérselo el autor citado está trasladando el concepto de institución a un cuerpo o conjunto normativo referido a funciones determinadas, por lo que viene a coincidir en muchos aspectos con el delineado preliminar que al iniciar este - apartado se expuso el cual, al mismo tiempo está proyectando la entidad o institución de un nivel social a uno jurídico.

El propio Kimball al explicar lo anteriormente expuesto, lo interpreta en el sentido que antes hemos enunciado, al afirmar: "a una reunión de personas la llamamos grupo, y la hemos clasificado según la intensidad, frecuencia, duración y control de su interacción, en familias, grupos de amigos, etc... Algunos grupos como las familias - o los organismos gubernamentales de una sociedad, se regulan de conformidad con un sistema de usos, costumbres y leyes. Este sistema - de normas relacionadas entre sí forma una institución". (212)

Kimball sigue la línea sociológica al investigar lo que es una institución, pero puede observarse una inclinación progresiva hacia lo sociojurídico. Es en la actualidad una tendencia muy generalizada la de asociar ambas disciplinas y por ello el doctor Luis Recaséns Siches señala que el derecho, en su producción, en su desenvolvimiento, en las transformaciones que sufre, en su aplicación forzada, en sus proyecciones prácticas, se muestra como un conjunto de hechos sociales. El in-

(211) Kimball Young y Raymond Mack. Vida Social. Uthea. Pág. 353.

(212) Op. cit. Pág. 353.

gradiente jurídico salta a la vista si reflexionamos que las realidades sociales hacen nacer ciertas normas y lo mismo ocurre con otros hechos sociales, que vienen a constituir factores determinantes del derecho.

Volviendo al texto de Kimball que se transcribió, encontramos en él signos ciertos de que adopta como se ha dicho antes un sentido socio jurídico de la institución.

Completando esas ideas, el mismo autor afirma lo siguiente: "El fin último del sociólogo no es hacer una relación de los grupos sociales pertenecientes a determinada época o lugar, sino establecer principios universales sobre la vida social. Por eso es por lo que estudian las instituciones: porque el conocimiento de los conjuntos normativos que regulan las estructuras universales de una sociedad, pueden compararse con las de otras sociedades que están en el mismo caso, y dicha comparación contribuirá a dar luz a los rasgos universales de la vida social". (213)

Esta última parte de la exposición del sociólogo norteamericano es muy significativa para el objeto que se propone este trabajo.

Observa Kimball que el objetivo de toda investigación sobre instituciones es para decantar los principios en que se apoyan y, si ocurre que en el análisis de diversas instituciones correspondientes a diferentes sociedades de distintos lugares aparecen los mismos principios, entonces serán principios universales sobre los cuales se puede formular una teoría. Estos principios se localizan prácticamente, en los conjuntos normativos referentes a la estructura y función de las instituciones; el estudio comparado facilita el esta-

blecimiento de generalidades.

Hay algo sin embargo en las instituciones que no puede ser - ponderado mediante la observación del sociólogo, pero sí la del filósofo. Se trata aquí de los valores fundantes de una institución. Lo que un observador capta en una determinada institución son las - conductas humanas, porque de ellas se deducen los contextos normati- vos. En cuanto a los valores es necesario profundizar más en la esen- cia de lo social, en la búsqueda de los patrones de más alto nivel, o sea de los objetivos o metas de toda sociedad.

Concepto de institución

"Se entiende por institución una ordenación parcial de la vi- da social apta para determinados cometidos y llegada a un desarrollo autonómico. Trátase en cada institución de una suma de hábitos y - reglas de la moral, de la costumbre y del derecho que tiene un centro y una finalidad común. (214)

Otro sociólogo norteamericano, Eisenstadt dá otro concepto de institución, aunque parte de un enfoque prácticamente social, dice: - "Generalmente se considera que las instituciones sociales son los - núcleos básicos de la organización social, comunes a todas las socie- dades y encargadas de algunos de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada.

Se suele poner de relieve tres aspectos principales en toda - institución:

Primero, las pautas de conducta que son reguladas por medio - de las instituciones, se refieren a problemas perenes y esenciales a toda sociedad. Segundo, las instituciones suponen la regulación de

la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definitivas continuas y organizadas. Finalmente, esas pautas entrañan una ordenación y regulación normativa definida. Consecuentemente, la regulación es mantenida por medio de normas y de sanciones que están legitimadas por tales normas.

Esto nos lleva a pensar que de un modo primordial cabría definir las instituciones o los patrones de institucionalización como aquellos principios reguladores que organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizacionales definidas desde el punto de vista de algunos de los problemas básicos perennes de cualquier sociedad o vida social ordenada. (215)

En lo expuesto por este investigador norteamericano encontramos puntos que coinciden con la opinión de otros autores. La institución agrupa y regula; lo primero en tanto que reúne individuos que tienen relación con determinado problema o actividad de la vida social; lo segundo, por que esas pautas se incorporan al sistema normativo a través del orden y la sanción para la permanencia y seguridad a cuestiones básicas de la organización social. Hay también una cuestión que el autor citado hace notar: En toda sociedad organizada existen grupos y papeles -funciones- definidas e integradas específicamente para toda y cada una de las áreas institucionales y atienden precisamente a la problemática específica de ellas. Pero si bien es cierto que las instituciones básicas se localizan en toda sociedad, presentan variaciones en cuanto a lo que regulan, así las instituciones, como pautas de conducta, como regulación, son inherentes a la organización social y están en la misma naturaleza de la sociedad; no

(215) Eisenstadt.- Institucionalización y cambio. American Sociological Review. E.U.A. 1963. Pág. 142.

todas sin embargo tienen el mismo esquema institucional ni tampoco han surgido en la misma época.

Hay ocasiones en que algunas formas institucionales vienen a producirse para responder a las necesidades de otras instituciones, o bien por consecuencia de las influencias que las corrientes socio-demográficas ejercen, pero ya sea por las necesidades o los requisitos -- esenciales de su funcionamiento, estas instituciones se proyectan dentro de la esfera de otras, tal es el caso de los sistemas políticos, - los cuales presentan una desconcentración muy característica, por ejemplo las pautas institucionales del federalismo son necesariamente diferentes de las del sistema centralista y de igual manera, las pautas - referentes al comercio son distintas de las religiosas, etc.

A esta explicación hay que agregar que las instituciones deben analizarse desde un doble punto de vista: el referente a las necesidades de los individuos y las de la sociedad, y además, debe considerarse por ser indispensable, los cauces o mecanismos a través de los cuales se relacionan las necesidades individuales y las sociales. En todo análisis por otra parte deben estudiarse los procesos de cambios - de las instituciones, porque indican claramente su evolución y su madurez, y al mismo tiempo una observación retrospectiva histórica nos conduce a conocer instituciones que de un momento dado de la vida de un pueblo han desaparecido y de igual manera otras han surgido dentro de la organización social, tal es el caso, como dice el Dr. Rafael - González A. Alpuche en una conferencia, de la extinción de la esclavitud y del desarrollo pujante del turismo en el presente siglo.

Las explicaciones que hemos dado hasta este momento son de un carácter socio-jurídico. Al introducirnos en el campo esencialmente jurídico encontramos varias ideas y definiciones de institución en -

las que predomina lo jurídico sobre lo social; pero aún así no puede prescindirse de la postura sociológica. Tal es el caso de la teoría institucional del derecho de Nauricio Hauriou, su teoría es una reacción contra la posición contractualista, pero toma muy en cuenta la actividad sociológica al tratar de buscar un equilibrio entre lo individual y lo social.

La teoría de Hauriou intenta superar la definición que del derecho da Ihering, quien lo considera como un interés jurídicamente protegido. Pero el derecho no tiene por objeto tan sólo la distinción de lo mío y de lo tuyo, sino el discernimiento de lo nuestro. Los hombres llevan una vida social; lógicamente tendemos a la solidaridad y naturalmente aun inconsciente se tiende a constituir entes colectivos que son los que se llaman instituciones.

Tales instituciones no están presididas por el principio -- de igualdad como ocurre en la relación contractual, sino que se estructuran en forma jerárquica, ya que cada individuo dentro de las organizaciones sociales cumple determinadas funciones, así se integra dice Hauriou la figura jurídica de la institución. Obsérvese que no trata de desplazar la función del contrato, sino de concretarla a su específica intervención en las relaciones humanas y sociales.

En opinión de Hauriou: "la institución viene a realizar cuatro categorías de objetos: 1o.- Es el producto de reacción contra las teorías voluntaristas y subjetivistas que fundan todo el derecho en el contrato, como acuerdo de voluntades. 2o.- La misma teoría constituye también una reacción contra la teoría de la personalidad ficticia o moral. 3o.- Se manifiesta igualmente como reacción contra una concepción del derecho excesivamente estático. 4o.- Señala un esfuerzo para presentar sobre nuevas bases ciertas concepciones de la voluntad

del derecho".

Hay algunos aspectos de la Teoría de Hauriou que han sido rechazadas por los tratadistas; al exponer esa teoría lo hacemos únicamente en tanto que sus opiniones arrojan alguna luz sobre el concepto de institución que se adoptará más adelante. Para Mauricio Hauriou -- la institución supone el agrupamiento de un conjunto de individuos - en torno a una idea directriz y la define como "una idea de obra o empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social". Hay -- pues en ella un sistema de equilibrios, poderes y sentimientos que se van elaborando en torno a la idea directriz; o sea que es una realidad con la que se pretende resolver el problema sociológico actual mediante la integración de lo individual y lo social. De ahí que este tratadista francés descubra en toda personalidad jurídica una personalidad sociológica o sea que si el Estado reconoce tal o cual institución lo hace como consecuencia de una aceptación implícita y explícita de la fuerza social que representa, en otros casos la sanción del Estado - tiende a garantizar intereses más que a proteger realidades sociales.

Hauriou distingue dos grados o niveles dentro de la institución, el que considera pleno en el cual al unirse las voluntades a la idea directriz dan origen a un nuevo ser o personalidad jurídica; es tas se llaman instituciones persona. Otro nivel de menor plenitud - es el que viene a constituir un principio de orientación o limitación, pero no engendra su propia comunidad, por ejemplo, una regla de derecho. De ahí se concluye que no es la institución cosa una institución propiamente dicha y por tanto toda la doctrina de este autor gira - en torno a la institución-persona.

Desde el momento en que los individuos se agrupan en torno de una idea directriz (actividad), ocupan un lugar jurídico diferente de lo individual que poseen con anterioridad. Esta es una nueva cualidad que recibe el nombre de status jurídico y que da a quien lo posee una situación jurídica objetiva que encaja en el sistema de derecho.

Pero para llegar a integrarse ese estado institucional en el que aparece la personalidad jurídica, es necesario que se produzca un movimiento que Hauriou identifica como incorporación, interiorización y personificación. La incorporación se produce cuando el elemento poder actúa para obtener el bien común dentro del cambio de la idea -- directriz. Posteriormente los individuos que se han incorporado a esta idea son impulsados para someterse al poder que toda organización institucional tiene y que finalmente el movimiento de personificación imprime a la institución un sello peculiar como unidad jurídica y esto le da a la institución las facultades de poder explicarse, poder obligarse y poder ser responsable. (216)

Con base en la tesis de Hauriou se define a la institución como aquel grupo social con personalidad jurídica o no, integrado por una pluralidad de individuos, cuyo fin responde a las exigencias de la comunidad y del que derivan para sus miembros situaciones jurídicas - objetivas o status que los invisten de los derechos y deberes estatutarios.

Este concepto de institución implica una afiliación de grupos y personas a un determinado sector de la sociedad debidamente organizado y regulado.

Otras definiciones:

(216) Mauricio Hauriou. Principios de Derecho Público y Constitucional. Pág. 182.

Demófilo de Buen define a la institución como el conjunto de relaciones jurídicas concebidas en abstracto y como una unidad por el ordenamiento jurídico, siendo, por consiguiente un ensayo más o menos definido de tipificación de las relaciones civiles. Esta opinión de Demófilo de Buen nos conduce a considerar la institución como un conjunto de relaciones que el ordenamiento jurídico condensa dándoles unidad; en realidad el concepto de institución es mucho más amplio, pero consignamos esta definición en virtud de que se basa en las relaciones jurídicas que tengan entre sí cierta unidad que pueda deberse al objetivo o idea directriz que los origina.

Finalmente, para efectos del presente estudio se adopta la definición de Hermann Beckaert que dice: "Las instituciones son entidades estructurales animadas de una ideología jurídica particular, por la cual se plasma con bastante exactitud en el orden jurídico la idea de finalidad, puesto que para realizar los fines que ellas postulan se extendió a veces sobre todos los campos del derecho". (217)

Esta definición sumada a las anteriormente expuestas nos proporciona, por una parte elementos de juicio suficientes para identificar, dentro del derecho vigente el carácter institucional de una determinada regulación jurídica y, en segundo término establecer los elementos de integración de la misma. Cabe aclarar que las instituciones jurídicas de hecho constituyen, dentro de la legislación, esquemas claramente definidos y aglutinados por un mismo tema, lo que les da unidad y sentido. También hay un elemento identificador muy importante que consiste en la realización de ciertos y determinados valores en un campo determinado y, de manera principal la regulación normativa --

(217) Hermann Beckaert. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 36. Cit. por Miguel Villoro Toranzo. En su Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 149.

orientada a la realización de ciertos fines u objetivos que son la -- aplicación o actualización de los valores fundantes de la institución y por tanto de su regulación jurídica.

Elementos principales de una institución.

Para encontrarlos y articularlos, es conveniente reflexionar so bre lo enunciado en los dos apartados anteriores, ya que habrá de partir se del esquema configurado y los conceptos definitorios expuestos. En primer lugar, el establecerse las necesidades de individuos, grupos y - sistemas sociales, se destacan las características fundamentales de la institución. Ninguna de esas necesidades, -cualesquiera que sean sus ca racteres- es universal o inmutable, ni están distribuidas homogéneamente entre los miembros de una sociedad, ya que ocupan determinadas posicio nes dentro del conjunto.

Aun cuando en cada esfera institucional hay ciertos requisitos - para su funcionamiento y características estructurales propias para - que llegue a integrarse un sistema institucional concreto, o sea, el -- conjunto de normas que lo rigen dentro de un marco definido de acción, - se requiere, para su integración, la participación de tres factores, la posición, el poder y las necesidades de los diversos grupos y perso nas, en un momento o situación dados.

Las necesidades por sí solas, no aseguran que se forme una insti tución, para que esta cristalice influyen mucho las personas capaces de implantar normas e instrumentar objetivos. Estos son los que se de nominan factores de impulso y se caracterizan por contar con una posi ción dentro del grupo y el poder que se necesite para dictar, como ya - he dicho, normas. Desde luego, casi siempre se manifiestan esos facto res en momentos en que las necesidades que se trata de satisfacer, ad quieren un nivel apreciable.

Aun cuando varían las circunstancias de un caso a otro, es -- oportuno señalar que hay un proceso de institucionalización, o dicho -

en otros términos "un proceso de cristalización continúa de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos... Semejante institucionalización no es, desde luego fortuita ni puramente accidental, pero tampoco es fija e inmutable. Los procesos de institucionalización siempre se desvían de los respectivos puntos de partida prefijados (que vienen dados por la naturaleza de las esferas institucionales principales y por sus características estructurales modulares) y de las concretas estructuras organizacionales en la situación precedente; así pues, crean las condiciones para su propia transformación". (218)

También considera Eisenstadt -cuya es la cita anterior-, que "La institucionalización de un sistema social cualquiera (económico, político, familiar, cultural o de estratificación) significa la consolidación de ciertos valores, sanciones y organizaciones, que regulan el acceso a las diferentes posiciones y establecen ciertas normas de intercambio. Además, se arbitran planes para que estas normas puedan ser cumplidas y aplicadas en una variedad relativamente amplia y compleja de situaciones sociales... (219)

El autor hace notar que en un sistema social institucionalizado, tiene que existir interdependencia entre las esferas o sectores institucionales, o sea, entre las instituciones. Para Eisenstadt -esto implica una consolidación de determinados valores, que corresponden a los elementos o principios fundamentales de una sociedad, a cuya realización deben tender todas las instituciones normadas y reguladas dentro del sistema.

(218).- Eisenstadt Shmuel.- Institutionalization and change.- American Sociological Review.- Pág. 236.

(219).- Eisenstadt Shmuel.- Op. cit. Pág. 242.

Para lograr ese efecto, es necesario que los fines y objetivos de cada institución incidan en la realización de los principios fundamentales, constituyendo así las metas sociales. Esta adecuación - tiene que ser producto de una justa y cuidadosa articulación de las normas y sanciones, recursos y procedimientos, organización, etc.

Los conjuntos normativos crecen considerablemente y en forma - continua, ya que tienen que contemplar gran variedad de situaciones, de diversas etapas de realización e inclusive de prever el grado de aceptación o incumplimiento para dar sanciones que corrijan la omisión. Esas actividades no se generan solas, sino que tienen que elaborarse por individuos que, ubicados dentro de la estructura, en lugares clave, conocen el funcionamiento de la institución y, conscientes de sus finalidades, ponen los medios para que se cumplan.

Esto último es un enfoque no jurídico de la cuestión y tiende más bien a esclarecer, desde un punto de vista sociológico, el fenómeno de generación de las normas que a dar de ello una explicación - plausible. Conocemos el proceso a través del cual se da vida a un - precepto o norma, para que tenga validez, ámbito de acción, obligatoriedad y sanción en caso de incumplimiento. En este apartado se - incluye la explicación que precede a este párrafo, únicamente porque puede aprovecharse para ir determinando los elementos de una institución.

El proceso de institucionalización que estamos estudiando, crea pautas de comportamiento -conductas- y de organización. En las pautas de organización se bosqueja todo el sistema orgánico de la institución con sus limitaciones, y también, se articulan los mecanismos - que tienden a regular las actividades y a distribuir y aprovechar - los recursos.

Estos sistemas no son válidos en el mismo grado para todos los sectores de la vida social; están concebidos para operar en un sector determinado, en el que tienen plena validez y obligatoriedad; sus límites, no obstante, tienen suficiente amplitud para que se logren los objetivos de la institución y también para una esfera de influencia en la que afecta y se ve afectado por otras instituciones de rango superior unas, y otras equivalentes.

Siempre habrá dependencia de las instituciones de cierto nivel y las que por sus funciones y finalidades son más importantes; esta interdependencia no es sino una aplicación del principio de jerarquía que rige las normas y las instituciones a las que pertenecen.

Cabe observar que esa interdependencia y correlación es más extensa entre las esferas más próximas y afines. Y además, existen entre las esferas análogas de distintos sistemas, de tal manera que los cambios operados en unas repercuten en otras análogas o interdependientes. Por eso es que, casi siempre las formas estructurales de las diversas instituciones sufren cambios al mismo tiempo y en direcciones similares, como que corresponden a reactivos parecidos.

Más aun, estas influencias, se ejercen también desde el exterior. Todos los sistemas políticos se ven sujetos a presiones e influencias procedentes de otros sistemas, pero hay algunos que son más permeables por su organización, por las fluctuaciones económicas internacionales y por las esferas de poder.

Este fenómeno tiene varios efectos: por una parte, hay presiones que se proyectan a las instituciones por la necesidad de correspondencia y ajuste que exigen las relaciones y operaciones entre dos o más países. Además, las presiones políticas, determinan reacciones que son en sí cambios; por otra parte, las presiones económi-

cas influyen considerablemente en la economía interna, tanto por sus fluctuaciones, como por la política que se sigue con ciertos recursos. Hay muchos otros problemas relacionados con este aspecto, pero me concretaré a lo expuesto, que es de mayor interés para el tema de estudio.

Así pues, la autonomía de las instituciones varía de unas a otras. Las de más alta jerarquía son aparentemente las que disfrutan de mayor libertad, pero su interrelación con las demás reduce mucho esta libertad de acción. Aun cuando se considere a una determinada esfera institucional como autónoma, esto es sólo para los efectos de sus finalidades específicas, y también para su análisis.

Otro punto que debe tratarse en esta búsqueda de elementos -- institucionales, son los fenómenos de cambio, de renovación. En lo general uno y otro forman parte del proceso de institucionalización. Es lógico suponer que, por muy perfectas que sean las normas, a pesar del funcionamiento eficiente de una institución, siempre hay sectores en que aparecen y cristalizan otras tendencias. Y aun puede ocurrir que se genera una oposición total o parcial a los principios de institucionalización de las normas. Por ello es que ninguna institución, ningún sistema es totalmente aceptado; y aun siéndolo su permanencia es temporal.

En toda institución sin embargo, existe el deseo de conservar la legitimidad de sus valores fundantes, sus normas, etc., pero la misma ejecución de los planes puestos en vigor, puede llegar a alterar el equilibrio logrado en ese sistema. Esto se debe en buena parte a que toda institución motiva la formación de otras organizaciones que como ya se ha señalado, son dependientes o subsidiarias de la original. Los intereses, necesidades y orientaciones de estas úl-

timas pueden ser consideradas a las premisas del sistema.

En toda sociedad en desarrollo, se están produciendo constantemente nuevas relaciones cuyos intereses hay que considerar: esto, -- unido a las situaciones anteriormente descritas, puede conducir a la creación de un nuevo sistema institucional que acoge los cambios. Esta situación puede permanecer un tiempo que no se puede limitar, en forma latente, o constituir focos de cambio que también provocan a -- la larga una suma de valores diferentes y, a fin de cuentas, se produce la modificación o sustitución institucional.

La existencia de tales o cuales manifestaciones de oposición -- o transformación, no significan necesariamente un cambio. Hay sistemas y dentro de ellos, instituciones, que logran su estabilidad a -- través de una jerarquía de normas, las cuales, si son suficientemente flexibles, acogen y acomodan las nuevas instituciones. Siempre hay posibilidad de conflicto, pero los cambios son menos radicales. (220)

Relacionando los diversos aspectos que en este apartado se han expuesto, a la luz de los conceptos definitorios incluídos en este -- capítulo, procederé a enunciar los elementos más importantes, que en mi opinión integran una institución jurídica:

a) Idea directriz.- En toda institución existe un principio o principios a cuya realización tiende de manera principal. Ya se ha -- dicho que no se pueden observar los valores en que descansa una institución, pero sí se detectan las conductas humanas, los comportamientos, y de ellos, de su análisis resalta, obviamente, el principio o valor a que aspira.

(220) Resumido de Eisenstadt Shmuel.- Cambio social, diferenciación y evolución.- Revista Americana de Sociología.- No. 29. 1964.

b) Objetivos y finalidades.- Son el producto final de la actividad de la institución, o sea, lo que la institución se propone llevar a cabo de la mejor manera posible y para ello se establecen estructuras y funciones adecuadas. Es muy importante el señalamiento de objetivos, que casi siempre aparece inserto en el conjunto normativo que rige la institución.

Los objetivos y finalidades están concebidos para su realización constante y continua ya que, una vez que se logran en una etapa determinada, sigue adelante la actividad institucional. Esto nos indica que las finalidades son, por así decirlo, metas de realización sucesiva.

c) Estructura

Estructura es la distribución y orden de las partes de una institución; otra acepción es, distribución de las partes de un organismo de tal manera que se posibilite el desarrollo de las actividades para las que fue proyectada. Su aplicación a las instituciones procede de la segunda mitad del presente siglo en que empezó a utilizarse -dicha acepción o concepto en las ciencias sociales y el derecho- posiblemente Hobbes, el autor del Leviatán utilizó el contenido pero no el concepto de estructura al concebir al Estado como un organismo artificial en el cual precisó las funciones de cada institución como órganos de dicho Estado hipotético; pero fue Spencer quien unió los términos estructura y función dándole así un sentido aplicable al derecho.

Si consideramos a la sociedad como un organismo vivo, la estructura sería el conjunto de funciones o interrelaciones a través de las cuales se establece la dependencia interna de sus partes.

Los juristas utilizaron en ocasiones los términos estructura o sistema para expresar el conjunto orgánico de una institución. Siempre puede encontrarse un sistema de regulaciones, o sea una estructura formal en cualquier aspecto de la vida social organizada que se analice.

Sentado lo anterior, en la estructura jurídica de una institución tenemos, además de lo que se puede considerar como estructura básica, la parte normativa; adviértase que la estructura básica y la parte normativa van juntas en el conjunto de disposiciones que regulan una determinada institución, pero el sentido mismo de los preceptos nos da la diferencia entre unas y otras. La parte normativa es el conjunto de normas que regula el funcionamiento de la misma y a la vez, establece su sistema orgánico y funcional, ya que están relacionados los tres elementos: estructura, norma y función.

Invariablemente tienen que estudiarse las normas y las funciones que procedan de las normas estructurales en las que se relacionan unos con otras.

En las instituciones hay estructuras formales que corresponden a aquellas que están cuidadosamente reglamentadas y son estrictas por estar claramente delimitadas; hay otras en cambio en las que sólo existe un delineado al cual se sujetan los elementos que la integran. Estas instituciones se llaman informales.

d) Funciones

Intimamente relacionadas con la estructura normativa. En toda institución se sigue un criterio de división del trabajo y las funciones corresponden a cada renglón de actividad; pero se llaman --

funciones propiamente aquellas tareas que deben realizarse para que la institución cumpla sus fines; a estas las podemos llamar fundamentales y se llevan a cabo por parte de un sector de la institución respectiva fija y delimitada, por eso decía al iniciar este párrafo que se relacionan íntimamente con la estructura normativa.

Cada función tiene un papel en el conjunto institucional y todos se relacionan entre sí para el logro de las finalidades propuestas. Cada institución tiene poderes o facultades concretas y específicas que se quitan a otras.

e) Organos

Dentro de la estructura normativa de una institución se establecen órganos especialmente concebidos para que dentro de ellos se realicen las funciones que corresponden a la institución; también sirve para fijar el criterio de la creación de tales órganos, la necesidad de delegar funciones y facilitar así su cumplimiento; integrando en cada órgano las funciones afines.

Además de los órganos que pudiéramos llamar administrativos, tenemos los órganos especiales que tienen reglamentación propia y atribuciones específicas. Estas atribuciones corresponden a aspectos determinados de los objetivos de la institución.

Además de los órganos generales y especiales existen en toda institución agrupaciones integradas para coadyuvar a la realización de los objetivos institucionales.

f) Planes y programas

Es de suponerse y así ocurre en la realidad que en toda institución debe existir un plan sistemático para alcanzar óptimamente los

objetivos y finalidades de la misma. Este plan que podemos llamar - general, abarca todos y cada uno de los renglones que la institu - ción debe cubrir.

Estos planes, especialmente aquellos cuya amplitud así lo re - quiere, necesita de la elaboración de programas específicos, cada - uno de los cuales detalla para fines de ejecución las tareas que deben realizarse, el orden y preferencia de éstas.

Los planes y programas deben estar previstos en el conjunto normativo de la institución, pero su desarrollo por su misma naturaleza no se incluye en las normas fijas y estables, sino que se contienen directrices que para el caso se elaboran por separado sin que puedan rebasar en ningún momento los límites prefijados por las normas de la institución.

g) Actividades

Es precisamente el conjunto normativo el que fija las distintas' actividades necesarias para que la institución cumpla sus funciones y realice sus finalidades. En una estructura institucional tienen que diversificarse las actividades con base en un principio de división del trabajo. Si las funciones institucionales son complejas, las actividades y tareas necesarias para cumplirlas son diferentes y diversas.

h) Grado de especialización

Esto se refiere a las personas que tienen a su cargo las funciones de actividades que cada institución debe llevar a cabo. El signo de la especialización puede referirse a estudios específicos de una o varias disciplinas en los niveles necesarios para el cumplimiento de las funciones respectivas; otras actividades habrá que -

requieran capacitación técnica para un cierto renglón definido; y finalmente otras más en la que se necesita un entrenamiento determinado para ciertas habilidades manuales.

i) Recursos

Son los medios económicos con que cuenta la institución para - cumplir sus objetivos y que necesariamente deben estar en íntima - relación con todo el contenido normativo de la institución que se estudia.

j) Estímulos y sanciones

Así como se fomentan las actividades que coadyuvan el logro de los fines institucionales, se requiere de una sanción o sanciones - para corregir o eliminar las actividades negativas que puedan presentarse en el desarrollo del trabajo institucional. Tanto los estímulos como las sanciones deben estar prefijados en el conjunto - normativo que rige la institución, para que su aplicación esté prevista y se conozcan los efectos de tales o cuales acciones.

El turismo. Institución jurídica

En el presente apartado me concretaré a especificar, de acuerdo con la legislación vigente -Ley Federal del Turismo de 15 de enero de 1980- los elementos y rasgos característicos del turismo considerado como institución jurídica. Consecuentemente, todos los elementos analizados en el apartado que antecede se refieren aquí a la ley mencionada.

Consideramos en primer término lo que constituye la idea directriz o básica de la institución jurídica "turismo". La idea directriz de la institución la encontramos de manera principal en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

a la letra dice: "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 semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a 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..."

Y por lo que respecta a la Ley sustantiva, la idea directriz se contiene en los artículos 3 y 4 que transcribo: "Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entiende que el turismo comprende el conjunto de actividades que se originen por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar".

Artículo 4.-"Se considera como turista a la persona que viaja por alguno de los motivos precisados en el artículo anterior".

Objetivos y finalidades

Bien expresados en el artículo 2 de la Ley Federal de Turismo vigente que establece:

"La presente Ley tiene por objeto:

1.- La planeación y programación de la actividad turística; 2.- La promoción de la demanda interior y exterior así como el fomento y desarrollo de la oferta en materia turística; 3.- La creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la nación; 4.- La regulación y control de los servicios turísticos, principales y conexos; y en general el desarrollo de toda clase de actividades que tiendan a favorecer y acrecentar las corrientes turísticas nacionales y del exterior.

Estos objetivos y finalidades tienen correspondencia con diversos preceptos del conjunto normativo total que constituye la Ley Federal del Turismo, ya que son precisamente los contenidos expresados lo que debe desarrollarse a través de la actividad específica de la institución.

Estructura

Viene definida por el conjunto normativo de la institución, - las diversas funciones que para la realización de sus finalidades - tiene; hay en este aspecto estructural cuestiones de relevante interés, una de ellas es que a través de las diversas leyes, decretos y reglamentos que han regulado la actividad turística en México se observan los pasos de lo que hemos denominado en este capítulo procesos de institucionalización. Así, la actividad turística fue regulada por una oficina especial dependiente de la Secretaría de Gobernación, con funciones limitadas. Posteriormente se creó un organismo denominado Consejo Nacional de Turismo -que es totalmente distinto del Consejo Nacional de Turismo- que actualmente funciona. En este Consejo se condensaron funciones dispersas relacionadas con el turismo que venían desarrollando distintas instituciones y a través de él se observa un primer delineado institucional especializado en turismo. Posteriormente se creó el Departamento de Turismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual funcionó hasta la creación - del Departamento Autónomo de Turismo que ya tiene su propia estructura y funciones, las cuales se regulan de acuerdo con la Ley Federal de Turismo de 1961.

Actualmente se ocupan de las actividades relacionadas con el turismo, la Secretaría de Turismo, organismo en que se pone de manifiesto la total madurez de la institución, ya que se vienen aprove-

chando los resultados de las anteriores regulaciones y las experiencias obtenidas con la aplicación de diversos conjuntos de leyes para depurar y ajustar este último conjunto que se considera tiene mayor amplitud y estabilidad.

Dentro del conjunto normativo que estamos estudiando, se establecen diversas líneas funcionales que deben realizarse a través de sectores especializados dentro de la institución, a los cuales me referiré en el inciso correspondiente a órganos.

La estructura turística concebida por la Ley Federal de Turismo es desde luego formal, pero no estricta, ya que las normas respectivas tienen la suficiente flexibilidad de aplicación.

Dentro de la estructura institucional del turismo, participa con funciones específicas el Consejo Nacional de Turismo. Según hemos dicho en la parte relativa del capítulo anterior, el Consejo fue creado por Decreto Presidencial el 31 de diciembre de 1961. Conforme a dicho Decreto corresponde al Consejo Nacional de Turismo las funciones relativas a la promoción en el extranjero y la elaboración de planes y programas para llevar a su más alto rendimiento el turismo procedente del extranjero, según queda especificado en el artículo 41 de la Ley Federal de Turismo vigente.

Funciones

Las funciones de la Secretaría de Turismo son complejas y variadas. Las establece el artículo 12 del capítulo 2o., título 1o., de la Ley que en su desarrollo tiene 31 incisos.

Todas las funciones especificadas dentro de este precepto son prácticamente desarrollos de los objetivos que se han transcrito antes y que se contienen en el artículo 2 de la Ley. Según señalamos en el capítulo anterior, estas funciones competen a 4 aspectos

fundamentales: Planes y programas del turismo; zonas de interés y desarrollo turístico; promoción de la demanda; fomento y desarrollo de la oferta; regulación y operación de los servicios turísticos; - turismo social en fracciones y sanciones.

Organos

Los dos órganos fundamentales de la actividad turística son: la Secretaría de Turismo y el Consejo Nacional de Turismo; cada uno de ellos tiene sus propias y específicas funciones dentro de la estructura normativa que ya se ha mencionado antes.

Como órganos especiales de la institución turística podemos - mencionar los siguientes: el Fondo Nacional de Fomento Turístico - que actúa como un fideicomiso y tiene por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional. El fideicomiso opera según el contrato que la Secretaría de Hacienda celebra con una empresa - fiduciaria y funciona con las reglas de operación que la Secretaría dé al comité técnico y de distribución de fondos del fideicomiso.

Compete al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, fomentar y - desarrollar todos los aspectos del turismo desde la referencia económica por lo que maneja los recursos a ese objeto dedicados. Dentro de la distribución de los elementos de la institución turismo, corresponde a este órgano todo lo referente a recursos.

Otros organismos especiales son la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo que interviene como ya se ha señalado en el - capítulo anterior en los asuntos turísticos, en que participan -- otras dependencias del Ejecutivo Federal y está integrada conforme al artículo 55 de la Ley.

Los Consejos de Fomento Turístico por medio de los cuales se coordinan las acciones turísticas en las entidades federativas. Su integración y funciones están especificadas en los artículos 62 y 63 de la Ley Federal de Turismo.

Grupos de personas encargadas de las diversas tareas de servicios y atención al turista, funcionan los prestadores de servicios turísticos controlados y registrados por la Secretaría de Turismo, pero dependiendo de empresas o instituciones privadas.

Planes y programas

En la Ley Federal de Turismo artículos 15 y 16 se habla del Sistema Nacional de Planificación Turística y del Plan Nacional de Turismo. Este último fue publicado por el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1980. Este Plan ha sido aprobado por la Presidencia de la República y tiene vigencia hasta el año de 1982 - aunque sus efectos se proyecten a años posteriores.

En el Plan Nacional de establece que la Secretaría de Turismo coordinará su ejecución y cumplimiento y que cada año durante el primer trimestre podrá ser revisado y ajustado si fuere necesario.

En su realización participarán la Secretaría de Programación y Presupuesto, la de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Distrito Federal y las demás entidades y dependencias de la Administración Pública Federal dentro de sus atribuciones.

Sobre dicho Plan se elaborarán programas específicos que correspondan a entidades del sector turismo; también hay programas para los Estados de la República. Se elaboran programas especiales para el turismo social a partir del concepto que sobre este tipo de turismo establece la Ley en su artículo 83, como ya se ha dicho en el capítulo precedente.

Actividades

Las actividades predominantemente turísticas son las que se de rivan de los diversos aspectos que ofrece el turismo en plan de rea lización. En primer término están los prestadores de servicios tu - rísticos que enumera el artículo 69 de la Ley; el enunciado respec - tivo viene en el artículo precedente. Dentro de estas actividades - hay unas que competen a personas físicas y otras a personas mora - les; por ejemplo en las primeras pondremos los guías y guías chofe - res, empleados de transportes, hoteles, moteles y albergues, restau rantes, bares, etc.; en las personas morales son por ejemplo agen - cias de viajes, arrendadoras de automóviles o de equipo turístico, empresas de transportación aérea o terrestre, empresas hoteleras, es tablecimientos de artesanías y demás.

Obsérvese que para estas actividades se requieren distintas ap titudes y capacidades: manuales y mecánicas, para choferes servido - res y otras que se requiere preparación especializada en viajes, - operaciones de viajes, administración de empresas turísticas, espe - cialmente comerciales, etc. Por ello se dijo en el inciso anterior que hay distintos grados de especialización según la actividad que se desarrolla.

En cuanto a los recursos ya hemos señalado la intervención de un órgano especializado como es el Fondo Nacional de Fomento Turís - tico.

Finalmente las infracciones y sanciones se establecen en el - título 8o., capítulo Unico de la Ley. Las sanciones son motivadas por el incumplimiento de las disposiciones del conjunto normativo y según la gravedad de la violación es la sanción correspondiente;

pero los infractores siempre tienen derecho de promover la revisión de sus casos.

Si consideramos en conjunto el anterior enunciado ejemplificativo y la definición que se ha dado a la institución jurídica, podemos determinar que el turismo tiene todos los signos y elementos turísticos de una institución jurídica que ha llegado a un avanzado grado de madurez por su organización y regulación y por la trascendencia económica, social y cultural que tiene.

C O N C L U S I O N E S

1a.- He creído necesario establecer con precisión los conceptos básicos que se usan a lo largo de mi estudio, a efecto de una total comprensión de su contenido y trascendencia. Quedan establecidos los rasgos diferenciales del turismo y las características del turista, con una connotación estrictamente jurídica.

2a.- Se usa con frecuencia en relación con el turismo el concepto de "industria sin chimeneas". Debe corregirse tal error, ya que el turismo no es una industria sino "LA INSTITUCION JURIDICA QUE REGULA LAS RELACIONES Y FENOMENOS QUE SE ORIGINAN DEL ACTO O HECHO JURIDICOS QUE LLEVA A EFECTO EL INDIVIDUO PARA EMPRENDER O AL REALIZAR UN VIAJE A LUGAR DISTINTO AL DE SU DOMICILIO, OBTENIENDO ESTANCIA LEGAL Y GOZANDO DE LAS FINALIDADES QUE DETERMINA LA LEY". No hay en este enunciado ninguna de las características de la industria.

3a.- A lo largo de los capítulos II, III y IV, se reseña el proceso histórico evolutivo de las migraciones, a través del estudio de la condición de los extranjeros en las etapas Antigua, Edad Media, Edad Moderna y Contemporánea. Se concluye aquí que la condición del extranjero se ha venido modificando meliorativamente mediante la concesión de derechos que antes sólo se daban a los nacionales. Esto prepara el advenimiento del turismo, que es un fenómeno migratorio que por su volumen y fluidez exige para el sujeto activo el goce de una serie de derechos que posibiliten la realización de sus fines.

4a.- Del estudio del contenido de los capítulos citados en la conclusión anterior, a la luz de los datos que proporciona el ---

capítulo V, se desprende que el turismo aparece en las postrimerías del si glo XIX y las primeras regulaciones del fenómeno con algunas de las características que actualmente lo tipifican.

5a.- El análisis de los diversos ordenamientos jurídicos que en México han regido el turismo sucesivamente, partiendo del Reglamento de Inspección de Inmigrantes del 25 de febrero de 1908 hasta la ley vigente, se concluye que queda perfectamente tipificado el turismo como fenómeno jurídico, cuya definición aparece en la Ley Federal de Turismo de 1980 en los siguientes términos: "Para efectos de esta Ley se entiende que el turismo comprende el conjunto de actividades que se originan por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con el propósito de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar."

6a.- Analizando igualmente las regulaciones que sucesivamente se han ocupado del turismo, desde el Acuerdo de la Presidencia a la Secretaría de Gobernación de febrero de 1929, hasta la actual Ley Federal de Turismo de 1980, se concluye que se han operado cambios institucionales básicos en cuanto al organismo al que competen las actividades turísticas. Siguiendo el orden en que se establecieron, los organismos turísticos fueron sucesivamente: Comisión Mixta Pro-Turismo; Comisión Nacional de Turismo, 1930; Departamento de Turismo, 1937; Comisión Nacional de Turismo, 1939; Consejo Nacional de Turismo, 1939; Comisión Nacional de Turismo, 1949; Departamento de Turismo, 1958; Secretaría de Turismo, 1975; Secretaría de Turismo, 1980; Consejo Nacional de Turismo, 1961. Estos cambios han resultado de la transformación y perfeccionamiento de la estructura normativa del tu rismo.

7a.- En su actual estadio de evolución y atendiendo al conjunto nor-

mativo que lo rige, a los organismos que crea para su desarrollo y a las finalidades que persiguen, se determina que el turismo es una institución jurídica con todos los elementos correspondientes.

B I B L I O G R A F I A .

- Temática y Legislación Turística.- Dr. Rafael González A. Alpuche.
- Diccionario de Derecho.- Lic. Rafael Piña. 1979.
- Ley Federal de Trabajo. Art. 8.
- En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales. Dr. Rafael González A. Alpuche. Ed. 1971.
- Introducción al Estudio del Derecho. Dr. Luis Recasens Siches. Ed. Porrúa 1970.
- Proyecto de la Ley Federal de Turismo.- Exposición de Motivos. pág. 5
- Ley General de Población.- Diario Oficial 7-1-1974. Arts. 42, 44 y 48.
- Ley Federal de Fomento al Turismo. Diario Oficial 28-1-1974. Arts. 3, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29 en relación al 25, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 al 48.
- Ley Federal de Turismo. Diario Oficial. 1o. de marzo de 1961. Arts. 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14, 15, 16 al 25, 30, 33, 39 y 41.
- Ley Federal de Turismo. Diario Oficial. 15-1-1980. Arts. 1, 2, 26, 35, 42, 47, 48, 51, 55, 63 al 69, 74, 75, 83, 96.
- Tratado Teórico y Práctico del Derecho Internacional Privado. Andrés Weiss. 2a. Ed. París, 1908.
- Derecho Internacional Privado. Miguel Arjona Colomo, Ed. Bosch, Barcelona - 1954.
- ~~Derecho Internacional Privado. Víctor Romero del Prado, Ed. B. Aires. 1944.~~
- Historia Antigua. A. Malet.
- Historia de Grecia. A. Malet.
- El Espíritu del Derecho Romano. Ihering.
- Derecho Internacional Privado. Manuel Zeballos.
- Curso de Institutas e Historia del Derecho Romano. Namur.
- Derecho Civil Internacional. Manuel Zeballos, citando a Laurent.
- Orígenes Du Droit Francais. J. Michelet.
- Fuero Real, Ley Primera Título XXV.
- Siete Partidas. Ley 2a. Título IX, 5a. Partida.
- Manual Elemental del Derecho Internacional Privado. Foiguet.
- Derecho Internacional Privado. Rafael Conde y Luque.
- Tratado Práctico de Derecho Internacional Privado. Pillet, Grenoble, Francia, 1923.
- Principios de Derecho Internacional Privado. Pillet.
- Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional. Ginebra, Suiza. 1874, 1892.
- Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional. Oxford, 1880.
- Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional. Nueva York, 1929.
- Código de Derecho Internacional Privado. Antonio S. Bustamante.
- Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 1931.
- Texto de la Cámara de Senadores.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial 29 diciembre de 1976.
- Reglamento de la Ley de Inmigración. Diario Oficial 25 febrero 1909. arts. 35, 47.
- Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial 13 marzo 1926.
- Acuerdo de la Presidencia a la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 11 febrero 1929.

- Ley Organica de la Comision Nacional de Turismo. Diario Oficial del 11 de julio de 1929.
- Ley Organica de la Comision Nacional de Turismo, Diario Oficial del 7 de febrero de 1930. arts. 1,2,3.
- Reglamento de la Ley Organica de la Comision Nacional de Turismo. Diario Oficial del 10 de febrero de 1930. arts. 2,3,6,7,9, hasta el 17,24,25,26.
- Reglamento de la Ley General de Poblacion en su parte relativa al Turismo. Diario Oficial 7 junio 1937. arts. 16,17.
- Acuerdo que crea el Consejo Nacional de Turismo. Diario Oficial del 21-XII-1939.
- Acuerdo relacionado con el comercio y desarrollo del turismo nacional e internacional. Diario Oficial del 27-XI-1940.
- Reglamento que crea la Comisión Nacional de Turismo. Diario Oficial del 6-IV-1949. Arts. 5, 6, 13, 14, 15, 19, 30, 46 al 51, 55 a 63.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial del 29-XII-1958. arts. 1,18.
- Conferencia sobre Legislacion Turistica. Dr. Rafael Gonzalez A. Alpuche. 1978.
- Decreto que crea el Consejo Nacional de Turismo. Diario Oficial 16 diciembre 1961.
- Manual de Derecho Internacional Privado. Zeballos.
- Memoria del Consejo Nacional de Turismo. 1962.

I N D I C E .

Capítulo Primero.

TERMINOLOGIA Y CONCEPTOS.

I. Necesidad de precisión y certeza en los términos y conceptos turísticos.....	1
II. Concepto jurídico de turismo y de turista	4
III. Su ubicación dentro de un conjunto de ordenaciones	5
IV. Clasificación del Derecho Turístico.....	7
V. Orden Público e Interés Social.....	9
VI. Migración y Turismo.....	14
VII. Definiciones.....	19

Capítulo Segundo.

DE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS.
EPOCA ANTIGUA.

I. Consideraciones preliminares.....	23
II. De la condición legal de los extranjeros en Israel.....	26
III. Condición de los extranjeros en Egipto.....	33
IV. Los extranjeros en Atenas y Esparta.....	38
V. Los extranjeros ante la legislación de Roma.....	45

Capítulo Tercero.

CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN LA EDAD
MEDIA.

I. Situación de los extranjeros entre los bárbaros.....	60
II. Régimen feudal.....	62
III. Siete Partidas.....	65

Capítulo Cuarto.

CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN LAS
EPOCAS MODERNA Y CONTEMPORANEA.

I. Cambios histórico-políticos.....	69
II. Situación del extranjero en el Derecho francés hasta el siglo XVIII.....	70
III. Las transformaciones operadas en la época contemporánea...	74
IV. Los derechos de los extranjeros y sus limitaciones.....	78
V. Doctrina contemporánea sobre la condición jurídica de los extranjeros.....	83

M-0018219

Capítulo Quinto.

DISPOSICIONES, ACUERDOS, INICIATIVAS Y CONVENCIONES RELATIVAS A LA CONDICION DE EXTRANJEROS, MIGRACION Y TURISMO.

I. Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional en sus diversas sesiones.....	100
II. Recomendaciones del Comité Económico de la Sociedad de las Naciones.....	105
III. Las Conferencias Panamericanas.- Iniciativas.....	106
IV. Convenio sobre facilidades aduaneras para el turismo.....	111
V. Reuniones internacionales sobre turismo.....	124

Capítulo Sexto.

REGIMEN JURIDICO ACTUAL DEL TURISMO Y DEL TURISTA EN MEXICO.

I. Deslinde entre el turismo y los fenómenos migratorios.....	127
II. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Génesis del Derecho de tránsito.- Fundamento constitucional de la legislación turística.....	219
III. Ley Federal de Turismo.- Normas básicas.- Régimen y órganos que establece.- Autoridades turísticas.- Regulación general..	225

Capítulo Séptimo.

EL TURISMO INSTITUCION JURIDICA

I. Delineado preliminar.....	265
II. El turismo. Institución jurídica.....	288

Conclusiones	296
--------------------	-----

Bibliografía	299
--------------------	-----