



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
" A C A T L A N "

" ANALISIS JURIDICOS DEL TURISMO  
COMO ARMA DE PROGRESO "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A :

ABEL PADILLA MORALES

M-0018276



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

ALUMNO: PADILLA MORALES ABEL

No. DE CUENTA: 7223105-0

TITULO DE LA TESIS: " ANALISIS JURIDICO DEL TURISMO  
COMO ARMA DE PROGRESO".

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JESUS QUINTANA VALTIERRA.

México, D.F., Abril de 1980.

A MIS PADRES:

SR. MANUEL PADILLA RODRIGUEZ  
SRA. BERTHA MORALES DE PADILLA

COMO UN TESTIMONIO Y ETERNO  
AGRADECIMIENTO POR EL APOYO  
MORAL QUE DESDE SIEMPRE ME-  
BRINDARON Y CON EL CUAL HE-  
LOGRADO TERMINAR MI CARRERA  
PROFESIONAL QUE ES PARA MI-  
LA MEJOR DE LAS HERENCIAS. -

A MIS HERMANOS:

JOSE MANUEL PADILLA MORALES  
JOSE LUIS PADILLA MORALES

SR. JOSE ALBERTO PADILLA MORALES Y  
SRA. EMMA CHAPARRO DE PADILLA.

MARIA GUADALUPE PADILLA MORALES

A MI NOVIA:

SRITA. VIRGINIA ROMERO PEREZ

A MI ASESOR:  
CON PROFUNDO RESPETO Y  
ADMIRACION.

LIC. JESUS QUINTANA VALTIERRA

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION. . . . .	1
ANTECEDENTES HISTORICOS . . . . .	2
CONCEPTO DEL TURISMO. . . . .	15
FINES DEL TURISMO. . . . .	30
FINALIDAD E IMPORTANCIA ESPIRITUAL DEL TURISMO.	35
IMPORTANCIA SOCIAL DEL TURISMO . . . . .	36
IMPORTANCIA ECONOMICA DEL TURISMO . . . . .	37
LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA . . . . .	40
LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA . . . . .	57
EL DEPARTAMENTO DE TURISMO . . . . .	61
ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO . . . . .	65
FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO . . . . .	66
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DEPARTAMENTOS.	69
DIFERENCIAS ENTRE DEPARTAMENTOS Y SECRETARIAS .	71
SE CREA LA SECRETARIA DE TURISMO. . . . .	73
INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DE DEPARTAMEN--	
TOS Y SECRETARIAS DE ESTADO EN LO RELATIVO A LA	
SECRETARIA DE TURISMO . . . . .	74
INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DE SECRETARIAS-	
Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO . . . . .	75
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SECRETARIA . .	85
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE NUESTRA LEGISLACION	
TURISTICA . . . . .	89
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE TURISMO . . . . .	91
REGLAMENTOS DE GUIAS DE TURISTAS, GUIAS-CHOFEE--	
RES Y SIMILARES . . . . .	92
LEY FEDERAL DE TURISMO . . . . .	99
LEY FEDERAL DE TURISMO (PUBLICADA EL 15/I/80. .	103
FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO FUNCIONAN	
DO LAS DEL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO. . . . .	108
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL-	
DE TURISMO . . . . .	112
ORGANIZACION DEL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO. .	116
ORGANIGRAMA DEL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO . .	118
OBJETIVOS DEL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO . . .	119
REGLAMENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO. . .	120
CONCLUSIONES . . . . .	125
BIBLIOGRAFIA . . . . .	129

M-00 18276



## CAPITULO I

### HISTORIA DEL TURISMO

- 1.1.)- Antecedentes Históricos.
  - 1.1.1.)- El Turismo en el Nuevo Mundo.
  - 1.1.2.)- Nace el Turismo Moderno.
  - 1.1.3.)- Historia del Turismo en México.
- 1.2.)- Concepto del Turismo.
- 1.3.)- Consideraciones Generales Sobre el Derecho Turístico.
- 1.4.)- Fines del Turismo
- 1.5.)- Finalidad e Importancia Espiritual del Turismo.
- 1.6.)- Importancia Social del Turismo.
- 1.7.)- Importancia Económica del Turismo.

## CAPITULO II

### LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

- 2.1.)- Formas de Organización.
  - 2.1.1.)- La Centralización Administrativa.
  - 2.1.2.)- La Descentralización Administrativa.
  - 2.1.3.)- La Desconcentración Administrativa.
- 2.2.)- El Departamento de Turismo.
  - 2.2.1.)- Base Legal del Departamento de Turismo.
  - 2.2.2.)- Organigrama del Departamento de Turismo.
- 2.3.)- Funciones del Departamento de Turismo.

## CAPITULO III

### TRANSFORMACION DE DEPARTAMENTO A SECRETARIA DE TURISMO.

- 3.1.)- Fundamento Constitucional de los Departamentos.

- 3.2.)- Diferencias entre Departamento y Secretaría.
- 3.3.)- Se Crea la Secretaría de Turismo.
- 3.4.)- Iniciativa de Decreto de la Ley de Departamentos y Secretarías de Estado, en lo relativo a la Secretaría de Turismo.
- 3.5.)- Iniciativa de Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

## CAPITULO IV

### ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

- 4.1.)- Fundamento Constitucional de la Secretaría.
- 4.2.)- Fundamento Constitucional de Nuestra legislación---  
Turística.
- 4.3.)- Organigrama de la Secretaría de Turismo.
- 4.4.)- Reglamento de Guías de Turistas, Guías - Choferes -  
y Similares.
  - 4.4.1.)- Guías, Guías - Choferes y Similares.
  - 4.4.2.)- Requisitos para ser Guía de Turistas.
- 4.5.)- Ley Federal de Fomento al Turismo.
- 4.6.)- Nueva Ley Federal de Turismo.
- 4.7.)- Funciones de la Secretaría de Turismo, funcionando-  
las del Consejo Nacional de Turismo.

## CAPITULO V

### CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

- 5.1.)- Fundamento Constitucional del Consejo Nacional de -  
Turismo.
- 5.2.)- Organización del Consejo Nacional de Turismo.
- 5.3.)- Organigrama del Consejo Nacional de Turismo,
- 5.4.)- Objetivos del Consejo Nacional de Turismo.
- 5.5.)- Reglamento del Consejo Nacional de Turismo.

## CAPITULO VI

- 6.1.)- Conclusiones
- 6.2.)- Bibliografía.

## INTRODUCCION

Considerando que México, en su actual etapa de desarrollo económico a través de sus relaciones comerciales, económicas, y políticas con otros países del mundo, representan una forma sustancial de acrecentar el ritmo de desarrollo económico de México, el Turismo, es una de las formas con que cuentan los países para obtener divisas del extranjero, cuando nuestro país se inició en la senda impulsora del turismo, lo hizo fundamentalmente con el propósito de aumentar sus reservas de divisas extranjeras y como consecuencia de ello, solidar el valor de nuestra moneda. En México para ser exactos, el turismo empieza a surgir por el año de 1925 con anterioridad a esta fecha es aventurado afirmar que existen siquiera barruntos de turismo. Esto es fácil de explicar ya que con anterioridad a esta fecha nuestro país sufrió una serie de conflictos internos, el fenómeno turístico sólo puede nacer sobre la base de la seguridad turística, que garantiza al viajero que durante su visita por un país, región o ciudad, gozará de las más elementales garantías que tiene derecho toda persona. Por otra parte cabe recordar que el turismo sólo aparece cuando las estructuras básicas de un país - Políticas, Sociales, Económicas, JURIDICAS, Etcétera existen.

En lo que se refiere a la Corriente Turística Nacional cabe señalar que dicha corriente, ha tenido una más tardía aparición que el turismo internacional, debido a que el fenómeno de viajes de grandes masas de la población, por placer o descanso, solamente aparecen cuando los niveles de vida son suficientemente altos.

En el presente trabajo, se hace un estudio jurídico y comparativo de la Secretaría de Turismo y del Consejo Nacional de Turismo, compaginando las funciones de estas dos dependencias dando origen a un sólo reglamento de turismo que cuide el buen nombre de México en el extranjero.

## CAPITULO I

### HISTORIA DEL TURISMO.

#### 1.1).- Antecedentes Históricos.

La palabra sinónima de turismo es honestidad, honestidad en los alimentos y bebidas, - honestidad en el trato, honestidad en los precios, esto forma parte del plan.

El resto lo pone honestamente nuestro clima ideal, nuestra pródiga y bella naturaleza, - las costumbres, la tradición - el colorido y lo pintoresco - de nuestros pueblos. (1).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora a su texto una nueva teoría Constitucional: Las Garantías Sociales. Así - sin cancelar las Garantías del Individuo como tal, nuestro Código Supremo elevó al rango de Constitucional los derechos del individuo, protegiendo y otorgando garantías tanto al turismo Nacional como al Turismo Extranjero.

#### LAS MIGRACIONES

La necesidad fue uno de los factores primarios que obligaron al hombre a viajar, los caminantes

---

(1) LUCAS DE PALACIO, Datos tomados de la "Guía para el comercio; la industria y el turismo". 1952-1953. Quinto año. 1952.

-tes de las tribus nómadas eran impelidas por el instinto de conservación. El hombre primitivo, para subsistir, se vió obligado a trasladarse de un lugar a otro en busca de mejor caza y pesca, y pastos más abundantes y clima benigno.

Moisés y su gente partes hacia la tierra prometida, Abraham y su familia abandonan su morada en busca de buenos pastos.

Terminan las grandes migraciones históricas - nacen los primeros pueblos de aciento fijo. Surgen el comercio y con él la necesidad del intercambio de mercancías, del trueque.

## LOS FENICIOS

Fenicia, es comarca del Asia que comprendía una estrecha franja del territorio de la costa occidental del Siria. Por su situación geográfica y el espíritu de empresa de sus habitantes, desarrollo en forma extraordinaria sus condiciones marítimas y comerciales.

Los Fenicios son los mercaderes más antiguos que se conocen: Fundaron activas ciudades, fueron célebres por su tráfico; su obra de colonización se extendió por el mediterraneo llegando en sus correrías hasta el mar Báltico el Atlántico y el Rojo en España, habiendo establecido importantes colonias en Algeciras, Málaga, Adra, Sevilla y Cádiz.

Egipcios, Griegos, y otros, dedicáronse a esas mismas actividades, y del carácter ambulante de los primitivos mercaderes da fe la misma palabra "Mercader", que en hebreo antiguo es sinónimo de "Viajero".

## EL TURISMO

Desde luego es necesario destacar que a estos viajeros fenicios, egipcios y griegos no puede llamarseles "Turistas" porque o van solos o más comúnmente en caravanas: conducían sus mercancías a mercados y ferias; se trasladaban de un lugar a otro por "negocios", por afán de lucro, no de placer por estudio, descanso, contemplaciones de bellezas naturales o motivos de salud que son los que constituyen una parte de la actividad del turismo, como también lo son aquellos que son conducidos a templos, celebraciones religiosas -- lugares considerados como santos por los creyentes, o a la gente que va en busca de manjares y bebidas peculiares de un lugar, esto es parte del turismo gastronómico y hay que recordar que Roma organizaba exposiciones de cocina y de bebidas -- que atraían numerosos visitantes. La gente que se dirige a sitios donde pueden contemplar pinturas y esculturas o consultar libros o manuscritos, todas estas fuentes de conocimientos, pertenecen al turismo cultural.

### ORIGEN DE LA PALABRA "TURISTA".

De "Tornus" en latín, nació, "Tour" en francés que quiere decir "Vuelta", "Movimiento Circular". Paso al Inglés de la misma forma "Tour" y se dijo "To Make a Tour" que quiere decir. "Dar una vuelta". "Pasear", "Viajar" y en Inglaterra -- al que viajaba por placer llamasele "Tourist", -- En Español "Turista" que han preferido que se les conozca por "Visitantes", por que la palabra ---- "Turista" a adquirido un cierto significado despectivo debido tal vez a las burlas y caricaturas

- que han sido víctimas esos viajeros durante tantos años.

Podemos decir que en términos generales son "TURISTAS" o "VISITANTES" las personas que se ausentan temporalmente de su residencia habitual -- y que gastan en otro lugar, dinero ganado fuera - de éste último.

"Novitatis ac peregrinationis avida" o sea - "La naturaleza humana esta siempre ávida de peregrinar en busca de lo nuevo", decía Cayo Plinio - (2) el viejo escritor, erudito y militar romano - de hace cerca de dos mil años, poniendo así de -- manifiesto uno de los factores que provocan el -- turismo. Otro motivo muy poderoso que impulsa a -- viajar; es el deseo de liberarse de los convencionalismos sociales locales, y gastar en otra parte - el caudal propio de ahí; y así donde nadie conoce al viajero, éste hace lo que le viene en gana en - contrando de ésta manera una válvula de escape -- a su actuación diaria, restringida de su medio - ambiente local para después regresar a su hogar - como el hijo pródigo de la parábola bíblica, ejemplo clásico del turismo antropobiológico.

Es conveniente enunciar y explicar algunas - formas del turismo como es el llamado "Turismo de Verano" que goza México hoy en día, compuesto en su mayor parte por estudiantes y maestros el cual es impulsado más que por el deseo de asistir a -- los cursos de verano de la Universidad Nacional. - por el de salir de su comunidad y acudir a un lugar donde nadie les conoce y donde pueden hacer lo -- que quieren sin exponerse a la censura de sus familiares y conocidos.

(2).- LUCAS DE PALACIO, Datos tomados de la "GUIA PARA EL COMERCIO LA INDUSTRIA Y EL TURISMO" op. cit. p 26



## "Turismo de Descanso"

Un ejemplo de turismo de descanso lo tenemos en Solón. Legislador, estadista, soldado, poeta y filósofo, uno de los siete sabios de Grecia descendiente del rey Cedro y primo de Pisístrato, quién 600 años antes de Jesucristo al tener la redacción de la Constitución de Atenas, suprimio los privilegios de la nobleza y dividió a los atenienses en cuatro clases cuyos derechos estaban en relación con sus deberes, se fue a descansar a Egipto.

## "Turismo deportivo"

Los famosos juegos atraían gente a Olímpia, de todas partes de Grecia. Ejemplo clásico de este Turismo deportivo que sigue hoy en día afluyéndolo a los lugares donde hay acontecimientos de esta índole; carreras de caballos, de automóviles, competencias de golf, de pesca, de natación, regatas, etcétera, durante los Juegos Olímpicos de la antigüedad hasta las actividades bélicas de los pueblos griegos, siempre en guerra, se suspendían.

## "Turismo de Estudio".-

Es otra de las formas de manifestación del turismo, en cuanto a los estudios, desde la aurora de la civilización han constituido un importante factor de impulso a los viajes, pues siempre se ha reconocido que nada contribuye más a ensanchar el horizonte de la cultura como los viajes. En la época de nuestros abuelos en que ir al extranjero era un problema, se consideraba que la educación de un caballero no estaba completa si no había viajado. - Y por estudio hace un extenso recorrido por el bajo egipto, en el primer siglo de nuestra era, Herodoto el llamado padre de la historia. Y el geógrafo Tolomeo viajan por estudio por todo el Oriente;

- el barón Alejandro de Humboldt viene a la Nueva España a principios del siglo XIX y deja varios critos, escribe un libro interesante en el que habla de su viaje a lo largo de la Nueva España y de las postremerias del período colonial.

### "Turismo Religioso".

El turismo religioso es, probablemente, el más antiguo el de más rancio abolengo, pues los motivos religiosos, desde los albores de la historia de los pueblos constituidos; fueron la causa poderosa que hizo emprender largas caminatas, peregrinaciones a individuos y masas. En tiempos modernos tenemos a Roma, en Italia, a Lourdes en Francia; a Nuestra Señora de Guadalupe Patrona de las Américas en México; y a Fátima en Portugal. En tiempos antiguos, los Templos de Tebas, Susa y Babilonia, escenarios de procesiones fastuosas que atraían numerosos viajeros. Grecia. Asia Menor, Egipto, Italia y otras ciudades más construyeron caminos expresos para conducir creyentes a sus templos y oráculos, pues el turismo es axiomático que no puede existir sin vías adecuadas de comunicación, en Delphos, una de las ciudades más ilustres de la Grecia Clásica, al Pie del Monte Parnasos se hallaba el famoso templo de Apolo, en cuyo interior sentada en el trípode, daba los oráculos la pitonisa a los innumerables viajeros que visitaban el lugar sagrado. Ya se observa que desde esos tiempos remotos había ciudades que contaban con el dinero de sus visitantes para nivelar su economía y subir su nivel de vida.

Claro es que al hablar de turismo de Estudio de Descanso, Religioso, Deportivo, Cultural y por Motivos de Salud, etc. nos referimos siempre al elemento preponderante entre los motivos que impulsan a viajar, por que en realidad casi nunca -

un factor aislado hace que el hombre se traslade de un lugar a otro. El Turismo religioso da lugar a festejos, provoca transacciones comerciales, y a veces invita al estudio: el Deportivo va acompañado de otras actividades, y así los demás que hemos enunciado.

### 1.1.1.) - El Turismo en el Nuevo Mundo.

Antes de que Colón descubriera el Nuevo Mundo, allá por el siglo XII, una tribu procedente del misterioso lugar de Aztlán emprendió una larga peregrinación en busca de un lugar donde encontraré un aguila, posada en un nopal con una serpiente entre las garras. Un siglo después, esos aztecas, también llamados meshicas, descubrieron guiados por un sacerdote Tenoch, la tierra prometida, que denominaron México - Tenochtitlán - ese no era Turismo era un movimiento migratorio semejante a varios acontecidos en Europa, Asia, y Norte de Africa, pero entre los toltecas, mayas, aztecas e incas, hubo también turismo propiamente dicho, de carácter religioso y deportivo.

### 1.1.2.) - Nace el Turismo Moderno.

Pasa el tiempo, la reconstrucción y nuevas construcciones de caminos; los barcos de vapor, las locomotoras y una relativa seguridad, fomentan de nuevo los viajes a principios del siglo XIX. Nace el turismo moderno y el desarrollo del movimiento internacional de viajeros se debe al británico Thomas Cook; como organizador de conferencias, se llevan a cabo varias excursiones de miembros de asociaciones y de niños de escuelas parroquiales, pero la primera excursión que se realizó públicamente, fue la efectuada entre Longhorough y Leicester.

Al terminar el siglo XIX, hasta que estalló la primera guerra mundial en 1914, el movimiento-turístico había asumido proporciones antes inconcebibles, pero hay que decir que en realidad los viajes de placer eran un privilegio de las clases acomodadas, de la gente que disponía de tiempo -- y dinero.

A los buques de vapor y a los ferrocarriles hay que agregar ahora los automóviles y los aeroplanos, que están efectuando una verdadera revolución en materia de turismo, lo que unido a las -- reducciones en los precios, de pasaje a la competencia y a la nueva situación de los que viven -- de su trabajo y que cada vez en mayor número disponen de mejores salarios y de vacaciones pagadas, ha convertido el turismo en el patrimonio de las masas, como lo apuntaba Sir Frederick Ogilby en su conferencia. (3) El mundo se ha reducido, ya -- no hay distancias insuperables ni se necesita ser rico para viajar, como lo vemos en México con el turismo de verano de estudiantes y maestros.

### 1.1.3).- Historia del Turismo en México.

EL complejo Socio- Económico denominado --- "Turismo" presenta tres aspectos fundamentales:

1).- Se le puede dominar con el nombre de -- turismo, a la corriente de viajeros de carácter -- temporal sean nacionales o extranjeros, que en -- forma transitoria visitan una ciudad, región o -- país diferente a su habitual de residencia. Para-

(3).- LUCAS DE PALACIO, Datos tomados de la "GUÍA PARA EL COMERCIO, LA INDUSTRIA Y EL TURISMO" op. cit. p. 29

- que la corriente de extranjeros sea calificada de turística, además de las características anteriores, debe presentar las notas de ser numéricamente válido, y tener ciertos rasgos de estabilidad o continuidad. Los viajes aislados no hacen propiamente "Turismo".

II).- Por "Turismo" suele entenderse también a la industria de servicios a que da nacimiento la presencia de una corriente de viajeros de tipo turístico, de acuerdo con los criterios señalados en el párrafo anterior.

III).- Finalmente por "Turismo" se suele entender también al complejo Socio-Económico integrado por la corriente Turística y la industria de servicios así como al conjunto de fenómenos -- que los dos elementos anteriores originan.

a).- A la primera concepción de "Turismo" la denominaré de aquí en adelante Corriente Turística.

b).- A la Industria de servicios, encargada de satisfacer las necesidades de la corriente turística la llamaremos simplemente Industria Turística.

c).- Reservaremos el nombre de Turismo para designar a la totalidad del complejo Socio-Económico a que da lugar la corriente turística, la industria de servicios y los fenómenos que de ellos surgen.

Hechas estas consideraciones previas, debemos intentar precisarse la fecha de aparición del "Turismo" el cual es un fenómeno de aparición reciente en el mundo social. Puede afirmarse y de hecho

-hay unanimidad en aceptarlo, que el "Turismo" -- es un fenómeno de nuestro siglo, ya que la corriente turística aparece como una consecuencia de la elevación de niveles de vida de las grandes masas de la población, y en virtud de las conquistas -- que han alcanzado los trabajadores en materia de Prestaciones Sociales.

No obstante que el Turismo nace con posterioridad al Movimiento Revolucionario de 1910 y a la misma Constitución, cabe señalar que el turismo es un complejo Socio-Económico que presenta -- las características de super estructura, toda vez que el turismo sólo se puede desarrollar cuando -- la estructura de un país - Sea de orden político-social, económico o jurídico - se encuentra ya establecida, y podemos afirmar que el movimiento -- revolucionario de 1910 y los postulados de la --- Constitución de 1917, son la base de la super - - estructura turística.

En México para ser exactos, el turismo empieza a surgir por el año de 1925 con anterioridad a esta fecha es aventurado afirmar que existen si quiera barruntos de turismo.

El más elemental análisis histórico de nuestro país, nos muestra en forma evidente, que no existía posibilidad de que surgiera el fenómeno turístico con anterioridad a dicho año. No podía existir corriente turística nacional, debido a -- que precisamente se estaba buscando por todos los medios la elevación de niveles de vida de las -- grandes masas de la población.

Por lo que hace el Turismo Internacional; -- la presencia de situaciones peculiares provocadas por el movimiento armado, impedían que surgiera -- en el período de 1910 a 1920, una corriente turística extranjera. Sin la corriente turística no podía existir turismo propiamente.

Lo anterior, permite comprender que el --- fenómeno turístico tiene en México un nacimiento posterior al Movimiento Revolucionario y a la -- Constitución de 1917, razón por la cual es imposi- ble que podamos encontrar en ella la alución di- recta a dicho fenómeno, en una forma precisa.

No obstante lo anterior es indudable que el fenómeno turístico sólo puede nacer sobre la base de la seguridad turística, que garantiza al viaje ro que durante su visita por un país, región o -- ciudad, gozará de las más elementales garantías -- a las que tiene derecho toda persona. Por otra -- parte cabe recordar que el turismo sólo aparece -- cuando las estructuras básicas de un país - Polí- ticas, Sociales, Económicas, Jurídicas etc. - exis- ten, razón por la cual es fácil apreciar que en - México, en el período que va de 1910 a 1925 se es- taba corrigiendo esa estructura y creando algunas de ahí que la labor constitucional en esta mate- ria, se vea reducida más bien a crear el clima de seguridad, que hará que surja el turismo.

Esto, considero es la principal aportación del Movimiento Revolucionario en lo que se refie- re a turismo.

I).- En lo que se refiere a corriente Turís- tica Extranjera, los postulados políticos y doctri- nales establecen para el extranjero todo género -- de seguridades, toda vez que la misma Constitu- ción Política no deja lugar a dudas acerca del -- espíritu que campeaba en el constituyente, hacien- do categóricamente sujeto de las garantías indi- viduales a todos los extranjeros.

II).- En lo que se refiere a la Corriente - Turística Nacional cabe señalar que dicha corrien- te, por razones perfectamente comprensibles, han- tenido una más tardía aparición que al turismo -- internacional, debido a que ya como anteriormente

-se indico, el fenómeno de viajes de grandes masas de la población, por placer o descanso, solamente aparecen cuando los niveles de vida son suficientemente altos, tarea a la cual han dedicado sus esfuerzos todos los gobiernos emanados de la revolución; pero no podemos decir que dicha tarea este concluida, sin embargo, con apoyo directo del Artículo 123 Constitucional, se ha podido establecer la doctrina de la seguridad nacional mexicana que sin duda alguna, hace posible que el obrero, - el empleado, que el trabajador en general, este en posibilidades -de realizar viajes de descanso. -- Por ello puedo afirmar sin duda alguna, también - en lo que a corriente turística nacional se refiere, que la Constitución de las bases doctrinales - necesarias para que pueda desarrollarse y fomentarse dicha actividad.

III).- Por otra parte, la labor general de los gobiernos Revolucionarios y del Movimiento Armado mismo, tenía como sistema vertebral el tratar de alcanzar los más altos niveles de vida y fundamentar de acuerdo con la nueva tendencia - Socio-Política todas las estructuras del país.

Como puede verse, gracias a la Doctrina - Político - Social contenida en nuestra Constitución de 1917 y emanada del Movimiento Revolucionario iniciado en 1910, que conjuga armónicamente el sentido de lo nacional y de lo internacional y, - de que se preocupa hondamente por la elevación - de niveles de vida de las grandes masas de la población, podemos afirmar, que nuestra Carta Magna establece las bases y fundamentos, para que con posterioridad a ella, pueda desarrollarse el fenómeno que hoy conocemos con el nombre de Turismo.



Lo anterior queda plenamente evidenciado, - por el siguiente hecho: Cuando aún en México el - fenómeno turístico dejado sus primeros indicios - con un gran sentido de visión y proyección futura los gobiernos revolucionarios dan marcada atención a esta nueva actividad Socio-Económica. Basta señalar que para el año de 1929, el Ejecutivo toma un acuerdo en el que en forma precisa y clara, -- se acenta el fenómeno turístico en toda su dimensión y ello no hubiera sido posible, si previamente no se hubieran establecido los postulados generales en nuestra Constitución ( 4).

(4).- HERRERIAS, Armando. Historia del Turismo en México, .

## 1.2.)- Concepto del Turismo.

### Diversas Definiciones del Turismo y del Derecho Turístico.

El 20 de mayo de 1967, se publicó en la Pressa Nacional (5) un importante artículo en el que por primera vez se habla de la DEFINICION JURIDICA de lo que es el fenómeno turístico.

De esta manera, el fenómeno en cuestión se le conceptúa como "Aquel conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el individuo para emprender o realizar un viaje y obtener su estancia legal - en un lugar distinto al de su radicación".

La definición que se nos da en el incipiente ordenamiento legal del turismo es el que a continuación transcribo: "Conjunto Legislativo cuyo objeto primordial es el de la regulación del fenómeno turístico tanto de carácter nacional como -- internacional".

Desde el punto de vista restringido, tenemos la definición del Diccionario de la Real Academia Española que determina al turismo como: "La afición de viajar por el gusto de recorrer un país", no podemos conformarnos con un número infinito de -- facetas, las que no pueden ser limitadas a lo esbozado anteriormente.

Hunziker, autor Suizo y tratadista, nos define al turismo como "El conjunto de relaciones humanas, originadas por el desplazamiento de personas" [6].

[5].- Diario "El Universal" del 20 de mayo de 1967 1a. sección Esbozada por el Lic. Rafael González Alpuche.

[6].- HUNZIKER W. Un siglo de turismo en Suiza y en Europa. Citada en "Revista de Turismo". 3 1962, Berna, p.p. 98 y s.s.

El maestro José Ignacio de Arillaga, uno -- de los tratadistas de más renombre y prolíficos de España, define al turismo haciendo destacar lo -- siguiente. "Todo desplazamiento temporal determi-- nado por causas ajenas al lucro: el conjunto de -- bienes, servicios y organización en que cada na -- ción determina y hace posible dichos desplazamien -- tos y las relaciones y hechos que entre estos y -- los viajeros tienen lugar (7).

Se ha hablado incluso del aspecto científi -- co del turismo y así tenemos, que la ciencia tu -- rística es: Aquel conocimiento sistematiza del fe -- nómeno turístico en toda su complejidad humana (8).

Dicha ciencia, lo primero que trata de estu -- diar, es la llamada historia del turismo, para -- después penetrar en aquellas condiciones esencia -- les para su desarrollo, es decir, sus motivos -- causas y consecuencias. Esta ciencia en cuanto a -- sus métodos, es relativamente independiente, y és -- ta es la razón principal por lo que se convierte -- en parte de la ciencia económica psicológica, -- jurídica, política y social.

El número de obras escritas sobre el tema -- es singularmente escaso, no obstante, el volúmen -- de artículos, ensayos, investigaciones, notas en -- revistas y diarios, ha alcanzado de pronto una --

- (7).- DE ARRILLAGA, José Ignacio. Sistema de Polí -- tica turística. Editorial Aguilar, madrid -- 1965, p.p. 200 y s.s.
- (8).- ORTUNO MARTINEZ, Manuel. Introducción al es -- tudio del turismo. Textos Universitarios S.A. México, 1967, p.22

-densidad extraordinaria, en todos ellos los diversos autores han tratado de dar su propio concepto de puntos relacionados con la materia. Ortuño Martínez, tratadista Español, residente en México, afirma que la más sencilla fórmula del turismo -- es la que expresa que es; "La afición a viajar -- con el solo propósito de recorrer una nación ajena a la propia". (9).

Como vemos, esta definición excluye al turismo interno, que muchas veces ha sido menospreciado por que no produce entrada de divisas extranjeras, pero que actualmente ha cobrado importancia considerable.

Troisi define al turismo también catalogándolo como: "El conjunto de traslados personales temporales originados por necesidades de reposo, salud o intelectuales", de lo anterior desprendemos que la idea de traslado (10) entra en la base de la actividad, de tal manera que no es posible concebir la una sin la otra, pero aquí lo que tiene de particular ese traslado, es la temporalidad, es decir, deberá ser limitado a un mínimo y a un máximo de permanencia o duración, es por ello que desde el año de 1937 la Sociedad de las Naciones y después la Organización de Naciones Unidas han tenido cuidado en precisar que solo puede catalogarse como turista a quien permanece por más de veinticuatro horas en un lugar o país distinto al de su habitual residencia. Para el mismo Troisi -- tales traslados temporales surgen como respuesta a ciertas necesidades, y este término provoca una

(9).- ORTUNO MARTINEZ, Manuel. Introducción al estudio del turismo. op.cit. p.p. 28 y s.s.

(10).- Evolución y Perspectiva del Turismo moderno. "Revista de Turismo" 2, 1963, p.p. 42- y s.s.

- nueva discusión ya que se entra en conflicto con otros fundamentos básicos del turismo como son la libertad, el deseo de diversión, el afán de aventuras. Ninguno de los cuales llegó a constituirse en necesidad, de ahí que la definición dada por Troisi comparece estrecha y a veces limitada.

Ortuño (11) comenta la definición del Suizo-Hunziker, que como ya se ha establecido consiste en hablar: "Del conjunto de relaciones y hechos - producidos por el desplazamiento y permanencia -- de personas, fuera del lugar del propio domicilio en tanto que dicha permanencia o desplazamiento - no estuvieren motivadas por una actividad de carácter económico.

Las nociones de desplazamiento y permanencia son según nuestra manera de pensar, la más valiosa aportación de Hunziker al estudio del tema -- y una vez más concluiremos que nunca podremos atribuir la categoría jurídica del turista a aquella persona que llegue a un país, región o ciudad diferente al de su residencia habitual, con el objeto de ocupar un empleo o para el ejercicio de su o sus actividades de carácter profesional.

Concluyendo del análisis de todos estos conceptos, el que más nos satisface es aquel que considera al turismo o en cuanto a actividad y fenómeno, o sea el de Arrillaga, el cual recoge toda una serie de elementos esenciales, los concreta -- y define la novedad aportada por este autor estaba en la introducción de un elemento diferente -- que es el conjunto de bienes, servicios y organización, es decir, la noción de industria turística, además de la referencia a la organización ofi

[11].- ORTUNO MARTINEZ, Manuel. Introducción al estudio del turismo op. cit. p.p. 65 s.s.

-cial y la privada que la promueve y regula.

Definiciones del Derecho Turístico, sólo hay unas cuantas y es que casi no se ha polemizado al respecto, por ello nace la idea convincente de la imposibilidad de aplicar esta actividad conformada de nuevas disciplinas, un criterio permanente o definitivo puesto que es susceptible de una - - investigación analítica de provada solvencia.

Como expresión real de sentimientos y aspiraciones humanas, el turismo está íntimamente ligado a las formas y valores existenciales, a las concepciones políticas a las situaciones económicas a los conflictos sociales y a los jurídicos - y en definitiva a la idea que los hombres guardan de sí mismos y a los problemas de todo orden en - que se debaten sus vidas.

La interpretación de los fenómenos turísticos ha caído a menudo en errores y planteamientos exagerados, olvidando muchas veces las hondas raíces humanas del problema; profundizando en su consideración puramente económica, se ha incurrido - en la tentación de convertir al turismo en un simple mercado de productor de riqueza.

La amplitud de las relaciones de turismo -- alcanzan hoy en día proporciones inimaginables, - bástenos decir que los especialistas lo han catalogado como la primer industria mundial, tanto como por el número de personas que emplea, como por la extensión y alcance de sus consecuencias, el volumen de sus negocios, la inversión y capital empleados, etc., esto mismo acarrea múltiples problemas los que se plantean al entrar en conflicto Legislaciones y Reglamentos muchas veces opuestos y -- contradictorios, no solo en el plano internacional sino también nacional. Resumiendo las líneas anteriores, estaremos en posibilidad de conformar las

siguientes aceveraciones:

El Turismo es un fenómeno representativo -- del movimiento masivo en un núcleo de población -- hacia lugares diferentes de los de su habitual -- residencia, que encuentra motivaciones recreati-- vas y culturales.

Igualmente podemos recoger algunos de los - elementos que hemos estudiado y estaremos ciertos al concluir que al Derecho Turístico es "La rama del derecho general integrada por aquel conjunto de disposiciones normativas, que tienden a regu-- lar el fenómeno turístico y las actividades concen-- tradas en él".

### 1.3.) Consideraciones Generales Sobre el Derecho Turístico.

Cuando nuestro país se inició en la senda - impulsora del turismo, lo hizo fundamentalmente - con el propósito de aumentar sus reservas de divi-- sas extranjeras y como consecuencia de ello, solí-- dar el valor de nuestra moneda.

Son múltiples los problemas que plantean el impacto del turismo en un país, tanto en el orden jurídico como en el económico y social. Es conoci-- da ampliamente la labor desempeñada por los órga-- nos oficiales en esta materia, así como también - lo es la decidida intervención que brinda la ini-- ciativa privada. Es así que todos aquellos gastos que la compleja maquinaria gubernamental realiza-- para el desarrollo y el fomento del turismo resul-- ta a la postre, compensados con los beneficios -- de la más diversa índole que la nación recibe como resultado del incremneto bien canalizado del fenó-- meno en cuestión.

El complejo de relaciones que implica este interesante fenómeno al que nos hemos avocado --- debe ser regido en sus aspectos fundamentales por el Orden Jurídico, al que corresponde la difícil tarea de proporcionar la seguridad plena y necesaria para el espontaneo actuar de las relaciones generadas por el turismo.

El Derecho que vivimos actualmente, no es más el Derecho Romano, ni el del Medievo, que aun que oscurantista, fue al fin Derecho. El Derecho actual tiene que estar acorde a situaciones y relaciones completamente nuevas que diariamente surgen; es así que el turismo es un fenómeno de aparición reciente y por ello la legislación del turismo o sea aquel conjunto de normas referentes a la materia turística, al que se ha dado en llamar Derecho Turístico, vino incrustada en las normas de carácter específico que se daba para cada actividad concreta, es decir eran disposiciones añadidas a la ordenación genuina que tenían una finalidad concreta, pero que no vivían independientemente e ahí la dificultad que encontramos al hablar de un verdadero derecho turístico, puesto que el conjunto normativo de una serie de actividades relacionadas con el turismo indirectamente, resultaban preceptos que no tenían por finalidad un interés público de naturaleza turística, y más que de instituciones turísticas se habla de medios y actividades públicas y privadas aptas o idóneas para el turismo . ( 12. ).

El fenómeno a estudiar, aparece como consecuencia del enjambre de relaciones humanas y del natural monodismo de los hombres un hecho humano que debe ser encuadrado por reglas jurídicas, que

(12).- BONET CORREA, José. La Legislación Turística Comparada y su evolución actual, Instituto de estudios turísticos, Madrid 1965, p.p. 115 y 116



- tiene por objeto dar a conocer el deber ser de la conducta humana y que por su complejidad, por su riqueza de facetas, por su movilidad, está --- sometido a constantes cambios, por lo que toda -- polémica legislativa al respecto debe ser flexi-- ble, dispuesta a adoptar las ideas que favorezcan su desarrollo; así tenemos que entre otras cosas el Derecho reglamenta los contratos de transporta-- ción, nacionales o internacionales, el contrato -- de hospedaje, ambas instituciones civiles de -- carácter esencial en nuestra materia.

Es al derecho como disciplina a quien le -- corresponde observar la delicada relación del -- Derecho Público referente a la seguridad exterior del visitante a un estado determinado, lo mismo -- que las medidas que éste último adopte para prote-- gerse.

En este orden de pensamientos, es al Dere-- cho Turístico al que le incumbe el establecimien-- to de disposiciones funcionales respecto a la cali-- dad de los servicios y de los bienes materiales, -- así como de la correcta coordinación entre ellos. Dicha coordinación consiste, según Henry Fayor -- en una correcta armonía entre todos aquéllos actos de una empresa, en nuestro caso, la Empresa Turís-- tica, de manera que con ello se facilite la labor de los organismos planificadores para lograr una -- función segura, económica y productiva (13).

El complejo fenómeno migratorio y demográfi-- co que nos ocupa reconoce entre otras las causas -- siguientes.

(13).- Apuntes de economía Política 2a. Curso Facultad de Derecho U.N.A.M. 1964, p.p. 44 y 45.

I) .- El progreso de las comunicaciones y el constante acercamiento entre los pueblos, resultando de los grandiosos avances de la ciencia y la técnica.

II).- EL progreso de la justicia social,-- ha permitido en forma paulatina que no sólo seanunos cuantos los que puedan adquirir en un momento dado, la categoría jurídica de turista.

III).- Factores de carácter educativo y sentido dinámico, que impulsan mediante el viaje a elevar el nivel cultural constituyendo así la mayor incitación a los viajes.

IV).- Por último, un hecho de carácter sociológico de gran relieve, consiste por un lado,-- en el sentimiento Cívico-Cultural que conduce al individuo a conocer el ambiente que le rodea y -- por otro, el aspecto internacional de ese sentimiento que conduce a conocer otros países, lo que produce en última instancia una identificación con otros conglomerados humanos, resultado de lo cual es la repercusión en la sociología de los diferentes grupos humanos y por ende, en el Derecho Internacional de los estados (14).

Las legislaciones sociales entre las cuales la Mexicana ocupa un sitio preponderante, han dado al conglomerado nacional e internacional la -- posibilidad de que todas las categorías sociales puedan acceder al turismo dado lo cual, los gobiernos intervienen en forma decisiva para recabar toda clase de información que les auxilie a determinar las correspondientes políticas a seguir, dichas atribuciones de fomento que el Estado posee, según

(14).- SAEN DE MIER, c. La Sociología del Conflicto y la Cooperación y el Turismo. Congreso- de Sociología, Veracruz. Ver. 1965 Ponencia.

- Gabrino Fraga, (15) son aquellas actividades -- de carácter administrativo, encaminados a satisfacer ciertas necesidades catalogadas como de interés público, en nuestro caso la actividad de fomento turístico que son al fin, atribuciones Jurídico - Administrativas del Estado, en que con la intervención particular coordina todas las medidas tendientes a proporcionar al turismo en general todas las garantías y servicios que requiere.

El Turismo y el Derecho, ¿Que significa este paralelismo?, ya no es valido para nosotros, hombres del presente siglo, la afirmación de que lo justo es justo por que es Derecho, como pudo haber sido para las mentes de los Juristas Romanos, el orden jurídico y la ley que lo expresa han de ser objeto de constante perfeccionamiento y acondicionamiento de las nuevas realidades sociales, sin dejar nunca de inspirarse en la justicia y en la libertad, con lo que se llegará a una perfecta -- convivencia de solidaridad y al cumplimiento del destino de la ciencia jurídica en el ámbito de la vida humana.

En el campo del turismo se advierte un proceso económico y social que siente la imperiosa necesidad de ser ordenado. Al dominar los elementos económicos, se pueden encuadrar al fenómeno -- turístico dentro del ámbito del Derecho Patrimonial o Económico y así, de esta manera siguiendo -- a Klatt (16) podemos plantearnos la siguiente --

- (15).- apuntes de Derecho Administrativo. 1er. -- curso, Facultad de Derecho UN.A.M. 1965 p.75  
 (16.-) AKLATT H, Problemática y Métodos de las Investigaciones Turísticas "Revista de Turismo" I 1965 Berra p.4

-pregunta: ¿ Existe algo de significación para -- poder hablar de un Derecho Turístico o del Turís-  
mo? Nos dice el autor citado, que la primera difi-  
cultad con que se tropieza para poder hablar de --  
un Derecho Turístico, es aquella consistente en ver  
que éste no se trata de un bloque como el Derecho  
Civil, o el Penal, sino que estamos frente a una -  
serie de normas que se extienden horizontalmente-  
a través de los distintos campos del Ordenamiento  
Jurídico (17).

Sin embargo dicha peculiaridad no es obstá-  
culo, como el propio Klatt señala atinadamente, -  
para la búsqueda de una sistemática del Derecho -  
Turístico ya que su especial problemática está en  
función de la novedad del fenómeno mismo surgido-  
de una estructura social, económica y cultural --  
por demás reciente.

La primera etapa que el estudioso debe abor-  
dar ante esta nueva realidad normativa, es la or-  
denación colectiva, es decir, reunión de las dis-  
tintas leyes que se han dado sobre cuestiones tu-  
rísticas.

Existe pues un conjunto de relaciones norma-  
tivas de carácter público y privado, por lo que se  
puede hablar de un Derecho Turístico o como apun-  
ta Bonet, del "Conjunto de actividades y relaciones  
de la estructura oficial o asociacional y de dere-  
cho y obligaciones entre el turista y las perso-  
nas públicas y privadas interesadas profesionalmen-  
te en este ámbito cualificado".

(17).- BONET CORREA, José. La Legislación Turísti-  
ca Comparada y su Evolución Actual Op. Cit.  
p.p. 204 y s.s.

Obtenido éste preliminar concepto, debemos pasar ahora el análisis de la cuestión de su naturaleza jurídica, de tal suerte que nos elevaremos como dice Bonet "A un plano científico de estructuración de un sistema ideológico de la esfera del deber ser o de la normativa jurídica de las relaciones sociales".

No se trata aquí de crear un apriori, a partir de un esquema o concepción preestablecida de actividades, relaciones y normas que se denominarían Derecho Turístico; por el contrario, solamente pretendemos partir de una realidad social, de un fenómeno específico que implica un conjunto -- normativo propio, un ordenamiento específico.

Ahora bien, la naturaleza de este campo o ámbito jurídico alcanza relaciones de Derecho Público y de Derecho Privado. Según la división tradicional metodológica de la ciencia jurídica a diferencia de otras ramas jurídicas, como el Derecho Administrativo, el Penal, el Civil o Mercantil, que suelen componerse exclusivamente de normas de carácter público o privado el derecho en cuestión aparece integrado por normas de una y otra esfera.

Así por ejemplo, el aspecto activo del turista hace predominar con mayor intensidad las relaciones de carácter privado; el turista al adquirir un billete por conducto de una agencia de viajes, realiza un contrato de Compra-Venta para la prestación de un servicio de transporte; cuando se aloja en un hotel realiza un contrato de arrendamiento o de hospedaje y prestación de servicios conjuntamente, cuando compra objetos en el país que visita realiza compra-ventas, etcétera, es decir, el turista realiza una gran gama de relaciones

-nes y obligaciones de Derecho Privado ya sea --- Civil o Mercantil. Incluso desde el punto de vista de la organización turística, también aparecen relaciones de Derecho Privado.

Si se trata de un sistema de organización del turismo, de carácter asociacional o societario, la constitución de éstas asociaciones y cooperaciones se hacen con arreglo a normas de Derecho Privado ya sea Civil o Mercantil. En aquellos sistemas donde se planifica el turismo por organismos públicos estatales como es el caso de México y en los que predomina la actividad y serie de relaciones de carácter público o de Derecho Administrativo, también aparecen relaciones de Derecho Privado, como en la contratación de la propaganda, tramitación de créditos hipotecarios, sistema crediticio hotelero, etcétera, sin embargo, para éste último sistema de organización estatal, se advierte el predominio de los actos y relaciones de la administración pública en toda su gama de instrumentos negociables, como lo son las autorizaciones, las concesiones los premios y las prohibiciones.

El llamado Derecho Turístico, tiene pues -- una naturaleza compleja y participa de ambas esferas, la Pública y la Privada, se trata entonces de un sistema normativo completo con una parte sustantiva y otra de carácter adjetivo, precisamente exigible en sus relaciones de carácter público y privado.

Si el exámen fenomenológico del turismo, como actividad social de trascendencia económica, política y jurídica nos evidencia la realidad del ordenamiento turístico comercial y legislativo, -- ahora nos queda por concretar los perfiles institucionales que nos puedan evocar al estudio de la

metodología y sistematización de Derecho Turístico. (18).

La naturaleza pública y privada cuya finalidad es la defensa del interés de disfrutar de la persona del turista, así como de los intereses que proporciona el complejo recepticio turístico nos debe dislumbrar el modus operandi que nos descubre las series de instituciones que integran el contenido específico del campo turístico. El empleo del método histórico sistemático, como apunta Bonet Correa (19), nos puede revelar, a pesar del proyecto incipiente del fenómeno turístico, una intensa experiencia que ha evolucionado a grandes pasos en los últimos años.

Respecto a las llamadas actividades turísticas directas es decir, aquellas sobre las cuales se ha formado todo conjunto normativo de gran envergadura, revela una serie de instituciones de carácter específicamente turístico, cuya profecionalidad es el índice de un ámbito diferenciado de cualquier otro, tales como las escuelas profesionales de turismo, los guías, intérpretes, las normas sobre el turista que se refieren a estancia, cruce de Fronteras y el llamado turismo social que tanto auge está tomando actualmente.

---

(18) BONET CORREA, José, La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual op. cit. p.p 207 y s.s.

(19) BONET CORREA, José, La Legislación Turística comparada y su Evolución Actual, op. cit. p.p 209.

Las instituciones se perfilan, dice Bonet - (20), con rasgos propios que permiten trazar sistemáticamente un esquema específico y peculiar, - si añadimos el empleo del método comparativo, llegaremos al descubrimiento de unos invariantes, según la denominación del autor antes citado, lo mismo que de semejanzas e identificación de actividades, campos de acción y relaciones jurídicas del fenómeno turístico.

---

(20) BONET CORREA, José, *La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual*, op. cit. p. 210.



#### 1.4 ).- Fines del Turismo. (21)

En México, las finalidades del turismo, tanto nacional como extranjero se señala en el artículo 4º de la Ley Federal de Turismo, el cual a la letra dice:

"Artículo 4º.- El turista, sea nacional o extranjero que se interne en el país o se traslade de una entidad a otra de la república con fines de recreo deporte salud, estudio, negocios y otros similares, gozará por este solo hecho de la protección que establece esta ley".

Es bien cierto que son numerosos los incentivos que provocan el desplazamiento turístico -- como los apuntados, y también podemos señalar -- otro ejemplo como el cambio de ambiente, por el contraste que presentan las diferencias Socio-Culturales entre los sitios Emisor y Receptor. Nunca se podrá substituir en materia de turismo, el contacto directo con las manifestaciones mediante -- libros, producciones fotografías y aún películas, que sólo es lo que en realidad se viene utilizando como propaganda, por que despierta el deseo de estar en contacto directo a que nos referimos . - De ahí que las ciudades llamadas de arte, en los que predominan monumentos, edificaciones de valor arquitectónico, esculturas, galerías de pintura y museos, acusen un porcentaje de permanencia --- mayor.

Comparando el tiempo de estancia en los lugares de Arte y Diversión encontramos que en los segundos es menor suponemos que se debe al gasto de que este implica.

México debe ser considerado como la primera nación del mundo en donde el turista goza de plena

---

(21) Diario "El Universal" del 24 de septiembre - de 1968. 1a. sección Esbozada por el Lic. Rafael González Alpuche

-libertad (22) excepto en materia política, asunto del que trataremos en su oportunidad garantiza por sus leyes y vigilada su estricta observancia por el Ejecutivo Federal y sus colaboradores en esta materia.

Como antecedente recordaré que al examinar la definición de Turismo del Doctor Walter Hunziker el Lic. Alpuche señala: "Que ésta definición tiende a coartar la libertad del Legislador, y a inducirlo a error si se estuviera a ella al elaborarla Ley Turística, prohibiendo al turista". "Realizar actividades retribuidas".

En un artículo realizado por el Lic. Alpuche intitulado " Terminología en materia turística", se dijo, las finalidades que pueden llevar al turista, al país receptor deben ser las que permitan la ley del lugar de estancia disfrutar. Las Leyes que norman ésta última situación son al parecer, la Ley General de Población del 23 de Diciembre de 1947; la cual a sufrido modificaciones precisamente en la parte que nos interesa en los artículos 50 y suprimido el 51 el 24 de diciembre de 1949 y 29 de diciembre del año de 1960. Y la ley Federal de Turismo, que entro en vigor el 10. de marzo de 1961.

El texto del primer párrafo fracción I del artículo 50 de la Ley General de Población, en la edición publicada en el año de 1962 dice: Artículo 50.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente.

(22).- Diario " El Universal ", Publicado el 22 de febrero de 1967.

1.- Como turista, con temporalidad máxima de 6 meses improrrogables con fines de recreo o salud o para actividades científicas, artísticas o deportivas, "No remuneradas ni lucrativas".

Decimos que una actividad es trabajo, cuando al individuo incorpora utilidad a las cosas o -- presta un servicio, como en el caso de el deporte que se presta, como ejemplo, ¿ Cuando el deporte es trabajo ? cuando satisface las necesidades de un público, divirtiendolo, es decir, prestandole un servicio. Lo mismo ocurre con otras u otras actividades que se señalan en dicha fracción.

Análizando el artículo 50 en su primer párrafo fracción I de la Ley General de Población se destaca que se "Condiciona" por "Convenio" la entrada y estancia en el país del extranjero sujeto a las condiciones de que "Trabaje" y se le prohíbe recibir la "Justa Retribución" por dicho trabajo.

El artículo 33 de la Constitución otorga -- al extranjero las mismas garantías que al nacional, excepto en materia política (restricción -- que "Ella" misma establece en su artículo 10 .) -- y el artículo 40. dice.- Nadie puede ser privado del producto de su trabajo.

El artículo 50.- de la misma, prohíbe que -- alguien sea "Obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución.." y en su párrafo -- tercero determina que "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o -- el irrevocable sacrificio de la libertad del -- hombre... (al decir hombre, considera tanto al --

-nacional como al extranjero), o que renuncie temporalmente (son seis meses la de estancia del turista) a ejercer determinada profesión industrial o comercio. Además hay que tener en cuenta lo preceptuado por el artículo 1º. que dice en los estados Unidos Mexicanos "Todo Individuo" -- gozará de las garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que "Ella" misma establece y el artículo 20. expresa.- Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos...." y ; Que no sufre menos cabola libertad del hombre al "pactar o convenir para entrar a la república", que será unicamente para recreo o salud? ; Que no es esclavitud, la situación en que se encuentra el hombre, al "pactar o convenir" para entrar a la república, que será unicamente para recreo o salud? ; Que no es esclavitud, la situación en que se encuentra el hombre, al "Obligarsele a trabajar" y "Obligarsele a la vez, a no recibir compensación por dicho trabajo".

Además, ; Que le espera si viola "El pacto o convenio a que se obligó a cambio de su entrada al territorio nacional" ? pero veamos, esta vigente esta impsocición.

La fecha en que entro en vigor la fracción I del artículo 50 de la Ley General de Población es del 29 de diciembre de 1960. Y el 16 de marzo de 1961 entró en vigor la Ley Federal de Turismo como se ve es posterior en la fecha a la antes citada.

El artículo 90. del Código Civil dice: La ley solo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.



1.5).- Finalidad e Importancia Espiritual del Turismo.

Cabe destacar que aunque el turismo nacional, es decir, los viajes que se hacen dentro del país, contribuyen al mejor conocimiento de los mexicanos entre sí, fortalecen la unidad nacional y hace patria.

El turismo internacional, o sea el turismo exterior, los viajes por placer que se hacen de un país a otro, al vencer las fronteras contribuyen a que los diferentes pueblos se conozcan mejor, y por lo tanto coadyuban a que desaparezcan perjuicios de ésta manera estrechan relaciones amistosas entre los países y cooperan en alto grado al establecimiento de una paz duradera. Al menos así queremos creerlo.

### 1.6).- Importancia Social del Turismo.

El turismo aparece actualmente como un fenómeno social, es ahora ya universalmente reconocida la necesidad que tiene el hombre que trabaja de descansar; los adelantos modernos, y las máquinas perfeccionadas hacen que las fábricas, talleres y campos de cultivo no solamente requieren menos gente de la que antes se requería para desempeñar sus labores, sino que permiten que el personal asalariado disponga de mas horas del día para su recreo e instrucción y de más días del año para sus vacaciones. Ningún descanso mejor que el que proporciona un cambio completo de ambiente, un viaje, y si es posible al extranjero.

Esto lo estimulan hoy en día los patronos - esto se les exige en algunos lugares, sobre todo los Estados Unidos, a profesores y se les fomenta a los estudiantes. El trabajador que así descansa, rinde mejor en su trabajo es más eficaz en su tarea. Hasta en tiempos de guerra, se ha visto en la segunda guerra mundial, y esperamos no haya necesidad de verlo en una tercera conflagración universal, los mismos gobiernos de los países en el conflicto armado proporcionaron viajes de vacaciones, de descanso, a soldados y trabajadores de la industria bélica.

### 1.7).- Importancia Económica del Turismo.

Tenemos que repetir aquí, que si bien el turismo interior no hace que ingrese al país dinero del exterior que refuerce su economía, sí provoca la circulación del propio dinero, dinero -- muerto, atesorado con el que prácticamente no se cuenta y que debido a los viajeros entra en circulación, y al canalizarse en mil formas, da de comer a mucha gente.

En cuanto al turismo internacional, es conveniente señalar que, antes de la primera guerra mundial, era de capital importancia para muchos países del viejo mundo: algunos del continente -- americano países había que en el turismo extranjero fincaban su economía.

Al terminar la primera guerra mundial en -- 1914, el Plan Poincaré, de recuperación económica de Francia, incluía al turismo como factor -- importante de él. Después de la segunda guerra -- de acuerdo con el plan Marshall, se fomentaba -- el turismo norteamericano a Europa, haciendo incipiente entre los norteamericanos en que las fuertes sumas de dinero que gastaban en Europa, disminuirían el volumen de los préstamos a los países de ese continente, necesarios para su rehabilitación económica y, al mismo tiempo, harían -- trabajar los impuestos de los ciudadanos de los Estados Unidos.

Las dificultades de toda clase a que tuvo -- que enfrentarse el turismo después de la crisis -- económica de 1929, hizo que los gobiernos se dieran cuenta de la importancia real de ese movimiento. Por las pérdidas que causó su disminución --



- o interrupción en los Estados Unidos, numerosos hoteles fueron a la quiebra al grado que llegó un momento en que el ochenta y cinco por ciento de esos establecimientos estaban en manos de interventores.

El dinero que un turista extranjero gasta en un país, equivale a que éste aumente su exportaciones sin enviar fuera las mercancías. Por lo que se ha equilibrado al producto de una "Exportación Invisible", a una 'Industria sin Chimeneas'.

La prosperidad de la agricultura, la industria, del comercio, de los transportes y alojamientos de los países que cultivan, fomentan el turismo, está estrechamente ligada a ésta fuente de bienestar. En las balanzas de pagos al exterior de estos países, el dinero del turista juega un importantísimo papel y como ejemplo podemos citar que en México son más de dos mil millones de pesos anuales los que dejan los visitantes extranjeros lo que sirve para nivelar nuestra balanza de pagos al exterior y mantener nuestras reservas en dólares, el turismo internacional ocupa hoy en día un lugar prominente en las negociaciones económicas internacionales de algunos países. La extinta liga de las naciones hizo estudios -- extensos del fenómeno económico del turismo y la actual organización de las Naciones Unidas también le concede la importancia que merece.

El dinero que en México gasta el turismo -- norteamericano regresa en gran parte a los Estados Unidos para cubrir el costo de las mercancías que les compramos, por lo que el turismo es también avanzada de la expansión comercial. Una política sabia establece una dirección directa entre el turismo, por parte y el intercambio de -- mercancías , por otra. Un país como Suiza por --

-ejemplo, que antes de la segunda guerra mundial tenía un mal año de turismo, no contaba con dinero suficiente para adquirir las mercancías que habitualmente compraba en Francia, Italia, Alemania, Inglaterra, etcétera. Y podía en un momento dado verse obligada a no permitir que sus nacionales gastarán dinero Suizo en esos países.

Además, el turista no solamente gasta su dinero en los países que visita, generalmente para viajar, hace cierto número de compras en su propio país tanto de artículos que necesita para su viaje como en transportes, y en diversos géneros en las ciudades que toca antes de cruzar la frontera.

El turismo es una de las industrias más productivas y satisfactorias que puede fomentar un país. La moneda turística constituye una de las mejores formas de distribución de los ingresos nacionales que se conocen, por que nadie tiene el monopolio de este negocio. El turista viaja por todos los ámbitos de un país y riega su dinero a su paso, y ese dinero va a dar directamente o indirectamente a toda la gente, aumentando así el poder de adquisición de ésta, y elevando el nivel de vida de los habitantes.

El turismo no puede circunscribirse a determinados países que podríamos llamar clásicos del turismo. No hay país alguno que no tenga algo interesante que ofrecer al viajero. Lo que se necesita es crear, cultivar la conciencia turística tanto del sector privado como del sector oficial.

## CAPITULO II

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA  
EN MEXICO

2.1).- Formas de Organización

2.1.1.)- La Centralización Administrativa.

2.1.2.)- La Descentralización Administrativa.

a).- La Descentralización por Región.

b).- La Descentralización por Servicio.

c).- La Descentralización por Colaboración

2.1.3.)- La desconcentración Administrativa.

2.1.1.)- La centralización Administrativa (1).

La organización administrativa puede revestir diversas modalidades; pero los tipos a los que puede reducirse son fundamentalmente tres: El régimen de Centralización, el régimen de Descentralización y por último el régimen de Desconcentración.

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia, de tal manera que entre todos ellos exista un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existe ciertas facultades de las que más adelante vamos a referir.

(1).- FRAGA GABINO Jr. Derecho Administrativo. - Año 1934 p. 193 y s.s.

-rinos.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como a pesar de la diversidad de los órganos entre los cuales existe, se llega a lograr la unidad del poder administrativo. En efecto la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando.

La concentración del poder de decisión -- consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, de imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades.

De esta manera, aunque son muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellos pueden realizar todas las actividades relativas a la administración un Secretario de Estado, por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver todos los asuntos encomendados en su Secretaría, por que su intervención temporal se reduce al momento en que hay que dictar la resolución.

La relación de jerarquía de que hablamos -- anteriormente consiste, según allí indicamos, en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

-riores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal. Dichos poderes se refieren unos a las personas de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan.

Con relación a las personas, los poderes que implica el régimen de centralización, son los siguientes:

a).- Poder de Nombramiento.

Es una de las características del régimen centralizado y dentro de nuestra organización, al Presidente corresponde únicamente la designación de los empleados de la administración, y sólo excepcionalmente y por virtud de una ley esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

b).- Poder de Mando.

El Poder de Mando dentro del régimen de centralización consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores y el poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares, expedidos por las autoridades superiores respecto de los empleados que les están subordinados.

Las ordenes y las instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales y las circulares siempre tienen el carácter de generales.

c).- Poder de Vigilancia.

Es una facultad que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ellos dependen.

La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter puramente materiales que consisten en exigir rendición de cuentas, in formar y en general en todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que están desempeñando sus funciones los inferiores.

d).- Poder Disciplinario.

Da lugar en los casos de falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública.

Cuando tales faltas ocurren, la autoridad superior del empleado que la comete, tiene una intervención represiva que se manifiesta por el poder disciplinario.

e).- Poder de Revisión.

Además de los poderes a que la relación jerárquica da nacimiento respecto de la persona de los empleados inferiores, la misma relación implica, según lo dijimos anteriormente, facultades de las autoridades superiores respecto de los actos que los inferiores realizan.

En este dominio las facultades derivadas de la relación jerárquica consiste en poder oto

-gar aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anularlos o reformarlos., La autoridad inferior dicta el acto y la superior lo revisa. Las Facultades de suspender anular, o modificar los actos realizados por los empleados inferiores puede tener como motivo la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegalidad. Existen casos en los que la ley declara que el acto realizado por un funcionario o por un empleado a quien se atribuye competencia es definitivo, en este caso implícitamente se está desconociendo al superior jerárquico la facultad de revisar por motivo de oportunidad el acto de que se trata. Cuando falta esa declaración expresa de la ley, el principio general es de que la autoridad superior debe intervenir para calificar la oportunidad del acto emanado de los órganos que le están subordinados.

#### f1.- Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Entre los diversos órganos ligados por la = relación jerárquica, pueden surgir conflictos --- de competencia, bien por que uno de ellos se -- atribuya facultad que otro reclame o bien por -- que ninguno se considere competente para actuar en un caso especial. Y como esto puede ocasionar grandes problemas en el régimen de organización centralizada se considera que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que les están subordinados.

#### 2.1.2.)- La Descentralización Administrativa(2)

(2) FRAGA GABINO Jr. Derecho Administrativo.op.-cit. p. 228

La Descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a).- La Descentralización por región.
- b).- La Descentralización por servicio.
- c).- La Descentralización por colaboración.

Las tres modalidades señaladas, no constituyen tipos de organización en los cuales pueda señalarse caracteres tan precisos como los que hemos estudiado al hablar de la Centralización, y esto obedece a que la descentralización administrativa propiamente no constituye más que una forma definitiva de organización, una tendencia para conciliar dos situaciones extremas, que son por un lado, la centralización rígida y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares.

Existen algunos caracteres que se han tratado de considerar como esenciales y comunes a las diversas modalidades, que asume el régimen de descentralización. Así, en primer lugar, se ha señalado que la organización implica la existencia de una personalidad jurídica especial. Sin negar que las organizaciones descentralizadas gocen de personalidad jurídica. En la Centralización Administrativa hicimos un esbozo con relación a las personas y así tenemos, Poder de Nombramiento, Poder de Mando, Poder de Vigilancia, Poder Disciplinario, Poder de Revisión, Poder para resolución de conflictos de competencia. Pues bien, de dichas facultades en el régimen de descentralización, la de nombramiento en algunas ocasiones en esta se encuentra limitada y en otras se halla suprimida y sustituida por el sistema de elección. Por lo que hace al Poder de Mando también vemos que generalmente desaparece por completo, de tal manera que los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia dirección en los casos en que la ley se la conceda y no cuando se trata de funcionarios -----



-centralizados. El poder disciplinario no existe en el régimen de descentralización como medio -- que la administración pueda emplear en contra de las autoridades descentralizadas.

Por último el poder de vigilancia si subsiste tratándose de las organizaciones descentralizadas. (3)

En cuanto a los actos que los agentes descentralizados realizan, las autoridades centrales -- solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la oportunidad del mismo. Además ese control no puede realizarse -- de oficio, sino que tiene que ser siempre a petición de parte interesada. De tal manera que el -- régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese relajamiento de vínculos que existen -- en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado.

#### a).- La Descentralización por Región.

La descentralización por Región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Además -- desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al estado corresponden.

(3).- Ley de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal

Se han señalado algunos inconvenientes al régimen de descentralización que, fundamentalmente consiste en que dicho régimen debilita al poder central, otro de los inconvenientes es que la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos los órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia la interacción de factores de esa índole en la administración, con perjuicio de ésta, según la práctica ha demostrado en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tiene relación con ellos, sin preocuparse por la competencia -- para los cargos lo cual naturalmente trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, nos vamos a referir en particular a ella.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución; la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, es el Municipio Libre. Esta concepción del municipio ha llevado a la teoría clásica a señalar --

- como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la-organización municipal, los cuatro siguientes:

1o. En Primer lugar, la existencia de una -personalidad jurídica.

2o. La concesión por el Estado de derechos-públicos en favor de esa personalidad.

3o. La creación de un patrimonio cuyo titu-lar es la propia personalidad, y por último.

4o. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Sin embargo en realidad no admite ni el concepto de personalidad ni la existencia de la so-beranía como un derecho subjetivo que puede trasmitirse, los caracteres que distinguen a la des-centralización por región son los siguientes:

1o. La existencia de un vínculo de los func-ionarios de la organización descentralizada ---con la región.

2o. El nombramiento de los propios funciona-rios mediante elecciones, y

3o. La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organis-mo descentralizado, frente a la administración -central.

Mientras que en la organización centraliza-da los funcionarios o empleados en el ejercicio-del poder discrecional que la ley puede otorgar-están sujetos a la acción de la autoridad superi-or, los funcionarios descentralizados se encuenen

-tran en el ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la opinión pública de la colectividad que los ha elegido.

Creemos que nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como base de la organización municipal las siguientes:

1a. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Constitución Federal, artículo 115 fracción III).

2a. El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (Constitución Federal. Art. 115).

3a. Los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (Artículo 215, fracción II).

4a.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (Artículo 115 II).

De acuerdo con el sistema de la legislación mexicana, los órganos de representación del municipio están constituidos por el Ayuntamiento y por el Presidente Municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución.

El ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultad es no sólo carácter consultivo sino principalmente con facultades de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del ayuntamiento.

Procurando resumir los rasgos generales de la legislación mexicana en materia municipal, podemos decir que el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías:

1a.- Facultades para la administración de los intereses locales del municipio:

2a.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal.

3a.- Facultades que tiene el ayuntamiento como primera autoridad política del lugar,.

b).- La Descentralización por Servicio.

Al lado de la descentralización por región debe considerarse la descentralización por servicio. Para llevar a cabo esto, se requiere de procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial, los servicios con que ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garanticen su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del estado.

Dentro de algunas opiniones se han señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio los siguientes:

- 1a.- desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico:
- 2a.- un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio:
- 3a.- Participación de funcionarios técnicos en dirección del servicio:
- 4a.- control de gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado: y
- 5a.- responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

El estudio del régimen patrimonial de los establecimientos públicos, implica la necesidad de hacer el estudio de la capacidad atribuida a dichos establecimientos en su carácter de personas morales.

Se ha reconocido que en ésta materia la -- regla que debe aplicarse es la de considerar -- limitada dicha capacidad a la especialidad del objeto de los establecimientos.

Así el artículo 27 de la Constitución, de termina en la forma siguiente la capacidad de adquirir bienes raíces.

La Fracción tercera de dicho artículo establece: "Las instituciones de beneficencia, -- pública o privada, que tengan por objeto el -- auxilio de los necesitados, la investigación -- científica, la difusión de la enseñanza, la --

ayuda recíproca de los asociados o cualquier --  
 otro objeto lícito, no podrán adquirir más bie--  
 nes raíces que los indispensables para su objeto  
 inmediato o directamente destinado a él; pero po--  
 drán adquirir, tener o administrar capitales --  
 impuestos sobre bienes raíces siempre que los --  
 plazos de imposición no excedan de diez años". -  
 Además de los bienes que constituyen el patrimo--  
 nio de los establecimientos públicos, las leyes--  
 que los establecen les otorgan determinados re--  
 cursos financieros para su sostenimiento total --  
 o por lo menos para la ayuda de ese sostenimien--  
 to.

Revisando la legislación mexicana en materia  
 de establecimientos públicos encontramos, por --  
 una parte, disposiciones de carácter general ---  
 (El Código Civil) que no precisa el concepto de  
 establecimiento público, sino que lo dan por su--  
 puesto. Y por otra parte, disposiciones de un --  
 carácter especial que nos permiten afirmar que -  
 los principales tipos de la descentralización --  
 por servicio dentro de la Administración Federal  
 son: La Beneficiencia Pública, La Dirección Gene--  
 ral de Pensiones Civiles de Retiro y la Universi--  
 dad Nacional Autónoma, y el Instituto Mexicano --  
 del Seguro Social.

La institución de la Beneficiencia Pública--  
 representa dentro de nuestro sistema el grado --  
 inferior en la descentralización por servicio.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en -  
 la Ley Orgánica del Distrito Federal, la adminis--  
 tración de la beneficencia pública y el manejo --  
 de los bienes y caudales que le pertenecen, está  
 a cargo de un consejo denominado junta de la be--  
 neficiencia pública del distrito federal (artícu--  
 lo 57) .

Conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales la junta que da investida de personalidad jurídica, realizándose así el segundo de los caracteres que reconocimos a los establecimientos públicos, en el estudio general que ha procedido.

Según el artículo 58 de la Ley antes citada la junta directiva estará integrada por cinco -- miembros nombrados cada dos años por el Jefe del departamento del Distrito Federal, con aprobación del Ejecutivo pudiendo ser removidos por la misma autoridad, en caso de existir causa justificada.

EL nombramiento y remoción encomendadas a las autoridades centrales, es lo que viene a reducir al mínimo la descentralización de la beneficencia.

Respecto a las facultades otorgadas a la -- junta directiva la ley las consigna con bastante amplitud, al declarar que tendrán todas aquellas necesarias, para el expedito cumplimiento de su encargo.

Al lado de la beneficencia pública, cuyo -- carácter y situación son borrosos e indefinidos -- en los textos legales, según acabamos de ver -- encontramos otra institución de contornos más -- precisos, en la que ya vemos con toda claridad -- aparecer una forma acentuada de la descentraliza -- ción por servicios nos referimos a la direcció -- de pensiones dirigida por una junta directiva -- integrada por nueve miembros. La ley establece que la junta directiva tendrá personalidad de contra -- tar y para defender en juicio y fuera de él, --- cuanto corresponde al fondo de pensiones, y para ejercitar las acciones por hechos ejecutados con -- tra la ley o contra el fondo e igual personali --



-dad jurídica se atribuye a la dirección de pensiones, por lo que se refiere a los préstamos y demás operaciones que autoriza la fracción I del artículo 48 de la misma Ley ( Artículo 70).

Las facultades de la dirección de pensiones pueden resumirse en términos generales, en la que consiste en aplicar y hacer la Ley General de -- Pensiones de Retiro.

En el ejercicio de esas facultades gozã -- de verdadera independencia respecto a la Administración Central, la que sólo puede intervenir en casos expresamente previstos, como lo son los de desistimiento o obtención de acciones o recursos judiciales, cuando se trate de asuntos que -- afecten los erarios de la federación o del Departamento del Distrito Federal, casos en que es ne-- cesaria la autorización previa de dicha entidad.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, expedida el 10 de Julio de 1929 presenta más acentuadas las características que -- corresponden al régimen de descentralización por ser vicio. En efecto, el considerando 12 de la exposición de motivos de la propia ley, dice textualmente: "Que no obstante las relaciones que con el estado ha de conservar la Universidad, ésta, en su carácter de autónoma, tendrá que ir convirtiéndose, a mediada que el tiempo pase, en una Institución Privada..." Sin embargo, en el estado -- actual la Universidad reúne los elementos que co-- rresponden a un establecimiento público.

En primer término, ella ha sido formada para la realización de una de las atribuciones del Estado, que tiene al carácter de una atribución-especial y de una atribución de índole francamente técnica.

Así lo reconoce el considerando 8º de la propia ley, al decir "que, es indispensable que, -- aunque autónoma, . La Universidad sigue siendo -- una Universidad Nacional, y por ende, una Institución del estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos".

La Universidad Nacional está dotada de una personalidad jurídica, y de un patrimonio propio, que son también elementos que corresponden a las organizaciones descentralizadas.

El Gobierno de la Universidad debe encomendarse al organismos de la Universidad misma, representativa de los diferentes elementos que la constituye, es necesario dar a los alumnos y profesores una más directa y real ingerencia en el manejo de la Universidad. Estas ideas se concretan en el cuerpo de la Ley que establece que el gobierno de la Universidad se compartirá por el Consejo Universitario, el Rector, los Directores de las Facultades, Escuelas e Instituciones que la formen, y las Academias de Profesores y Alumnos.

Respecto de las facultades otorgadas a los órganos en quienes se deposita el gobierno de la Universidad, la ley le reconoce una gran independencia, no estableciéndose sino las siguientes restricciones: a).- La obligación de informar -- anualmente al Presidente de la República, al --- Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública, de las labores que durante el año se hayan realizado ( artículo 21 fracción L y 32 b).- La facultad del Ejecutivo para oponer su veto a las resoluciones del Consejo Universitario a las condiciones de admisión de los estudiantes

- y de la revalidación o visa de estudios hechos en el país o en el extranjero, a los requisitos que se señalen a los alumnos pagados con el subsidio del gobierno federal, a la erogación de cantidades mayores de diez mil pesos anuales o menos que esos pagos se cubran con fondos propios de la Universidad, a los reglamentos de la ley y a sus modificaciones que se consideren violatorias de la misma; c).- Facultades del Ejecutivo de intervenir en el manejo de los fondos con que el Gobierno Federal contribuye al sostenimiento de la Universidad y para pedir en cualquier tiempo todos los informes que necesite sobre el estado económico de la propia Institución.

c).- La Descentralización por Colaboración.

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres específicos que lo hacen diferente de los otros dos tipos de descentralización que hasta aquí hemos estudiado.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia se le va presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios, organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar al ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del - ejercicio privado de las funciones públicas.

Dos son los elementos que caracterizan la - Descentralización por Colaboración y son: 1o. -- El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado 2o.- El ejercicio de dicha actividad en nombre -- propio de la organización privada.

De estos dos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio.

En estas dos últimas, las actividades públicas que tienen en cargada, la realizan en nombre y en interés del Estado, porque como hemos explicado anteriormente, siendo el Estado una persona moral, requiere personas físicas que expresen su voluntad y al expresarla, lo hacen como órganos-del propio Estado, es decir, a nombre y en inter-rés de éste.

La Descentralización por colaboración carácteriza, frente a los otros dos tipos de descen-tralización, por no constituir parte integrante de la organización administrativa.

### 2.1.3).- La Desconcentración Administrativa (3)

La organización administrativa Desconcentrada.- Es relativamente nuevo este concepto de desconcentración, y lo ubican los autores como un -

(3).- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de - Derecho Administrativo Textos Universita--rios, México, 1975, p. 88 y s.s.

-término medio entre la centralización administrati-  
va y la descentralización administrativa.

La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa; en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitada y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía. Ejemplo: En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la administración pública y en la prestación de los servicios etcétera; entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión y el órgano desconcentrado, puede manejarse más ágilmente no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones etc. (estos organismos dependen necesariamente de una secretaría o de un departamento).

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía que le llaman autonomía técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Las leyes que crearon estos organismos simplemente señalan que son organismos federales autónomos, tienen facultades de decisión, autonomía técnica, que están supervisadas (aunque no siempre lo señale la ley) por un órgano central secretario o jefe de departamento de Estado

Invariablemente el organismo desconcentrado depende del órgano central, secretaría o departamento, teniendo cierta autonomía, pero si no es con acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

La organización desconcentrada se tipifica más bien por que tiene autonomía técnica, que se describe con facultades de decisión limitadas; - supervisadas por el órgano del que dependen el organismo desconcentrado, hay dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de revisión de mando, disciplinario, etcétera, y tiene autonomía financiera.

Ejemplos de organismos desconcentrados son: - la Lotería Nacional, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; los Institutos dependientes de la Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Bellas Artes e Instituto Politécnico Nacional; la tesorería del Distrito Federal, dependientes del Departamento del Distrito Federal.

Según Elba Barrientos Mansilla (4) las ventajas de la desconcentración son las siguientes.

1).- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que resuelven todos los asuntos.

2).- La acción administrativa se acerca a los particulares ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.

3).- Aumenta el espíritu de responsabilidad en los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

[4].- BARREIROS MANSILLA, Elba. Los organismos desconcentrados en la legislación mexicana Tesis, México, 1964 p. 104

En algunos casos el Estado les otorga personalidad a los órganos desconcentrados, en otros simplemente destina cierto presupuesto o patrimonio para que puedan cumplir mejor con sus finalidades; sin embargo, estas dos situaciones no son características típicas de esta forma de organización.

Organismos desconcentrados. Similitudes y diferencias con la administración centralizada, que en mi opinión se aprecian:

Similitudes.- 1).- Depende siempre de una Secretaría o Departamento de Estado 2).- Su competencia deriva de las facultades de la administración central 3).- Su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque también puede ser -- presupuesto propio 4).- Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual depende.

Diferencias. 1).- Tiene autonomía técnica; - 2).- La relación de jerarquía se atenúa; 3).- no puede tratarse de un órgano superior (siempre depende de otro); 4).- Su nomenclatura puede ser -----muy variada; 5).- Su naturaleza hay -- que determinarla teóricamente en cada caso; 6) - en ocasiones tiene personalidad propia.

## 2.2).- El Departamento de Turismo.

El ejemplo de otros países que habían visto-- acrecentar sus recursos económicos a través del Turismo, sirvió como antecedente para que el 6 - de julio de 1929; se publicará un acuerdo presi-- dencial, por lo que se previno que todo esfuerzo por el fomento y desarrollo del turismo en Méxi-- co era de forzosa protección por las autoridades . Las consideraciones de dichos acuerdos se fun-- damentan en la necesidad de promover y fomentar - por todos los medios posibles la atracción del - turismo a nuestro territorio, estrechar las rela-- ciones económicas y los vínculos de solidaridad - entre los habitantes del país visitado por grupos de turistas, además de que nuestra nación posee-- atractivos y bellezas naturales , monumentos -- arqueológicos, coloniales y excelentes condicio-- nes climáticas, capaces de provocar una intensa-- corriente turística. Igualmente al gobierno le - correspondía asumir los problemas de orden admi-- nistrativos que impedían a los turistas cruzar - la frontera y con toda clase de facilidades in-- ternarse al país, trasladarse de un punto a otro de la república y regresar a su lugar de origen. pero pese a todos los esfuerzos del gobierno por incrementar el turismo en nuestro país no se lo-- grarían los resultados deseados sin contar con la entusiasta cooperación de las empresas particula-- res directamente beneficiadas por lo que se esti-- mó necesario crear la comisión Mixta-Pro-Turismo en la que los representantes oficiales y de la - iniciativa privada desarrollaría un programa pro-- pulsor del turismo en México.

Por las anteriores consideraciones se expidió-- el siguiente acuerdo: Se crea la Comisión Mixta-- Pro-Turismo.



10. - Es de forzosa protección por las autoridades todo esfuerzo encaminado a procrear el desarrollo del turismo en México.

20.- Se establece de modo permanente la Comisión Mixta Pro-Turismo con el objeto de fomentar y desarrollar el turismo en general en nuestro país, y se le faculta para proponer y ejecutar todos los sistemas y manifestaciones que en caminarán a ese fin.

30.- La comisión Mixta-Pro-Turismo queda integrada por los representantes que en seguida se nombran.

- a).- De las Secretarías de Estado
- b).- Del Departamento de Salubridad Pública.
- c).- Del Departamento de Estadística Nacional.
- d).- Del Departamento del Distrito Federal.
- e).- Del Departamento del Contraloría.
- f).- Del Banco de México, S.A.
- g).- De las demás instituciones bancarias.
- h).- De la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.
- i).- De la Confederación de Camaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos.
- j).- De la Camara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.
- k).- De la Asociación de Hoteleros.
- l).- De los Ferrocarriles Nacionales de México.
- m).- De las Demas Empresa Ferrocarrileras y de la Navegación, así como de las Empresas e Instituciones cuya designación se hizo por la Comisión Mixta Pro-Turismo, con la aprobación de la Secretaría de Gobernación.

40.- Las Secretarías de estado y demás dependencias oficiales señaladas en el párrafo ante -

-rior, deberán cooperar en el medio de sus posibilidades .

50.- Queda a cargo de la secretaría de gobernación proporcionar el personal, el local y el mobiliario que requiera el funcionamiento de la comisión.

60.- La misma secretaría de gobernación expedirá el reglamento interior de la comisión, de acuerdo con el proyecto que ésta misma formule.

Este acuerdo fue dado el día 6 de julio de 1919, por el Presidente Provisional de la república, Emilio Portes Gil.

2.2.1).- El Departamento de Turismo Base Legal.

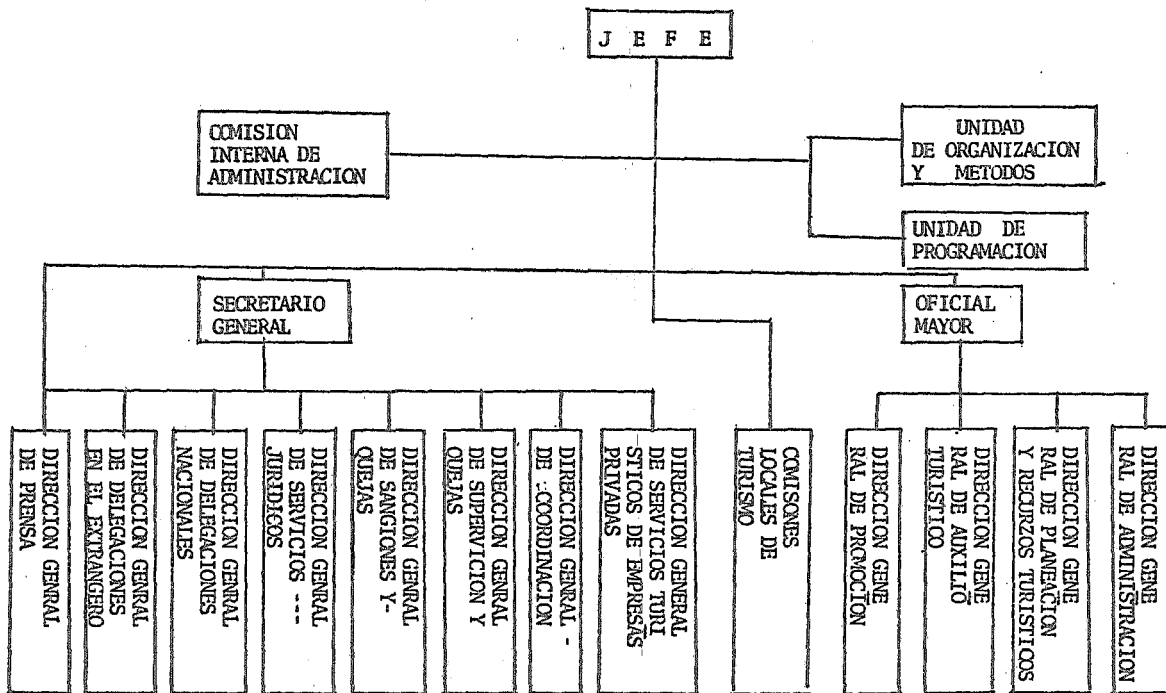
El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos enuncia --- las facultades y obligaciones del presidente.

El día 8 de agosto de 1973 se publicó en el diario oficial el reglamento interior del Departamento de Turismo, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el licenciado Luis Echeverría Álvarez, y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El día 31 de diciembre de 1974 se publicó - en el Diario Oficial un Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Luis Echeverría Álvarez.

2.2.2).-

DEPARTAMENTO DE TURISMO.



### 2.3.)- Funciones del Departamento de Turismo.

Las funciones del departamento de turismo-- (1) se contemplan dentro de la ley de Secretarías- y Departamentos de Estado, en el artículo 18.

Artículo 18.- Se crea el Departamento de -- Turismo.- Al 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.

III.- Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas en el interior de la -- República, como en las fronteras puertos marítimos y aéreos en colaboración con la Secretaría 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 requieren 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 la agencia -- 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 extranjeras -- que tengan por objeto facilitar el intercambio -- 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 de ciudades o Zonas de Interés especial para mejorar 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 turísticas de lugares históricos o típicos o de interés por su belleza natural con el fin de mantener y aumentar la atracción al turismo.

XVII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

CAPITULO III  
TRANSFORMACION DE DEPARTAMENTO A  
SECRETARIA DE TURISMO.

3.1).- Fundamento Constitucional de los Departamentos.

Según los principios que informa nuestra Constitución el Presidente de la República, para el ejercicio de sus funciones, no solamente obra por conducto de sus Secretarios de Estado, sino que también lo hace por medio de los Departamentos Administrativos.

En nuestro máximo Código Político, en sus artículos 82 Fracción VI, y 92, se hace referencia a estos nuevos organismos dentro de nuestro sistema de gobierno.

Estos organismos de la Organización Pública, tienen su origen entre nosotros, en la segunda comisión de Constitución en el Congreso Constituyente de 1917 45a. sesión ordinaria del 16 de Enero de 1917. (Diario de los Debates tomo II, pag. 345). -- en lo que se da una idea del carácter que la Constitución quiso dar a los Departamentos Administrativos y así dice: "... Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita este de diversos organismos que se entiendan cada uno de las diversas ramas de la Administración. Estos Organos del Poder Ejecutivo son de 2 clases: según la doble función de dicho poder el cual ejerce atribuciones meramente políticas como cuando convoca al congreso a sesiones, promulga una ley, o meramente administrativas referente a un servicio público, que nada tiene -- que ver, con la política, tales como las ramas: de correos, telegrafos, salubridad, la educación popular, que por el régimen federal depende solo del Ejecutivo de la Unión, en lo relativo al Distrito



-Federal y los estados. De este doble punto de vista resultan dos grupos de organos del Ejecutivo.-- que son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas, o cuando menos a la vez políticos y administrativos; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento -- nada tiene que ver con la política y más todavía -- es muy pernicioso que la política se mezcle con este servicio, por que lo desvia de su objetivo natural que es la presentación al público de un buen -- servicio en el ramo que se le encomienda y nada -- más cuando la política se mezcla en estos asuntos -- desde el alto personal de los servicios públicos -- que no escoge ya según la competencia sino según -- sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento -- mismo del sistema administrativo, ofrece grandes -- dificultades. Por eso ha parecido a la comisión -- conveniente que los Organos del Ejecutivo se consti -- tuyan según un sistema, que hasta la fecha no ha -- sido ensayada en México; al grupo de organos polí -- ticos o políticos -- administrativos pertenecen los -- Secretarios de estado, al 2o. grupo de organos de el -- Ejecutivo, o sea, los meramente Administrativos -- corresponde la creación de una nueva clase de enti -- dades que se llamarán "Departamentos Administrati -- vos" cuya función en ningún caso estará ligada -- con la política sino que se dedicarán unica y exclu -- sivamente al mejoramiento de cada uno de los servi -- cios públicos, dependerán directamente del Jefe -- del Ejecutivo, NO refrendarán los reglamentos; no -- tienen obligación ni facultad de concurrir a las -- camaras a informar ni se les exige cualidades para -- ser nombrados; el Presidente que tiene la facultad -- de nombrarlos queda con el derecho de calificar -- sus aptitudes, que deben ser principalmente de carác -- ter Profesional y Técnico.

Como se ve los jefes de Departamentos no tie -- nen obligación de refrendar los acuerdos del Ejecu -- tivo. Ni se les concede ninguna situación política.

Los Jefes de Departamentos no están asociados con los Secretarios de Estado al ejercicio de sus funciones del poder ejecutivo, sino que son múltiples auxiliares del Él. Ni tampoco tienen la obligación como los Secretarios de estado, de informar al - - Congreso del estado que guardan sus dependencias - existiendo en estos ciertos principios de responsabilidad política, mismas que no tienen los Jefes - de Departamento, en consecuencia no están obligados al REFRENDO MINISTERIAL, como resultado de su posición de órganos administrativos sin guardar como los Secretarios de estado ese doble aspecto Político-Administrativo.

Conforme a la extinta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los Jefes de Departamento forman parte del Congreso de Ministros, no tienen obligación del refrendo y la cuestión de que no desempeñan funciones políticas, ya ha sido superada - como lo vemos en el Departamento del Distrito Federal.

### 3.2.1.- Diferencias Entre Departamentos y Secretarías.

Las diferencias jurídicas entre los Departamentos y las Secretarías de estado, son básicamente las siguientes:

1o.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 91 dispone que - para ser Secretarios de Estado, los titulares requieren ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, con un mínimo de treinta años de edad, en pleno ejercicio de sus derechos. Respecto de los Jefes de Departamento, la Constitución es totalmente omisa, o sea, constitucionalmente no debe reunir ningún requisito.

20.- El Artículo 92 Constitucional no les da facultad de refrendo, de ejercicio, de decretos o de firmar las órdenes y acuerdos del presidente a los Jefes de Departamento, a diferencia de los Secretarios de Estado.

Este mismo artículo señala que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, cuando se trata del Gobierno del Distrito Federal y de los Departamentos de estado, simplemente el presidente se concreta a enviarlos al funcionario respectivo para su cumplimiento y para su observancia. En la práctica administrativa los refrendan, pero constitucionalmente no es necesario que lo hagan.

30.- Los Jefes de Departamento carecen de carácter político por que no tienen obligación de informar al Congreso del Estado que guardan sus respectivos ramos, a diferencia de la obligación impuesta por el artículo 93 Constitucional a los Secretarios de estado.

40.- Los Jefes de Departamento tampoco tienen la obligación de acudir al congreso, cuando se trate de discutir una Ley del ramo de la administración de la cual son titulares.

La experiencia administrativa mexicana es en el sentido de que los Departamentos se van transformando conforme lo va haciendo las necesidades, en verdaderas Secretarías de Estado.

De lo anterior se concluye, que elevándose el Departamento de Turismo al rango de Secretaría de Turismo, se le dan mayores atribuciones dentro del orden político del país, incrementando sus recursos presupuestales, de estructuración tanto presupuestal como técnica, que redundarán en una mejor planeación y desarrollo de la actividad turística.

### 3.3.) - Se Crea la Secretaría de Turismo.

El Gobierno del Licenado Luis Echeverría, -- conciente de que cualquier esfuerzo por racionalizar y planear las actividades del turismo, redundaría en beneficio inmediato del país, por decreto de -- fecha 29 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre -- de ese mismo año, modificó los artículos 10. y 180 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la Secretaría de Turismo como el órgano -- del poder ejecutivo de la federación, encargado de programar la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo -- protegiendo los medios que proporcionan los servicios al turista y a las demás funciones a las que se refiere la Ley Federal de Fomento al Turismo -- en su artículo 60.

Ahora bien, para poder entender esta importante reforma, es conveniente analizar la diferencia jurídica entre un Departamento y una Secretaría de Estado, así como los antecedentes de la estructura administrativa oficial del Turismo en México.

En cuanto a los Departamentos de Estado de acuerdo con la ley hasta antes de la reforma a la que hemos hecho mención, eran tres:

Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización: Departamento de Turismo y Departamento del -- Distrito Federal.

La Denominación del Departamento de Estado, -- originaba una confusión con los Departamentos internos de cada Secretaría, pero para el legislador los Departamentos de estado son órganos superiores de administración centralizada, que tienen un rango poco menor que las Secretarías de Estado no por que jurídicamente, sean inferiores en rango ya que

-la ley dice que son iguales, como por ejemplo el Departamento del Distrito Federal, políticamente hablando, es de mayor rango que otras Secretarías.

Se debatió mucho en el seno del Constituyente y es famosa la discusión del 16 de enero de 1917 acerca de la estructura y de la naturaleza de las Dependencias del Ejecutivo; tradicionalmente durante el siglo pasado, habían existido Secretarías de Estado, el Constituyente pensó en una nueva fórmula de estructura administrativa que debería tener flexibilidad, hablando de un servicio público especializado que no tuviera el titular de esos órganos, requisitos constitucionales. Se habla de servicios de correos, de servicio de salubridad de telegrafos, pero en realidad, la idea del constituyente no llegó a cristalizar, pues los Departamentos no son apolíticos, lo que ocasionó una gran confusión.

### 3.4.1.- Iniciativa de Reformas de la Ley de Departamentos y Secretarías de Estado en lo Relativo a la Secretaría de Turismo.

En el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de fecha 24 de diciembre del año de 1974, se llevan a cabo las reformas concordantes con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado haciendo uso de la palabra el Diputado Javier Gutiérrez Villarreal.

"Comisiones unidas de desarrollo de turismo-desarrollo agropecuuario y de estudios legislativos.

Honorable Asamblea:

A las suscritas comisiones fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa de decreto de Reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria: Ley

-del Seguro Agrícola Integral y Ganadera; Ley Federal de Aguas; Ley de Crédito Agrícola; Ley General de Población; Ley Federal para el Fomento de la Pesca; Ley de terrenos Baldíos, Nacionales y Demacia; Ley de Conservación del Suelo y Agua; = LEY FEDERAL AL FOMENTO DE TURISMO; y la Ley que crea la Comisión Nacional coordinadora de Puer- - tos.

Acordé la presente iniciativa con lo que -- fue enviada por el titular del Poder Ejecutivo -- para reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de estado para conferir la calidad de Secretarías a los actuales departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y Departamento de Turismo, -- las comisiones consideran que son procedentes dichas reformas por que resulta indispensable establecer la concordancia jurídica entre los preceptos legales de la Ley de Secretarías y departamentos de Estado y los demás ordenamientos mencionados al principio de este dictamen, y con el objeto de substituir tanto las denominaciones de los títulos de dependencias oficiales como de estos -- en el caso de que se trate de referencia a las -- nuevas Secretarías a que alude la iniciativa de -- reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de estado.

3.5.1.- Iniciativa de Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Iniciativas del Ejecutivo. El secretario --- Mario Moya Palanecia.

"C.C. Secretarios de la Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión... Presentes".

Empeño fundamental del Ejecutivo Federal -- en contar con una administración pública capaz de-

cumplir y hacer cumplir, en su ámbito de actividades los imperativos constitucionales para fortalecer la independencia, superar las desigualdades -- socio-económicas e integrar a la nación sobre bases de justicia y solidaridad.

Consecuentemente, se realizan esfuerzos tendientes a mejorar la organización administrativa -- y los sistemas de trabajo, precisar las atribuciones de las instituciones públicas y coordinar sus actividades para el cumplimiento eficaz de sus funciones, aprovechando de la mejor manera los recursos del Estado. El Ejecutivo de mi cargo ha dictado diversas medidas y fomentando la participación coordinada de las instituciones públicas y el diálogo con la población, para atender las crecientes demandas sociales con oportunidad y eficacia.

La Tarea del mejoramiento de la administración pública es permanente por que la sociedad a la que sirve está en continua transformación.

Acerca de la administración a los ciudadanos mejorar la capacidad de los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo federal y, como consecuencia de ello, Prestar más eficientemente los servicios son algunos de los principales objetivos de este proceso.

En respuesta a las aspiraciones de nuestro pueblo, las funciones de la administración pública federal ha ido en aumento y, en consecuencia, el número y las modalidades de las dependencias creadas para cumplirla.

Las Secretarías, los Departamentos Administrativos, los Organismos Descentralizados y las -- Empresas de Participación estatal son formas de -- organización que coexisten en nuestra administración

- pública y que responden, cada una de ellas, al cumplimiento de funciones específicas tanto por su naturaleza como por sus campos de acción.

Las secretarías y los departamentos de estado son dependencias directas del ejecutivo federal al ejercer éste un poder jerárquico sobre las mismas mientras que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mantienen una relación mediata con el Presidente de la República.

Durante la vigencia de la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo han visto ampliadas sus funciones y transformadas sus estructuras a través de instrumentos jurídicos, que han reforzado y diversificado su capacidad de acción de manera que no corresponde ya a las ideas fundamentales conforme a las cuales el Congreso Constituyente estimó necesaria la creación de los departamentos administrativos como dependencias directas del jefe del Ejecutivo, de carácter técnico, que no refrendarían los reglamentos y acuerdos relativos en su ramo, ni tendrían obligación de concurrir a las Cámaras a informar. En la actualidad, los jefes de estos departamentos. Al igual que los Secretarios desempeñan funciones no sólo técnicas, sino también políticas como el constituyente de 1917 las llamó: de igual manera en la práctica firman los decretos y acuerdos del C. Presidente de la República; y, finalmente, conforme a una reciente reforma al artículo 93 Constitucional tienen la obligación de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos y la de rendir los informes correspondientes cuando sean citados por cualquiera de las Cámaras.



Todo lo anterior indica que la administración pública mexicana ha evolucionado hacia la identificación entre la naturaleza de estos dos Departamentos y la de las Secretarías de Estado y que es necesario, por tanto, efectuar las edecuciones pertinentes.

Nuestra Norma Fundamental de 1917 elevó a rango constitucional por primera vez en el mundo, los derechos de los campesinos a la tierra, y la función del estado de vigilar y asegurar las condiciones de protección a los trabajadores.

Para cumplir esta atribución, los gobiernos revolucionarios crearon órganos administrativos -- que han ido evolucionando. En materia laboral las funciones respectivas, que en un principio habían estado a cargo de un órgano interno de una Secretaría, fueron confiadas a un Departamento de Trabajo y desde 1940 están a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, los asuntos agrarios han venido siendo despachados por un Departamento, pero así, como ocurrió con el órgano destinado a atender los asuntos de los obreros, las funciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a través del tiempo, se han venido incrementando -- en forma considerable, de manera que resulta conveniente adecuarlo a las condiciones actuales.

Por lo que hace a la transformación del Departamento de Turismo en Secretarías se funda en la necesidad de fortalecer las actividades turísticas al igual que en otros países en desarrollo, como forma de contrarrestar efectos negativos de los mecanismos sistemáticos empobrecedores que arrojan en el comercio entre países, relaciones desfavorables de intercambio y ventajas comparativas, anulando los beneficios para las naciones débiles.

El Turismo como fuente para captar divisas que tiendan a equilibrar las balanzas comerciales y consoliden la autonomía económica de los países en desventaja, se presenta como una de las alternativas más importantes en el momento actual de las relaciones internacionales.

La actividad turística en nuestro país contribuye a la redistribución del ingreso, aumenta la demanda de artículos nacionales, anima e impulsa la inversión en obras de infraestructura, fomenta las industrias tradicionales y promueve el desarrollo de áreas rurales.

Este importante renglón económico es uno de los menores que la inversión requiere para la generación de fuentes de trabajo para los mexicanos -- y en el contexto de nuestras actividades productivas, reporta mayores beneficios reales.

El Turismo interno concurre a la integración del ser nacional. A través del mejor conocimiento de nuestras actividades culturales, sociales y artísticas.

El turismo, tanto el nacional como el internacional que va a la provincia contribuye a elevar los niveles de vida en el campo al diversificar -- las actividades que en él se realizan. Es así como para aprovechar la riqueza turística de la nación -- los campesinos han creado empresas ejidales y comunales en coincidencia plena con los programas de desarrollo agropecuario. La explotación de estos -- esfuerzos beneficia considerablemente a grandes -- núcleos de mexicanos marginados del progreso general.

La creciente importancia del turismo como vehículo de integración nacional y factor clave de desarrollo económico y social ha determinado que el Legislador y el Ejecutivo Federal hayan creado, a lo largo de los últimos cuarenta años diversas --

- formas de organización administrativa para el fomento de dichos servicios, con el objeto de formar una mejor coordinación de los esfuerzos, la eficacia de la acción integral y concretar la visión -- democrática: en su desempeño.

Existe un cúmulo de realizaciones positivas -- que los organismos responsables de la industria -- turística han aportado para el desarrollo del país. Su coordinación ha permitido concretar la participación entusiasta de las entidades estatales y de los sectores privados: la importancia de la función se ha entendido cabalmente.

Un amplio y vigoroso apoyo institucional ha hecho posible sentar las bases para la estructuración de vastos proyectos turísticos, el impulso -- a numerosas regiones geográficas y la dinamización del desarrollo económico y social.

Con la Ley Federal de Fomento al Turismo, -- del 28 de Enero de 1974, el Gobierno de la República se propone perfeccionar las normas que regulan esa actividad, lograr su mayor desarrollo y aprovechar de manera más adecuada los recursos destinados a los fines turísticos.

La necesidad de fortalecer en lo interno y -- externo las actividades del estado mexicano en materia de turismo, de participar con mayor amplitud en la orientación y fomento de éste trascendental renglón de la economía aunada a la reiterada petición de los sectores interesados, hace conveniente -- transformar el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.

México crece y se desenvuelve con una política nacional de desarrollo con justicia social -- apoyado en las instituciones que el pueblo libremente se ha dado, que sin variar el rumbo histórico le permitan ajustar los medios a las circunstancias

-cias del país y encausar adecuadamente su progreso.

De ahí la conveniencia de reformar la Ley -- de Secretarías y Departamentos de Estado, para -- hacerla congruente con la realidad adoptando para -- ello la desisición de otorgar a estos órganos el -- carácter de Secretaría.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción 1 del artículo 71 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión.

Decreto de Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Artículo 18.- A la secretaria de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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 consultivas 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 otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias para fomentar el turismo.

VI.- Autorizar los precios y tarifas de los servicios 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.- Estimular la formación de asociaciones comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

VIII.- Controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios a las tarifas autorizadas o registradas y que la presentación de los servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se hayan contratado;

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 y 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 Estados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnico 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;

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, 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 otras entidades del Gobierno Federal y Gobierno 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 folklórico de carácter oficial, para atracción turística;

XVIII.- Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos;

XIX.- Autorizar las reglamentos interiores del establecimiento del Hospedaje;

Xx.- Los demás que fijen expresamente las le  
yes y reglamentos.

El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las atribuciones conferidas por otras disposiciones jurídicas al Departamento de Turismo o a su titular, se entenderán concedidas a la Secretaría de Turismo.

## CAPITULO IV

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA  
SECRETARIA DE TURISMO.

## 4. 1. 1).- Fundamento Constitucional de la Secretaría.

El Artículo 84 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos faculta al Ejecutivo para la creación de la Secretaría de Turismo.

El gobierno del Lic. Luis Echeverría, consciente de que cualquier esfuerzo por racionalizar y planear las actividades del turismo, redundaba en beneficio inmediato del país, por Decreto de fecha 29 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de ese mismo año, modificó los artículos 1º y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Turismo como el órgano del Poder Ejecutivo de la Federación, encargado de formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo, protegiendo los medios que proporcionan los servicios al turista y a las demás funciones a las que se refiere la Ley Federal de Fomento al Turismo, en su artículo 60.

El 8 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto emitido por "El Congreso de los estados Unidos Mexicanos" siendo Presidente el Lic. José López Portillo, en este Decreto en el cual se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 42 nos enuncia "A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos".

Artículo 42.- A la secretaría de Turismo - -  
corresponde el despacho de los siguientes asuntos:



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 en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva.

III.- Participar con voz y voto en las comisiones Consultivas de Tarifas y la técnicas 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 otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos.

VI.- Autorizar los precios y tarifas de los servicios 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 y las tarifas autorizadas o registradas y que la prestación de los servicios turísticos se proporcione conforme a la disposición legal aplicable 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 y mixto, de naturaleza turística.

IX. Emitir opinión ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concurre en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos.

X.- Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar, en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomiso turísticos - a 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:

XI.- Celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos - en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los Gobiernos de los estados - y Municipios.

XII.- Gestionar la celebración de convenios con otros Gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que tengan por objeto promover y facilitar el intercambio de desarrollo turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes, en su caso:

XIII.- 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.

XIV.- Realizar y proporcionar, en su caso -- la publicidad e información oficiales en materia -- de turismo y coordinar la que efectuen otras entidades del gobierno federal y gobierno de los estados y municipios.

XV.- 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.

XVI.- Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos.

XVII.- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje:

XVIII.- Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto y ,

XIX.- Los demás que le fijen expresamente -- las leyes y reglamentos.

#### 4.2.1.3 Fundamento Constitucional de Nuestra Legislación Turística.

La norma legal, la ley, debe controlar la conducta de los individuos, cuando se desea que produzca efectos de derecho, tanto del que se encuentra formando parte de uno de los elementos del estado, llamado nacional, como del extranjero.

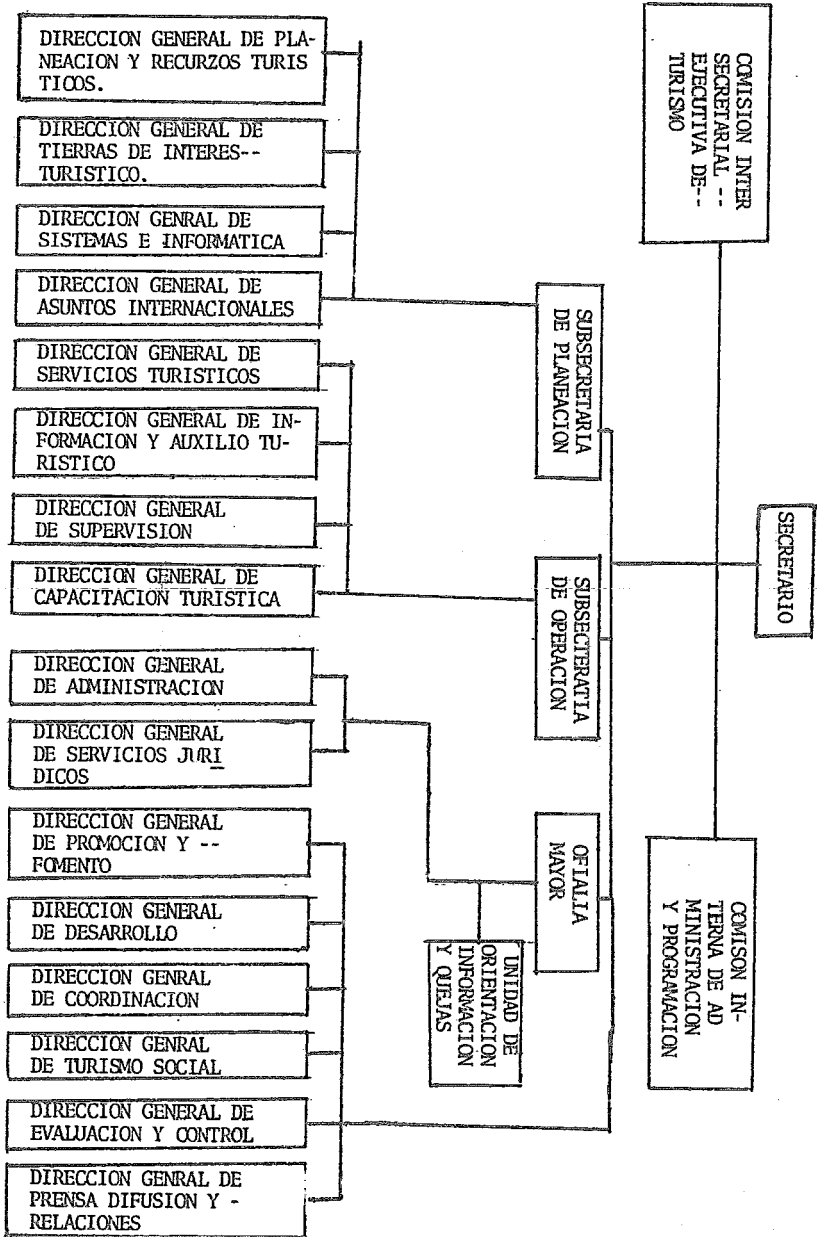
Por lo que respecta a cualquier asunto de orden jurídico primero debemos pasar de inmediato nuestra mirada en el extenso campo del Derecho y situar nuestra atención, en primer lugar, en el árbol del Derecho Constitucional, cuyo tronco debe llevar la sabia de la legalidad a todas las ramas del derecho y sin las cuales, las supuestas leyes que expida el legislador no son Derecho; ya que no tendrán eficacia, porque en última instancia, expresarán frente al Poder Judicial, ante el criterio sereno del juzgador, por carecer del principio de legalidad.

en ocasiones resulta árido, y aún molesto para él que no se dedica al estudio del Derecho, o las leyes, reglamentos, etc., pero ante la injusticia que tiende llevar a cabo un particular y aún más ante la arbitrariedad que pretenda realizar la autoridad es altamente satisfactorio conocerlos, porque es cuando adquieren eficacia a nuestro interés gozando al invocar y disfrutar el conocimiento que se tenga de ellos.

Repasando la Ley Suprema de la República, compendio de Derecho Constitucional hallamos el Art. 73 que a la letra dice: "El Congreso tiene facultad..." XVI. Para dictar leyes sobre ... condición jurídica de extranjeros"...

En esta condición jurídica es en donde se -  
faculta al Congreso de la Unión para determinar -  
los derechos que los extranjeros gozan en México -  
para determinar los derechos que los extranjeros -  
gozan en México, clasificando, por medio de cali-  
dades jurídico, a los no inmigrantes en: Turista  
transmigrante, asilado político, etc. Art. 50 --  
de la Ley General de Población. Art. 4 de la Ley-  
Federal de Turismo, constituyendo así derechos y  
obligaciones.

SECRETARIA DE TURISMO



4.4).- Reglamento de Guías de Turistas, Guías-Choferes y Similares.

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Gustavo Díaz Ordaz y con fundamento en los artículos 89, fracción I de la Constitución General de la República 1°, 2°, 6°, fracciones VII, IX, XIII, y XXII, 28, inciso e), 29, 45 fracción III de la Ley Federal de Turismo, y

Considerando.

I.- Que la Ley Federal de Turismo otorga - competencia al Departamento de Turismo para autorizar el funcionamiento y los servicios de los guías, guías-choferes y similares, crear o autorizar las tarifas de los servicios destinados a los turistas e imponer las sanciones por violación a las leyes y reglamentos de esa materia.

II.- Que conforme a los artículos 28 inciso e) y 29 de la Ley Federal de Turismo, los guías, guías-choferes y similares deberán ser registrados por el Departamento de Turismo y. Y

III.- Que es imprescindible regular la actuación de dichos prestadores de servicios turísticos; he tenido a bien expedir el siguiente Reglamento de guías de Turistas, Guías-Choferes y Similares.

4.4.1).- GUIAS, GUIAS-CHOFERES Y SIMILARES.

ARTICULO 1º.-Para los efectos de este Reglamento, es guía de turista la persona física que, autorizada por el Departamento de Turismo o presta servicios de información ilustrativa, conducción o compañía a turistas nacionales y extranje-

ros, mediante una remuneración aprobada por el Departamento de Turismo. Sólo las personas que cuenten con la autorización respectiva podrán ejercer dicha actividad.

ARTICULO 2º.- Para ser guía de turistas se requiere ser Mexicano y llenar los requisitos exigidos por este Reglamento en casos excepcionales, debido a la falta de guías autorizados que hablen algún idioma o idiomas extranjeros, y a juicio del Departamento de Turismo, podrán ser habilitados - para alguna de las actividades a que se refiere - el Artículo 1º de este ordenamiento, las personas que lo hablen, que además demuestren poseer los conocimientos necesarios para ello y acrediten -- una conducta honorable, sujetándose estrictamente a los términos del permiso que se le otorgue.

ARTICULO 3º.- Los guías serán autorizados - para ejercer su actividad, de acuerdo con sus conocimientos en museos, monumentos, zonas arqueológicas, ciudades, regiones o rutas.

ARTICULO 4º.- Los guías adscritos a museos, monumentos, zonas arqueológicas o ciudades, sólo ejercerán su actividad en dichos lugares.

ARTICULO 5º.- Los guías de regiones o rutas podrán acompañar a los viajeros a través del territorio nacional, y al visitar museos, monumentos zonas arqueológicas o ciudades, solicitarán el asesoramiento de los guías especializados adscritos a dichos lugares, cuando así lo disponga - administrativamente el Departamento de Turismo.

ARTICULO 6º.- Para la aplicación de este Reglamento, los guías de turistas se clasifican en:

a).- Guía Local", cuando posean conocimientos especializados sobre temas culturales y de -- atracción turística de determinados lugares, pa-



ra mostrar y conducir a los turistas en ciudades, zonas arqueológicas, museos y monumentos;

b).- "Guías General", cuando tengan amplios conocimientos del país y de las rutas o circuitos establecidos y conduzcan a los turistas por las diversas regiones del territorio nacional y

c).- "Guía Especializado", para aquellos que la Ley llamada similares, cuando posean, además de los conocimientos básicos de la materia turística, los relativos a la flora, fauna o mineralogía y tengan experiencia para conducir a los turistas por regiones o zonas de recursos o bellezas naturales, o con el objeto de practicar la pesca, el buceo, el alpinismo u otras especialidades.

ARTICULO 7º.- Se entiende por guía-chofer al que además de la autorización correspondiente cuenta con licencia para manejar, y tripule auto de su propiedad dedicado especialmente al servicio de turismo en las regiones o rutas de su descripción. Quedará en sus funciones de guías, sometido a la jurisdicción del Departamento de Turismo y, en su calidad de conductor y propietario del vehículo a las autoridades competentes para aplicar las disposiciones legales y reglamentarias relativas al transporte exclusivo de turismo; en el concepto de que tratándose de la explotación de caminos de jurisdicción federal, estarán sujetos a los requisitos que exija la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en los términos de Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos, que faculta a la propia Secretaría a expedir y ministrar la licencia de conductor de auto-transportes de servicios públicos federales.

ARTICULO 8º.- Los recepcionistas, transportistas, informadores o ayudantes en el traslado-

de equipajes y bultos, empleados de personas físicas o morales, no podrán realizar funciones de guías. Sus actividades y las de cualesquiera otras personas que desempeñen labores semejantes, quedarán bajo la responsabilidad de los patrones que hubieren contratado sus servicios, quienes deberán informar al Departamento de Turismo sobre las labores que les encomienden, con objeto de que se lleve el control correspondiente.

ARTICULO 9º: La autorización que otorgue a la Secretaría de Turismo para ejercer la función de guía, y guía-chofer tendrá validez por dos años. Al cabo de los cuales podrá ser refrendada por el propio Departamento de Turismo.

Cuando un guía omita solicitar el refrendo de la credencial durante dos períodos consecutivos, deberá presentar su solicitud de reexpedición y asistir a cursillos de actualización de conocimientos.

ARTICULO 10º.- Los guías de la distintas clases, categorías y especialidades, cobrarán por los servicios que presten solamente las retribuciones que se consignan en las tarifas autorizadas por el Departamento de Turismo, y por lo que se refiere al servicio de transporte, las que fijen las autoridades competentes; en el concepto de que tratándose de servicios públicos que se prestan en caminos de jurisdicción federal, las tarifas de transporte deberán ser estudiadas y aprobadas de acuerdo con los que dispone la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos, en el ejercicio de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y transportes.

#### 4.4.2). REQUISITOS PARA SER GUIA DE TURISTAS.

ARTICULO 11º.- Para obtener la autorización de guías de turista y la correspondiente credencial, el interesado debe llenar los siguientes re

quisitos:

a).- Presentar a la Secretaría de Turismo, por conducto de la Dirección General de Sanciones y Guías, solicitud por escrito, acompañado de --- cuatro fotografías tamaño credencial, señalando - la región, ruta, lugar o especialidad en que de-- see ejercer sus funciones.

b).- Acreditar su nacionalidad mexicana. - Los extranjeros habilitados conforme a la excep-- ción contenida en el artículo 2º de este Reglamen-- to deberán demostrar su legal estancia en el país y estar debidamente autorizados para el desempeño del trabajo de referencia. En ningún caso se auto-- rizarán a menores de 18 años.

c).- Acreditar su honorabilidad y buena -- conducta, mediante constancias expedidas por dos-- personas o establecimientos públicos o privados, y certificado de inexistencia de antecedentes penales, expedido por autoridades competentes, que so-- licitará directamente, a costa del interesado, la Dirección General de Sanciones y Guías del Depar-- tamento de Turismo, el que está facultado para ha-- cer las investigaciones complementarias que esti-- me conveniente, siempre que no lesione la dignidad del interesado, ni se violen las garantías indivi-- duales.

d).- Presentar certificado expedido por la Autoridad Sanitaria competente, en que se haga -- constar que no padece enfermedad física o mental-- incompatible con el ejercicio de esta actividad - cada dos años, dicho certificado deberá renovarse cada dos años, al solicitar a la Secretaría de Tu-- rismo al refrendo de su autorización.

e).- Presentar certificado de haber cursa-- do y aprobado estudios secundarios completos, o --

equivalentes, y hablar por lo menos un idioma, -- además del español. Se dará preferencia a las personas que acrediten tener estudios superiores.

f).- Haber cursado y aprobado en escuelas oficiales o en autorizadas por el Departamento de Turismo, por lo menos las materias básicas de la especialidad de guías, que serán: Historia de México, con enfoque especial a la Historia de la -- Revolución Mexicana, Geografía, Arqueología, Arte Prehispánico, Etnografía, Arte Virreinal, Moderno y Contemporáneo, Arte Popular y Folklore mexicanos.

g).- Garantizar el cumplimiento de sus --- obligaciones para con los turistas y los daños -- que pudieran ocasionarle hasta la suma de \$1,000.00 Esta garantía se otorgarán mediante depósito prenda, hipoteca o fianza de compañía legalmente autorizada. La efectación de esta garantía será sin -- perjuicio de las responsabilidades Civiles o Penas en que el guía pueda incurrir.

#### Guías Autorizados.

Artículo 18.- Departamento de Turismo, al autorizar a una persona como guía de turistas en cualquiera de sus diversas clasificaciones le extenderá:

- a).- La credencia correspondientes;
- b).- Tarjeta, que señale la vigencia de la autorización; y
- c).- El carnet que contenga impreso un extracto de sus obligaciones y en donde se anoten los referendos.

ARTICULO 19º.- El Departamento de Turismo - podrá señalar discrecionalmente el número de guías de turistas, conforme a los requerimientos de las

actividades a que se refiere el Artículo 6° del presente Reglamento siguiendo un estricto selectivo.

ARTICULO 20°.- Los guías, durante el desempeño de sus labores deberán portar sobre el pectoral izquierdo del traje un gafete que llevará impreso su nombre y número de registro y el idioma o idiomas extranjeros que hablen que se indicará mediante colores de la bandera o banderas de los países correspondientes.

ARTICULO 21°.- Al recibir la credencia, los guías de turistas deberán protestar cumplir con los preceptos de la Ley Federal de Turismo, los Reglamentos de la misma las disposiciones y recomendaciones del Departamento de Turismo y conducirse con honradez en el desempeño de sus funciones. Los guías de turistas en la prestación de los servicios para los que están autorizados, deberán preconizar el respeto a las leyes fundamentales de el país, y a sus autoridades e instituciones, y procurarán exaltar los valores de nuestra nacionalidad y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

ARTICULO 22.- Los guías de turistas autorizados, portando credencial vigente y gafete, tendrán libre acceso a museos, monumentos, zonas arqueológicas o sitios turísticos, hoteles y restaurantes, en el desempeño de sus actividades.

#### 4.5.) - LEY FEDERAL DE TURISMO.

Ley Federal de Turismo. (Reformada por Decreto de 30 de diciembre de 1974, publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1975), consta de X Capítulos que de una manera global a continuación menciono:

Capítulo I.- Disposiciones Generales.- Este capítulo consta de 5 artículos, y en términos generales nos dice que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo, protege la actividad, y también nos dice que debemos entender por turismo para todos los efectos legales.

Capítulo II.- De la Jurisdicción y Competencia.- Este capítulo consta de 9 artículos y en ellos se dan a conocer las atribuciones que tiene la Secretaría de Turismo, pero los permisos y registros que otorgue la Secretaría de Turismo a los prestadores de servicios turísticos será sin perjuicio de las autorizaciones que debe dar otra dependencia oficial para el correcto desempeño de sus funciones.

Capítulo III.- De la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo. Este capítulo consta de 6 artículos en los cuales dice que la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo se creó para coordinar los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal, así mismo en los artículos subsecuentes se hace mención de como esta integrada dicha comisión.

Capítulo IV.- Del Fomento al Turismo.- Este capítulo consta de 6 artículos y de una manera global en ellos se enuncia que la Secretaría de-



-de Reforma Agraria, la Secretaría de Turismo proporcionará asistencia técnica a las empresas turísticas ejidales y comunales.

Capítulo VIII.- De las zonas de Desarrollo Nacional. Consta de 6 artículos éste capítulo y de manera global en ellos se nos dice que la Secretaría de Turismo promoverá las zonas de desarrollo turístico nacional, cuando una Zona haya sido declarada de desarrollo turístico nacional, la Secretaría de Turismo propondrá a las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos y facilidades necesarias. La Secretaría de Turismo formará organizará y mantendrá actualizado el catálogo de las zonas de desarrollo turístico nacional.

Capítulo IX.- Del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.- Este capítulo consta de 9 artículos y en ellos se nos dice que el objeto de dicho fondo, y para que se cumpla dicho objeto se enuncian las funciones que tendrá la fiduciaria y también en este capítulo se menciona como se integra el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el Fideicomiso, tendrá un comité técnico y de distribución de fondos, integrado por un presidente que será el secretario de la Secretaría de Turismo y representante de:

- a).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b).- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- c).- secretaria de Programación y Presupuesto; y
- d).- Banco de México, S.A.

Capítulo X.- De las infracciones.- Este capítulo consta de 6 artículos y como su nombre lo



-indica si se viola alguna disposición a la ley o al reglamento la Secretaría de Turismo impone sanciones para hacerlos cumplir, la Secretaría de Turismo impone sanciones, tomará en cuenta -- la gravedad de la infracción y las condiciones económicas del infractor las resoluciones que se dicten con fundamento en esta Ley y su Reglamento podrán ser recurridos por escrito, ante la -- Secretaría de Turismo dentro de los 15 días -- hábiles siguientes a la fecha de la notificación la interposición del recurso, producirá el efecto de suspender la resolución hasta en tanto ésta se revoque, confirme o modifique.

#### 4.6).- LEY FEDERAL DE TURISMO.

Con fecha 15 de enero de 1980, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto emitido por H. Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, y por el que se da a conocer la Ley Federal de Fomento al turista.

Esta nueva ley, a diferencia de la anterior abarca un campo más amplio como ejemplo podemos citar que para los efectos de ésta 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, y en cambio la ley anterior no menciona "El conjunto de actividades" sino que liza y llanamente habla de que "Turista es la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar".

En el capítulo II de la actual ley al hablar de competencia, se especifica más la labor de la Secretaría de Turismo, tomando en cuenta que se cumplan los planes y programas oficiales aprobados con anterioridad por el Ejecutivo Federal.

El sistema nacional de Planificación Turística, es una característica nueva dentro de la actual ley, y tiene por objeto fijar los principios normativos fundamentales tendientes a racionalizar el desarrollo del Turismo en el país mediante la planeación, programación y evaluación de la actividad turística en el país.

En la actual ley, a diferencia de la anterior se puede apreciar que la Secretaría de Turismo --

hará una serie de estudios completos, antes de -- que determinadas zonas sean declaradas de interés o desarrollo turístico, y una vez hecha la declaración, la Secretaría de Turismo propondrá a las -- autoridades competentes el otorgamiento de estímulos y facilidades que requieran su conservación mejoramiento e inversiones. Lo dicho anteriormente se puede resumir en lo siguiente; Para que una zona turística reciba apoyo por parte de las autoridades correspondientes, se necesita un atractivo turístico real y potencia comprobado.

EL capítulo referente a la "Promoción de la Demanda" es una de las innovaciones de ésta ley -- sino del todo, sí del título. En la ejecución de -- las acciones de promoción de la demanda, la Secretaría de Turismo coordinará la participación que corresponda a las autoridades federales estatal o municipales y apoyará y estimulará las inversiones de los sectores social y privado nacionales. -- La Secretaría de Turismo realizará y promoverá -- campañas oficiales de publicidad en materia de -- turismo, la misma Secretaría participará del tiempo del Estado en radio y televisión, previa solicitud de las autoridades competentes.

Algo muy importante dentro de éste nuevo capítulo, es que 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.

Otra de las innovaciones de la presente ley -- es el capítulo de la Oferta y, para efectos de -- ésta 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. Y la Secretaría de Turismo en coordinación con las autoridades competentes fomentarán las medidas de protección, conservación, y mejoramiento de los recursos turísticos naturales y culturales y de todo aquello que pueda constituir un atractivo para el turismo.

El Capítulo que se refiere al Fondo Nacional de Fomento al Turismo en la presente Ley, es igual al de la ley anterior casi en todas y cada uno de sus artículos y uno de los cambios es sólo en lo que respecta al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo que tendrá un comité técnico y de Distribución de fondos que será integrado por un presidente que será el secretario de Turismo y por representantes de las siguientes entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Banco de México, S.A., y Nacional Financiera, S.A. este párrafo es igual a la ley anterior y lo que cambia es que en la Ley actual se suprime la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto y en su lugar queda la Nacional Financiera, S.A., y las otras tres entidades no cambian. Y son las siguientes: de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y el Banco de México, S.A.

La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo de la actual ley de turismo, en esencia es la misma que la ley anterior, o sea, que se creó para atender los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal.

El capítulo "De los Consejos de Fomento Turístico" es un nuevo agregado de la presente ley y se crea por acuerdo de la Secretaría de Turismo -

- con el Gobernador de cada entidad federativa -- creando un consejo de fomento turístico como organismo técnico consultivo y ejecutivo especializado, que tendrá por objeto, apoyar las actividades que emprenda la Secretaría sobre la actividad turística.

El capítulo que se refiere a los Prestadores de Servicios Turísticos, de la actual ley, en relación al mismo capítulo de la Ley Federal del -- Turismo pasada, es más detallada y precisa aunque en esencia se trate de los mismo, a grandes razgos podemos decir que en la presente ley únicamente -- se concretizó más enunciando los derechos de los prestadores de servicio turísticos así como sus obligaciones, no sin antes solicitar su registro ante la Secretaría de Turismo al inicio de sus operaciones, ya sea que se trate de personas físicas o -- morales.

El Título del Registro Nacional es nuevo --- no así su contenido, el cual nos dice que la Secretaría de Turismo lleva el Registro nacional de -- Turistas y en el deberá inscribirse a todos los -- prestadores de servicios turísticos ya que si no están inscritos no tendrán derecho a que se les -- expida la autorización de sus precios o tarifas -- ni el permiso de operación en su caso, y si lle -- nan todos los requisitos establecidos por la Se -- cretaria se le extenderá su cédula correspondien -- te.

Sistema Nacional de Reservaciones. Es ún -- agregado a la nueva Ley federal de turismo, pues anteriormente no se contempla en dicho ordenamien -- to, y en el presente capítulo se establece que -- se le debe dar preferencia al prestador de servi -- cios turísticos en lo referente a la expedición -- de boletos, reservaciones de habitaciones y demás

servicios que así lo requieran, todo el apoyo de la Secretaría de Turismo, conjuntamente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y demás dependencias competentes:

El Capítulo que habla del Turismo Social -- en la presente ley, es más amplio y detallado -- que el de la ley anterior, la expresión "Turismo-Social" sólo podrá ser usada en la difusión y promoción de actividades turísticas previa, autorización de la Secretaría de Turismo, esta en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo apoyará las inversiones que tienden a incrementar las instalaciones y programas de Turismo Social, la Secretaría de Turismo en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fomentará el Turismo Social entre las organizaciones de los -- trabajadores y toda clase de empresas, estas son las diferencias más notables del Turismo social -- entre la pasada y la actual Ley Federal de Turismo.

El capítulo que habla de las infracciones, - Sanciones y del recurso de Revisión en la presente Ley, según mi particular punto de vista, está más claro y acorde a nuestra época, pues si en la pasada ley la multa iba de doscientos a cincuenta mil pesos, en la actual ley la multa va de mil a cien mil pesos, y en los dos casos, la multa podrá duplicarse en caso de reincidencia, toda persona, tanto física como moral que viole algunas disposiciones de la ley o sus reglamentos, se le sancionará conforme a lo dispuesto en el presente capítulo y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente las prevenciones del Código -- Federal de Procedimientos Civiles, esto es una -- innovación a la presente Ley Federal de Turismo, -- por lo que respecta al recurso de revisión, éste ya se había establecido desde la anterior ley.

4.7.)- FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO, --  
 FUNCIONANDO LAS DEL CONSEJO NACIONAL DE -  
 TURISMO.

Según mi particular punto de vista para que desaparezca el Consejo Nacional de Turismo, y sólo la Secretaría de Turismo se encargue de proteger, fomentar y estimular, al Turismo se necesita un nuevo ordenamiento el cual pudiera integrarse con forme a lo siguiente:

A la Secretaría de Turismo o corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular la programación de la actividad turística nacional sometiendo a la aprobación del Presidente de la República, y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo:

II.- Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva.

III.- Participar con voz y voto en las comisiones consultivas de tarifas y la técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, sugiriendo al Ejecutivo Federal la promoción de leyes y la expedición de reglamentos y disposiciones tendientes al incremento del turismo.

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 otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos.

VI.- Autorizar los precios y tarifas de --- los servicios 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 y 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 haya contratado:

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, --- privado o mixto, para 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.

IX.- 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.

X.- Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar, en su caso las medidas de protección y fomento al turismo con la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos, 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.



XI.- celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

XII.- 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.

XIII.- 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.

XIV.- realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo, realizando estudios de carácter general mediante análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias que tengan conexión con el turismo y coordinarla que efectúen otras entidades del gobierno federal y gobierno de los estados y municipios y, proponer las medidas que deberán tomarse para mejorar las instituciones y establecimientos relacionados con el turismo.

XV.- 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.

XVI.- Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos.

XVII.- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje.

XVIII.- Llevar la estadística en materia -- de turismo de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, y

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

CAPITULO V  
CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

EL Consejo Nacional de Turismo.

5.1.- Fundamento Constitucional del Consejo Nacional de Turismo.

El artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ejecutivo, para la creación del Consejo Nacional de Turismo.

El 16 de diciembre de 1961, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado Adolfo López Mateos, y en uso de la facultad que le confiere el artículo constitucional antes citado, tuvo a bien expedir el DECRETO por el cual se crea el Consejo Nacional de Turismo.

DECRETO

ARTICULO UNICO.- Se consideran puntos de interés turístico en la República Mexicana, para los efectos de los dispuestos en la base. a), - Del artículo 164 de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones, lo siguientes lugares y poblaciones.

Y se determinan todos y cada uno de los Estados así como de sus lugares más importantes.

CONSIDERANDO.

I.- Que la conservación, protección, reacción mejoramiento 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-- factores, y promociones relativos al turismo de- ven ser realizados permanentemente, constantē, y agresivamente a través de organismos técnicos es- pecializados y dotados de capacidad, de iniciati- va y de acción dentro y fuera del país.

III.- Que no solo en razón de que el fenómeno tu- rístico reconoce como base el económico y el cul- tural, sino que por su mira superior no puede ser otra que el lograr un mejor conocimiento del país con todas sus bellezas naturales, sus recursos -- potenciales, su desarrollo, sus monumentos artís- ticos e históricos que señalan las diferentes - - culturas que han prevalecido en él. Todo ello con la tendencia de fomentar las relaciones humanas - no sólo entre nuestros connacionales, sino con -- los de los demás países:

Por todo ello he tenido a bien expedir el siguien- te:

#### DECRETO

ARTICULO 1o.- Como órgano de consulta y asesora- miento de las autoridades turísticas federales, -- se crea el Consejo Nacional de Turismo, cuyas - - actividades estarán fundamentalmente encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turís- ticos, mediante el análisis, estimación y clasifi- cación de los hechos factores y circunsntancias - económicos y culturales que operen sobre el turís- mo nacional y extranjero.

ARTICULO 2o.- El Consejo nacional de Turismo esta- rá 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 fundamentales 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 deban 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 del presupuesto de Egresos de la federación.

ARTICULO 60.- 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.

## 5.2.- ORGANIZACION DEL CONSEJO.

El Consejo Nacional de Turismo trabaja regularmente, y al efecto celebra por lo menos dos sesiones al mes.

### Comisiones.

Los trabajos de las diversas comisiones que ha organizado el Consejo, tienen objetivos específicos y debidamente coordinados entre sí, y al efecto ha formado las siguientes:

- a).- Comisión Jurídica y Economía.
- b).- Comisión de Promoción y de convenciones Nacionales y Extranjeras y de Asesoramientos.
- c).- Comisión de Relaciones Públicas y Públi cidad.
- d).- Comisión de Asuntos Educativos, Cultura les y Artísticos.
- e).- Comisión de Enlace.
- f).- Ha quedado a sí misma constituida la co mi si ón de Estudios sobre la Legislación en vigo ra en materia Turística y hacer los proyectos relati vos o modificaciones, expedición de nuevas leyes y disposiciones tendientes a incrementar el turís mo y salvaguardar el buen nombre de México en el ex tra n je ro. La creación de ésta comisión se ha he cho con fundamento en los artículos 1.º y 3.º - fr acci o ne s I, II, IV del decreto de creación del Consejo Nacioanl de Turismo.

En el aspecto administrativo se nombró un co or di na do r, y se hizo la designación de los em ple a d o s necesarios para el funcionamiento de las co mi si o ne s.

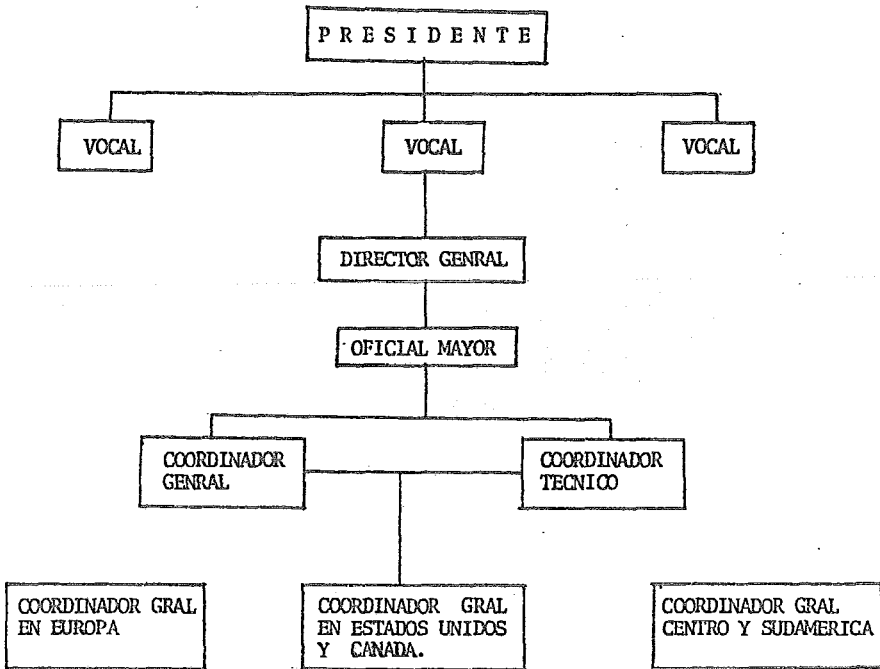
### Presupuesto

El Presidente de la República aprueba, 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.



5.3).- CONSEJO NACIONAL DE TURISMO



#### 5.4. Objetivos del Consejo Nacional de Turismo.

Con fecha 8 de diciembre de 1971, se publicó en el Diario Oficial un Decreto emitido por el -- Ejecutivo Federal el cual en su artículo 3o. nos -- enuncia los objetivos del Consejo Nacional de --- Turismo.

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 en sus implicaciones con respecto al buen nombre de México en el extranjero:

II.- Sugerir al Consejo Federal, por conducto de la Secretaría 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 y factores circunstancias que tengan conexión con el turismo, y proponer las medidas que deban 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,

## 5.5. REGLAMENTO DEL CONSEJO NACIONAL DEL TURISMO

### Capítulo I EL CONSEJO.

Artículo 1o.- El Consejo nacional de Turismo es un órgano compuesto por un Presidente, Sr. Licenciado Miguel Alemán, un vocal secretario, Sr. Licenciado Juan González A. Alpuche, Vocales, Licenadiados Rafael Hernández Ochoa, Jesús Rodríguez y Rodríguez y Armando Herrerías. Y de representantes de las siguientes entidades; Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Gobernación y de la Iniciativa Privada.

Artículo 2o.- El Consejo Nacional de Turismo tendrá a su cargo como órgano de consulta y asesoramiento las autoridades turísticas lo siguiente:

I.- Elaborar un Plan Nacional de Turismo que organice e intensifique en todos sus aspectos los viajes de recreo a nuestro país y en el interior del mismo.

II.- Presentar para su aprobación al Sr, Presidente de la República, en diciembre de cada año la parte del programa general que debe llevarse a cabo en el período anual siguiente.

III.- Realizar investigaciones para fijar la situación existente y necesidades de las industrias relacionadas directamente con el turismo para coordinar en apoyo del mismo.

IV.- Suerir al ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Turismo, las medidas y disposiciones legislativas tendientes a utilizar y conservar mejor nuestros recursos turísticos, tanto con lo que concierne en transportes, monumentos nacionales, museos, hoteles, cuanto con lo

-que respecta a la formación del personal especializado correspondiente y a la simplificación de los trámites migratorios de sanidad y aduana.

V.- Elaborar y presentar, anualmente, su presupuesto de gastos al Sr. Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y fiscalizar y ejecutar las partidas correspondientes.

VI.- Designar las comisiones que haya menester para que pueda llevar a cabo su trabajo de estudio y promoción turística.

Art. 30.- El Consejo celebrará sesiones dos veces al mes y extraordinarias cuando lo juzge necesario la presidencia.

Art. 40.- El Consejo funcionará con asistencias de cuatro de sus miembros por lo menos para el caso de empate, su presidente tendrá voto de calidad.

art. 50.- Las sesiones del Consejo serán presididas por el Presidente del mismo y se consignarán en actas cuya formulación quedará bajo la responsabilidad del secretario y que después de ser leídas y aprobadas en cada sesión, serán firmadas en cada caso, por el Presidente y por el Vocal Secretario. Además serán pasadas a un libro de actas, el cual será igualmente firmado por el Presidente y el Secretario.

## Capítulo II DEL PRESIDENTE

Art. 6º.- El Presidente del Consejo tendrá las facultades y obligaciones sig:

I.- Representar al Consejo ante las Autoridades mexicanas y extranjeras, y respecto a ésta - última lo hará con el carácter de Embajador Extraordinario y plenipotenciario en Misión especial.

II.- Nombrar el personal subalterno del Consejo, y fijar a ése personal sus atribuciones.

III.- Vigilar la debida aplicación del presupuesto,.

IV.- Firmará la correspondencia oficial sobre asuntos de fondo, la dirigida al Sr. Presidente de la República y á los Secretarios de Estado.

V.- Designar cuando lo estime necesario, expertos cuyos informes u opiniones sirvan al mejor conocimiento y despacho de los asuntos a su cargo.

## Capítulo III

### DEL SECRETARIO

Art. 7º.- El Secretario conocerá de la correspondencia, y la acordará con el Presidente, salvo la que sea de simple trámite, que quedará a su cargo.

Art. 8º.- En todo lo referente a pagos, -- el Secretario deberá informar previamente al Presidente del Consejo sobre la procedencia de ellos.

Art. 9o.- El Secretario, así mismo cuidará de que todo el personal del Consejo cumpla con las tareas que le hayan sido encomendadas, proponiendo al Presidente las medidas pertinentes para mejor orientar los trabajos administrativos.

Art. 10.- El Secretario deberá citar a los miembros del Consejo a la sesiones y preparar los asuntos con que haya de darles cuenta al Presidente.

#### Capítulo IV

##### DE LOS VOCALES.

Art. 11.- Los Vocales del Consejo -----  
 ----podrán someter al mismo todas las proposiciones que juzguen convenientes para el mejor desempeño de sus funciones, y tomarán a su cargo el estudio de los asuntos y dictámenes que aquél les encomienda.

#### Capítulo V

##### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 12.- Las disposiciones establecidas anteriormente para el Consejo, serán coordinadas y armonizadas, mediante las orientaciones que al efecto formule al Presidente.

Art. 13.- Las empresas, instituciones y organismos oficiales cuando lo estime conveniente el Consejo, podrán hacerse oír en el seno del mismo a través solo de representantes especiales.

Art. 14.- Los casos no previstos en este reglamento se resolverán según lo determine el Consejo.

ARTICULO TRANSITORIO.- Durante los primeros meses de funcionamiento y en tanto sea necesario, El Consejo Nacional de Turismo sesionara una vez por semana, después de la fase de organización se estará a lo que dispone el art. 30. de éste reglamento.

## CONCLUSIONES

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege y otorga garantías tanto al Turismo Nacional como al Turismo Extranjero. Ya que es sujeto a las Garantías Individuales.

2.- El Turismo en México presenta tres aspectos fundamentales que son:

a).- Suele llamarse "Turismo", a la corriente Turística, que son los viajeros de carácter temporal, sean nacionales o extranjeros, que en forma transitoria visitan una ciudad, región y país diferente a su habitual de residencia.

b).- Por "Turismo" Suele entenderse también a la Industria de Servicios, quien se encarga de satisfacer las necesidades de la corriente turística.

c).- También se llama "Turismo" a la totalidad del complejo Socio-Económico a que da lugar la corriente turística, la industria de servicios -- y los fenómenos que de ellos surgen.

3.- El Derecho Turístico es "La Rama del Derecho general integrada por aquel conjunto de disposiciones normativas, que tienden a regular el fenómeno turístico y las actividades concentradas en él".

4.- El Derecho Turístico, no forma parte ni del Derecho Público ni del Derecho Privado exclusivamente, según la división tradicional metodológica de la Ciencia Jurídica, a diferencia de otras ramas jurídicas, como el Derecho Administrativo, el Penal el Civil o el Mercantil, que suelen componerse --- exclusivamente de normas de carácter público o privado. El Derecho en cuestión aparece integrado por



normas de una y otra esfera.

5.- Las formas de Organización Administrativas en México son tres principalmente:

- 1.- La Centralización Administrativa
- 2.- La Descentralización Administrativa.
  - A).- La Descentralización por Región.
  - B).- La Descentralización por Servicio.
  - C).- La Descentralización por Colaboración
- 3.- La Desconcentración Administrativa.

6.- México siguió el ejemplo de otros países que habían visto acrecentar sus recursos económicos a través del turismo, esto sirvió como antecedente para que el 6 de Julio de 1929, se publicará un --- Acuerdo Presidencial, por lo que se previno que todo esfuerzo por el fomento y desarrollo del turismo en México era de forzosa protección por las autoridades.

7.- Para el ejercicio de sus funciones el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no solamente obra por conducto de sus Secretarios de Estado, sino que también lo hace por medio de los Departamentos Administrativos.

8.- En México, existen dos grandes grupos de coadyuvar con el Ejecutivo para el despacho de los diferentes asuntos, el grupo de Orgános Políticos - Administrativos pertenecen los Secretarios de Estado; Al Segundo Grupo de Orgános del Ejecutivo o sea los meramente Administrativos se llaman "Departamento Administrativos". Cuya función en ningún caso es tará; ligada con la política sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los Servicios Públicos.

9.- El Titular del Departamento Administrativo no tiene la obligación de concurrir a las camaras a informar ni se les exige cualidades para ser nombrados, el Presidente que tiene la facultad --

-de nombrarlos queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de -- carácter Profesional y Técnico.

10.- Las Secretarías. Los departamentos Administrativos, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal son formas de organización que coexisten en nuestra administración pública y que corresponden, cada una de ellas, al cumplimiento de funciones específicas -- tanto por su naturaleza como por sus campos de -- acción.

11.- El artículo 71 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ejecutivo para presentar iniciativas de leyes ante las Camarás; y el artículo 98 fracción I del mismo ordenamiento faculta al Ejecutivo para promulgar, ejecutar las leyes que expida el -- Congreso de la Unión.

12.- El Artículo 18 de la Ley de Secretarías y Departamento de estado fué derogada por decreto de fecha 29 de diciembre de 1974, a efecto de -- crear la secretaría de Turismo que vino a substituir al Departamento de Turismo surgiendo el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal, donde se mencionan las facultades de la Secretaría de Turismo. A mi juicio fue acertada la modificación, pues entre otras cosas se toma en cuenta la opinión de otras Dependencias -- como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en cuanto a promover las zonas de desarrollo turístico nacional.

13.- La actual Ley Federal de Fomento al -- Turismo, según mi particular punto de vista, va -- más acorde a la realidad, ya que entre las innovaciones más importantes se encuentra la creación -- de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo

-para la coordinación de las dependencias cuyas actividades inciden en el turismo.

14.- El Consejo Nacional de Turismo y, la Secretaría de Turismo, tienen en común muchas funciones pero una que los hace diferentes es que el Consejo nacional de Turismo se preocupa respecto al buen nombre de México en el Extranjero, no queriendo decir con esto que la Secretaría de Turismo no lo haga, sino que promueve más el turismo a nivel Nacional. El Presidente del Consejo Nacional de Turismo tendrá permanentemente para sus actividades en el exterior, el carácter de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

15. - La Ley Federal de Fomento al Turismo es de interés público y de observancia general en toda la República, y el Consejo Nacional de Turismo, es un Organó de Consulta y Asesoramiento de las autoridades Turísticas Federales.

16.- Según mi punto de vista, no es conveniente que exista el Consejo nacional de Turismo, si bien se preocupa del buen nombre de México en el Extranjero esto lo puede hacer la Secretaría de Turismo, y de éste modo el Estado no tendría una erogación doble, como sería el caso de pagos de sueldos, a empleados del Consejo Nacional de Turismo y de la Secretaría de Turismo.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- D. Admvo. GABINO FRAGA Ed. Porrúa  
México 1954.
- 2.- D. Admvo. ANDRES SERRA ROJAS Ed. Porrúa  
México 1959.
- 3.- D. Admvo. RAFAEL BIELSA. Ed. Depalma -  
Buenos Aires 1956
- 4.- D. Admvo. CARLOS GARCIA ORIEDO Ed. Eisa  
Madrid 1953
- 5.- D. Admvo. GASTON JEZE. Ed. Depalma  
Buenos Aires 1949.
- 6.- D. Admvo. NAVA NEGRETE ALFONSO Ed. Porrúa  
México 1959.
- 7.- Temática y GONZALEZ A. Ed. Porrúa  
Legislación.  
Turística. ALPUCHE R. México 1969
- 8.- El Turismo LUCAS DE PALACIO  
su evolución México 1950
- 9.- El Turismo Norte  
americano en Mé- Ed. Banco de  
xico. México 1941
- 10.- Nacionalidad y XAVIER SN MAR Ed. Mar.  
Extranjera TIN Y TORRES México 1954
- 11.- El Turismo Ex- HERNANDEZ DEL México 1955  
tranjero en ROSAL A.  
México.
- 12.- Introducción - ORTUÑO MARTINEZ  
al estudio del MANUEL México.  
Turismo.

- 13.- *Historia del Turismo en México.* HERRERIAS ARMANDO México.
- 14.- *Tratado elemental del Derecho Turístico.* PEREZ BONIN ENRI-  
QUE
- 15.- *Memora de labores Departamento de Turismo.* México 1974
- 16.- *Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal.*
- 17.- *Diario Oficial del 21 de diciembre de 1939*
- 18.- *Diario Oficial del 8 de agosto de 1973.*
- 19.- *Manual de Consulta Interna: Sobre disposiciones jurídicas vigentes del sector turismo; Secretaría de Turismo; Oficialía Mayor. Dirección General de Servicios Jurídicos -- Dic. 1978.*
- 20.- *Diario de los debates de la Camara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos -- Mexicanos Legislatura año II México, D. F., Sabado 28 de diciembre de 1974 Tomo II número 50.*
- 21.- *Diario de los debates de la Camara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos -- Mexicanos XLIX Legislatura año II México D. F., 30 diciembre 1974 Tomo II número 51.*