

14
30

Universidad Nacional Autónoma de México

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
A R A G O N**



**LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL
FOMENTO DEL TURISMO EN MEXICO**

TESIS PROFESIONAL

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

LUZ DE GRACIA MORALES REYES

MEXICO, D. F.

1981



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E.

C A P I T U L O I

BREVE HISTORIA EVOLUTIVA DEL TURISMO EN MEXICO.

a) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TURISMO.....	Pág. 1
b) LA EVOLUCION ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.....	" 19
c) LEYES QUE REGULARON AL TURISMO EN MEXICO.....	" 33

C A P I T U L O II

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL TURISMO.

a) EL PODER EJECUTIVO.....	" 36
b) EL PODER LEGISLATIVO.....	" 43
c) EL PROCESO EVOLUTIVO.....	" 49

C A P I T U L O III

LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN LA FUENTE TURISTICA.

a) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SECRETARIA DE - PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.....	" 57
b) LOS ESTIMULOS FISCALES EN MATERIA TURISTICA.....	" 63
c) LA INVERSION TURISTICA EN MEXICO.....	" 99

C A P I T U L O IV.

LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE TURISMO.

a) LA CONSTITUCION MEXICANA EN MATERIA DE TURISMO.....	" 110
b) DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN AL TURISMO EN MEXI CO EN NUESTROS DIAS.....	" 113
CONCLUSIONES.....	" 123.

INTRODUCCION

Es evidente que ningún sistema tributario, el cual pretenda mantener u. a líneas consistentes y justas a la par provechosa, puede prescindir de un capítulo destinado a la regulación de los estímulos fiscales.

Si con anterioridad, cuando la Hacienda Pública carecía de una sistemática elaboración científica, y la recaudación de impuestos era por tanto calificada de medio accesorio y transitorio en la economía del Estado, las exenciones eran comunes; hoy la economía financiera ha alcanzado la categoría de ciencia y tiene adquirida insospechada organización, los incentivos fiscales alcanzan inusitada relevancia.

Además, los estímulos fiscales están en compatibilidad con la actividad político-financiera estatal, intentar suprimirlos sería tanto como establecer una clara pugna con tales principios, por ello resulta la necesidad y utilidad de su preservación.

En tiempos pretéritos fueron usados con exceso y aplicados privativamente, al grado de asimilarlos a una verdadera prerrogativa de la cual solamente disfrutaban ciertas clases sociales, con exclusión al correspondiente perjuicio de las clases numerosas. Pero en la actualidad se tiene de ellos un concepto diverso. No es ya un favor o privilegio propio de determinada clase social; es una institución de aplicación general provechosa indistintamente, a quien se encuentra en la situación abstracta prevista por la ley, y están llamados a cumplir importante función en el desarrollo social.

El objetivo de este trabajo es analizar dentro de un marco de jurisdicción, la conveniencia y eficacia de los estímulos fiscales con relación a su aplicación, cuando son concedidos por la federación a determinados causantes.

El problema presenta diversos aspectos? Al establecer un régimen determinado o facilidades impositivas, el legislador ha sido movido por consideraciones cuya validez es necesario revisar. A su vez, los resultados de un régimen de franquicias fiscales pueden obedecer a situaciones complejas, las cuales es menester desentrañar.

Es fácil observar en la investigación ardua de tales problemas, la imposibilidad de agotarla mediante el presente trabajo, sin embargo, se intenta estudiar si el régimen de estímulos fiscales en materia turística ha sido adecuado, tanto jurídica como prácticamente, para los fines creados.

Con tal pretensión, planteamos inicialmente un panorama respecto al desarrollo operado en la industria turística en México, correlativamente al normativo y administrativo. Intentando investigar las formas y naturaleza de cómo se plasman los estímulos fiscales, sus efectos y justificaciones; para posteriormente analizar el marco jurídico en el cual se desenvuelve la actividad turística en nuestro país.

Nuestro propósito estriba en señalar los defectos y sugerir las formas indispensables a las innovaciones pertinentes. Las consideraciones generales o conclusiones que lleguen a generarse de la presente investigación tendrán como fundamento el mejoramiento del régimen de estímulos fiscales a la indus-

tria iuristica, lo cual redundará indefectiblemente en el co-
bal logro y realización de los fines perseguidos por un siste-
ma tributario que cumple fíelmente sus funciones.

C A P I T U L O I

BREVE HISTORIA EVOLUTIVA DEL TURISMO EN MEXICO.

- a) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TURISMO**
- b) LA EVOLUCION ADMINISTRATIVA DEL TURISMO**
- c) LEYES QUE REGULARON EL TURISMO EN MEXICO.**

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TURISMO

Antes de reseñar el desarrollo histórico del turismo, es pertinente establecer un concepto de este término.

Así pues, en principio encontraremos que etimológicamente — la vez "turismo", contiene las raíces provenientes del latín — "tour" y "turn", los cuales derivan del sustantivo terminus — (terme), del verbo tornare, cuyo significado es girar, en el — latín vulgar, como sinónimo de viaje circular. Arthur Haultet — expresa: "el vocablo tour tiene posiblemente un origen hebreo, ya que en la biblia aparece que Moisés envió a Canaán un grupo de representantes para visitarlo y obtener la información necesaria respecto a las características generales del lugar. — Adn cuando la palabra tour no se use en el hebreo, sí fué utilizada antiguamente como sinónimo de viaje de vanguardia, reconocimiento e exploración.

Ahora bien, aunque el número de libros escritos respecto al turismo no es muy grande, los autores respectivos han tratado de proporcionar una definición del turismo, elaborando — estructuras muy complejas superiores a la fórmula más elemental y general, se define como la afición de viajar para recorrer un país, en busca de un ambiente apacible y confortable, propicio al reposo, quietud y salud.

(1) Citado por Oscar de la Torre Padilla. El Turismo — Fenómeno Social. Pág. 15.

Troisi lo define en los siguientes términos: "conjunto de traslados temporales de personas, originados por necesidades de reposo, de cura, espirituales o intelectuales". (2)

De la anterior definición se destaca la idea de traslado en el turismo, en tal medida, no es posible concebir al uno sin el otro, empero, dicho traslado deberá ser de índole temporal, es decir, deberá estar limitado a un mínimo y a un máximo de duración, por ello, la Sociedad de Naciones (1937) y posteriormente la Organización de las Naciones Unidas han precisado, es turista quien permanece por más de veinticuatro horas en un país diverso al de su origen o residencia habitual, estableciendo un límite máximo no fijo, que va desde los seis meses, a un año, susceptible de renovación.

Para de la Torre Padilla, el concepto de turismo no sólo incluye a los turistas, sino comprende todas las relaciones derivadas del movimiento turístico, como son los establecimientos de hospedaje y alimentación, medios de transporte, guías, centros recreativos y de espectáculos y en general todos los atractivos, bienes y servicios que el turista requiere. Así expresa: "el turismo es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural". (3)

(2) Citado, por Manuel Ortúño, Introducción al Estudio del Turismo, Pág. 15.

(3) Ob. Cit. Pág. 19.

Por cuanto hace al marco jurídico, no existe ninguna concepción acerca del turismo, pues ni en nuestra vigente Ley Federal del Fomento al Turismo, ni en los precedentes legales en nuestro país aparece norma o disposición alguna de la cual se pueda derivar un concepto jurídico del turismo. La citada Ley es de interés público y tiene por objeto el fomento al turismo, pero deja al garete la extensión de su interpretación y su posible definición, cuando no determina los actos y condiciones que han de catalogarse como turísticos, dejando al arbitrio personal la interpretación de los supuestos de su aplicación en los casos dudosos.

Una vez expresadas someramente algunas concepciones del turismo, planteadas por algunos autores, entraremos al análisis de los antecedentes históricos del turismo a un nivel general y posteriormente lo ubicaremos dentro del plano nacional.

Existen diversas interpretaciones respecto al fenómeno turístico, el cual si bien tiene antecedentes remotos, no es sino hasta el presente cuando debido al carácter masivo alcanzado y sus importantes repercusiones en la vida social, económica y cultural de los pueblos, ha merecido la atención tanto de los gobiernos como de los sectores privados.

Como antecedente inmediato hallamos los viajes, los cuales si bien, en la mayoría de los casos no fueron planteados y realizados con fines turísticos, si guardan relación con el origen y desarrollo de los desplazamientos de esta índole.

Un ejemplo de esos viajes lo constituyen los efectuados por los piadosos peregrinos y romeros impulsados por sentimientos religiosos o viajeros con espíritu de aventura o curiosidad, quienes emprendían andanzas múltiples. Como caso particular encontramos los viajes en el siglo VIII A. de C. acostumbrados en el mundo helénico, bien para participar, bien para presenciar las competencias deportivas suscitadas en Olimpia. Incluso se llegaban a pactar treguas en las guerras que frecuentemente sostenían entre sí las Ciudades-Estados, para facilitar el tránsito de concurrentes a dichos eventos.

Después de la caída del Imperio Romano, un gran número de viajeros recorren por tierra desde el Báltico hasta la China-Meridional, siguiendo rutas ya establecidas para intercambios comerciales; los realizaban los mercaderes de la Liga Hanziática, los árabes y algunos otros procedentes del orbe románico.

Fue hasta el siglo XVII cuando empezó a incrementarse el número de quienes visitaban centros culturales y las grandes poblaciones, acusándose desde entonces un sensible movimiento migratorio entre los diversos países europeos. Estos grupos fueron de tal magnitud sobre todo en Francia, por lo cual, De Saint Morice publicó en 1672 "La Guía Fiel de los Extranjeros en Viaje por Francia", en donde daba detalles de los caminos y sitios de interés, describiendo también los atractivos y sitios de diversión en los alrededores de París.

En Inglaterra en el siglo XVIII ya se empleaba la frase de origen francés "Faire Le Grand Tour", para designar a los

jóvenes que organizaban recorridos por Europa para completar su educación, a quienes se les empezó a llamar turistas y se usó después en Francia para designar a toda persona viajante por placer o curiosidad, o por motivos culturales. Dicho término fué adoptado por diversos países en sus propias lenguas en el sentido de viajes hechos sin objeto lucrativo, sino sólo para distraerse, descansar o procurarse salud o bien, por el deseo de conocer otros lugares y costumbres.

Por su desenvolvimiento, Oscar de la Torre contempla tres etapas en el desarrollo turístico (4) y son:

1.- La primera época comprende hasta mediados del siglo - XIX y podríamos mencionar, se caracteriza por ser elitista. En esta época la práctica turística estaba reservada a grupos minoritarios, a personas de recursos económicos elevados; los caminos modernos se encuentran en su etapa incipiente y las líneas férreas no existen o son muy escasas; los medios de transporte muy rudimentarios, limitados e incómodos, disponen de una capacidad mínima y por lo regular no cuentan con itinerarios fijos; el único medio de transporte relativamente masivo es el barco; existen pocos lugares de hospedaje y refrigerio; aún no aparece el intermediario promotor (agente de ventas); no hay medios publicitarios ni organizaciones promotoras de lugares turísticos; no se conceden créditos para viajar y no existen leyes laborales para el goce de vacaciones pagadas para los trabajadores.

(4) Ofr. Ob., Cit., Págs. 19 a 24.

-Podamos decir, durante este periodo por la forma de --
 practicarse el turismo, solamente tenían acceso los sujetos --
 pertenecientes a clases privilegiadas, por ello se le denomina
 elitista-

.- La segunda etapa, se inicia la popularización pre--
 cursora del turismo masivo y comprende hasta la primera mitad
 del siglo XX, se encuentra caracterizada porque los viajes de
 recreo, descanso, salud o cultura, los practican individuos --
 que provienen de sectores más vastos de la población.

Al organizar Thomas Cook en 1841 la primera excursión con
 carácter comercial, se empieza a usar el ferrocarril como me--
 dio de transporte para grupos con fines turísticos.

Las antiguas posadas, hospederías, paradores y mesones se
 superan y multiplican, el hotel como unidad tipo hospedaje; -
 surgen en Europa las primeras escuelas de hotelería.

Al generalizarse los medios de transporte público colec--
 tivo, tienen acceso a la práctica del turismo un número mayor
 de individuos, quienes no requieren necesariamente de disfru--
 tar de algún recurso económico.

Se inventa el automóvil y el avión, y empieza a generali--
 zarse el transporte en autobús, aún cuando el avión no llega -
 todavía a utilizarse plenamente como medio de transporte masi--
 vo; aparecen los caminos y carreteras, se construyen vías de -
 ferrocarril más anchas y mejor trazadas, se edifican los pri--

aeropuertos, se perfeccionan las instalaciones para la navegación y se abren nuevos puertos marítimos.

Aparece el agente de viajes y los organismos privados y oficiales de turismo, no hay todavía suficientes sistemas adecuados de crédito, se empieza a usar la publicidad para promover centros turísticos; en algunos países el trabajador empieza a disfrutar de legislaciones más liberales, gracias a las cuales puede viajar.

Podemos concluir, en esta época empieza a popularizarse el turismo entre más grandes sectores de la población. Es un período en el cual los viajes turísticos van convirtiéndose en un imperativo social, gracias a la difusión de información acerca de los atractivos turísticos y a la organización y mejoramiento tanto de los servicios existentes como de los de nueva creación.

3.- A esta época la podemos llamar como de turismo masivo o en desarrollo y empieza a partir de la segunda mitad de este siglo hasta nuestros días.

Después de la Segunda Guerra Mundial y debido a la utilización de la turbhélice en la propulsión aérea, aparece el jet, el cual permite el transporte masivo de pasajeros suado a los perfeccionados y confortables medios terrestres y acuáticos, así como los de telecomunicación, permiten al turista trasladarse rápidamente; sobreviene la expansión del automóvil, el cual es usado por un gran número de personas para viajar.

La construcción, modernización y diversificación de establecimientos de hospedaje, facilitan y estimulan las visitas de turistas; los medios de transporte regular con itinerarios fijos son rápidos, cómodos y seguros; el agente de viajes se convierte en la parte más dinámica de la organización turística.

Se cuenta ya con disposiciones para reglamentar las actividades turísticas y laborales en forma proporcionada para el desarrollo armónico y equilibrado del turismo.

Los organismos turísticos oficiales y privados planifican y desarrollan profesionalmente sus funciones. Operan accesibles sistemas de crédito para viajar, y se presta particular atención a su práctica en masa.

A continuación haremos un esbozo del proceso histórico de la actividad turística en México, empezando por decir: fueron pueblos con vocación de peregrinos, quienes en tiempos precolombinos habitaron el actual territorio mexicano.

Día con día, la arqueología nos confirma las raíces de procedencia de esos pueblos y se pueden localizar en lugares remotos, fuera del continente. Llegar a éste para fundar centros culturales de tan relevante contenido les impuso el imperativo del desplazamiento migratorio, antecedente elemental para modelar, en el hombre, el cimiento de una conducta de viaje, en el caso de Tenochtitlán, ayuda a explicar su ímpetu expansionista, sus caminos, el dominio de la navegación lacus-

-tre y sus contactos "internacionales" con grupos humanos — asentados en tierra, aún ahora geográficamente distantes.

El mexica siempre reveló interesante vocación viajera. — Para llegar al islote donde halló la nopalera y el águila y — fundar la gran Tenochtitlán, hubo de peregrinar a través de — siglos y de mil paisajes, y lo hizo siguiendo las conocidas — inspiraciones místicas; después la motivación en turno fué el comercio, cuando el peregrino endureció el puño y afinó la astucia, y mediante los dilatados canales del comercio y de sus sagaces comerciantes (pochtecas), penetró en diversos rincones de la geografía del Anáhuac, auspiciando al mismo tiempo todo tipo de intercambios y de mestizaje; el de la religión, lengua, costumbres, afectos y amistades. Los dominios mexicanos llegaron a ser gigantescos. No en balde fué la más grande y orgullosa comunidad de Mesoamérica. Por el oriente se extendía — hasta el Golfo de México; por el suroeste hasta el Océano Pacífico; por el sur más allá de Guatemala; por el norte y noroeste colindaban con los chichimecas; y por el poniente rozaba con el gobierno de Michoacán.

El Emperador Xoctesuma dispone de caminos eficaces para — las necesidades del imperio por los cuales transita el comercio, la religión, el militarismo, e incitaban el intercambio y el viaje en esa noble y mexicana prehistoria del turismo.

Según del Villar y Peña Raso, las principales vías de comunicación mexicana fueron; "Tenochtitlán-Atlixco-Cholula-Tecamachalco-Xicalanco, iniciándose en este punto dos rutas; una

a Tlaxico en la región Mixteca-Di,oteco, y la otra Tlaxico---
 pco-Tuxtla-Centromérica". (5)

El dominio de los mexicas pasó del paralelo veintidos y ..
 contuvieron guarniciones militares permanentes en sitios es---
 tratégicos para contener las posibles invasiones de los bárba---
 ros.

La población de Tenochtitlán se desarrolló en los lagos;
 otras crecieron en la vecindad y, con ello, la navegación ad---
 quirió singular importancia en la vida diaria de las comunida---
 des indígenas. Alcanzando de tal modo una producción pesquera,
 pues "a principios del siglo XVI se extraían en botes y canoas
 más de un millón de pescados para el consumo de las ciudades -
 del valle". (6)

Durante la época en estudio, existían albergues indígenas
 que José Ignacio de la Hidalga (7) en sus conferencias ha de---
 nominado como hotelería azteca identificándolos como el ante---
 cedente inmediato del mesón virreinal. Tales albergues eran ---
 edificios de un piso localizados principalmente en las cerca---
 nias de los mercados y a la entrada de las ciudades. En los -
lugares lacustres tenían doble acceso; uno por la calle y otro

(5) Citado por Héctor Manuel Romero. Crónica Mexicana del
 Turismo. Pág. 22.

(6) Charles Gibson. Los Aztecas Bajo el Dominio Español.
 1519-1810. Pág. 257.

(7) Cfr. Citado por Héctor Manuel Romero. Op. Cit. Pág. 28.

hacia el embarcadero propio del concalli que operaba como atracadero de embarcaciones. En un patio central se localizaba el altar dedicado a Yacotecutli, patio a cuyo alrededor se distribuían las crujías destinadas a almacenar las mercancías y pertenencias de los viajeros, las oficinas administrativas, las del intendente, baños y habitaciones.

Así pues, en cierta manera podemos concluir, dentro del territorio mexicano se efectuaban actividades que si bien no pueden catalogarse como turísticas de acuerdo al concepto actual del turismo, sí podemos afirmar se realizaban viajes y desplazamientos fundamentales para el posterior desarrollo turístico propiamente dicho. Considerando que el Emperador Xocotzumna y su pueblo tenían conciencia de la existencia de comunidades diferentes, más allá de los confines del imperio; en el sur, más allá de los mayas, quienes se asentaron en los hoy Estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas y en las Repúblicas de Guatemala y Honduras, pues hicieron contactos "internacionales" con otras tribus y pueblos hasta alcanzar latitudes meridionales incluyendo aún áreas superiores a las ubicadas en Centroamérica y llegan a Panamá, Colombia, Ecuador y Perú.

Finalmente, con frecuencia en la publicidad turística, se alude al carácter hospitalario del mexicano y a la delicadeza en la práctica de su anfitriónismo hacia el turista, lo recibe con la expresión; "esta es su casa", saludo ya clásico y cuyo más antiguo antecedente histórico lo hallamos procedente del propio Xocotzumna, quien el 8 de noviembre de 1520, al recibir

a los escolares en la entrada de la gran Tenochtitlán y posteriormente cuando ya instalados en el Palacio Axayacatl les dice: "En nuestra casa estás; comed, que cansad". (8)

Una vez realizada la conquista de la gran Tenochtitlán y formada la Nueva España, el tráfico español recién establecido generó inicialmente en la frecuente ruta Veracruz-México, la necesidad de fundar los primeros mesones virreinales, antecedente de lo que andando el tiempo multiplicaría su denominación: ventas, hosterías, posadas, paradores, casas de huéspedes, moteles, famiteles, condoteles, apartamentos con servicios de hotel, suites, apartohoteles, econhoteles, casas rodantes, albergues, mesones con dinámica nueva y con cambios fundamentales continuaban en Nueva España, la tradición hospitalaria de los albergues prehispánicos, encontrando entre ellos la diferencia de los concallis, los cuales eran operados por el Estado y los mesones con trabajados por particulares, cumpliendo con las obligaciones derivadas de las costumbres nuevas con el establecimiento de establos y caballerizas, y descartar otros como el baño, no del todo agradable a la nueva clientela.

Es evidente, como desde la época de la colonia, la autoridad a través del Cabildo, regulaba y reglamentaba la actividad mesonera, control gubernamental durante cuatro siglos mantenido y hoy ejercido por la Secretaría de Turismo en lo referente

(8) Bernal Díaz del Castillo. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Pág. 66.

a la fijación de tarifas de hospedaje, alimentos, etc. Se debe al propio Hernán Cortés el origen de esta política de regular precios e imponer sanciones en el campo del servicio hoy denominado turismo.

La construcción de caminos y carreteras, sustitutos de las brechas realizadas por los indígenas, estuvo encomendada a los Consulados, habilitando nuevas rutas, aptas para el tránsito de bestias y carretas. Así, se estableció una red de caminos para satisfacer las necesidades fundamentales del virreinato. Sin embargo, los caminos decayeron por la disminución de la mano de obra indígena, por la falta de recursos financieros y, en especial por la ausencia de una política definida de impulso a las vías de comunicación, fenómeno acentuado en la primera mitad del siglo XVIII.

La navegación marítima internacional de la Nueva España, tuvo sus orígenes en el Puerto de Veracruz, al operar como puerto de entrada de Europa al Anáhuac.

En 1531 se autorizó el establecimiento del Puerto de Acapulco, para elevar el transporte de mercancías al oriente. Así, el comercio de España-Nueva España con sus lejanas posesiones en Filipinas, se efectuó vía Acapulco. En 1565 se inició un período en el cual el transporte marítimo por el Atlántico se resolvió agrupando las nuevas flotas, como recurso para evadir los ataques piratas. Al operar así, surgió una nueva restricción al comercio, pues España impuso nuevos sistemas de control mediante el monopolio de puertos, barcos y mercancías, y reservó el tráfico comercial a los puertos de

Cádiz y Sevilla y los de Veracruz y Acapulco, quedando Manila como puerto principal en la ruta de oriente.

De lo anterior, podemos decir, durante la época virreinal por lapso de tres siglos, hubo actividad turística, aunque de índole muy especial. No se registra el movimiento de turismo masivo, salvo el de las peregrinaciones religiosas de la Virgen de Guadalupe y del Señor de Chalma. También se efectuaba el "turismo de ferias", como el de San Juan de los Lagos y la de San Marcos. Respecto de la aportación de las carreteras virreinales al turismo, no fué precisamente para el tránsito de viajeros, sino los medios para crear parte muy importante del patrimonio cultural del país. Durante este lapso en México surge la arquitectura religiosa.

En efecto, durante el virreinato se forzó por descubrimiento, adopción o creación gran parte del acervo histórico del turismo en México. En todo ello, hubo comunicación y como la única de entonces eran los caminos, a los de ayer se debe en gran medida el disfrute de los atractivos nacionales de hoy.

Al consumarse la Independencia en 1821, se alteró el ritmo y el tiempo de los viajes, para entonces, la ruta más recorrida va de la Ciudad de México a Veracruz; la ruta del exilio elegida por los españoles para emigrar a Europa, amenazados por los rencores despertados, como explotadores de los emancipados. La nación surgida se convierte en un atractivo para viajeros extranjeros. Era la de entonces una ciudad algo mayor a la de Nueva York y con mejores servicios. En esta época se

euforia, la de México en 1821, en una ciudad sujeta a mil proposiciones y proyectos, así como de iniciativas alternativas. Una de ellas alude a la reglamentación de aquellos servicios - destinados a los forasteros en visita.

Tres años después de que México empezara a perder su tutela española, Fray Fernando y Teresa de Hierro ya del "extranjero visitante", quien llegaba a la Ciudad de México.

En el siglo XIX la feria de San Juan de los Lagos retuvo el primer lugar en popularidad entre todas las ferias nacionales. La pequeña ciudad, dice Guadalupe Fonroy (9), era insuficiente para albergar el gran número de visitantes llegados por todos los medios imaginables de transporte. Su fama llegaba - hasta Europa, donde se preparaban surtidos de mercancía varia, con destino a México.

En el México independiente la responsabilidad de los caminos reposó en la Secretaría de Relaciones. En 1856 el Ministerio encargado de las obras públicas es el de Colonización, - Industria y Fomento, el cual proporciona la lista de las carreteras y caminos.

Después del patetismo de aproximadamente medio siglo de vida independiente, durante el cual la lóbreguez del cielo nacional sólo se iluminó con los hombres de la reforma, con Juárez y con los Cadetes del Colegio Militar en 1847, el país - arriba a treinta años de paz y se desenvuelve bajo el signo -

(9) Cfr- Citado por Héctor Emanuel Romero. Ob. Cit. Pág. 94.

del capitalismo. La república no se mantuvo al margen del desarrollo tecnológico de la época, así, en 1837 y 1850 se otorgan cuatro concesiones ferrocarrileras, entre el primer tramo y el primer ferrocarril completo, esto es, de 1850 a 1872, se promulgaron decretos otorgando aspeo a otras cuarenta y cuatro líneas ferroviarias. El 10. de enero de 1872, señala Manuel Romero, "el Presidente de la República Don Sebastián Lerdo de Tejada inaugura la primera corrida del tren que inauguró la primer ruta ferrocarrilera de recorrido largo, de la Ciudad de México al Puerto de Veracruz". (10)

Asimismo, por impulso a la navegación marítima, se facilitan los traslados de personas de un continente a otro, en 1867 se suscribió el primer contrato con una compañía naviera, la cual se obligó a hacer dieciocho viajes anuales entre puertos mexicanos y europeos. En 1873 se organizó por contrato una segunda línea para unir Nueva Orleans con Tampico, Tuxpan y Veracruz vía Progreso. En 1870 se estableció comunicación marítima mediante una línea de vapores de San Francisco a Panamá. En 1872 una compañía naviera inició sus viajes entre Panamá y Salina Cruz, Puerto Angel y Socomusco.

Con el advenimiento del ferrocarril y la activación de los viajes, empezaron a surgir los primeros hoteles, sustituyendo favorablemente a los pintorescos pero obsoletos mesones; en 1898, se reportan treinta y tres hoteles en la Ciudad de México y algunos otros en construcción.

(10) Ob. Cit. Pág. 167.

A fines del siglo XIX la Ciudad de México necesitaba ya - comunicaciones rápidas, vino entonces Ramón Guzmán, quien fundó la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito, y así, se pudo incursionar por los alrededores de la ciudad, iniciándose el llamado "turismo interno". En 1896 el Ayuntamiento autorizó a la citada compañía para sustituir a la tracción animal por fuerza eléctrica. En 1898 empezaron los trabajos de electrificación y el 15 de enero de 1900, se inauguró la línea eléctrica entre México y Tacubaya, posteriormente las diversas calles de la metrópoli, por ello, la compañía cambió de nombre al de "Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos". Dadas las facilidades por los transportes, los metropolitanos empezaron a practicar los primeros viajes a los alrededores, después a la provincia, y viceversa, por placer frecuentemente salía la gente de México por el rumbo de Toluca, Querétaro, Puebla y Guadalupe.

La imagen del turista empieza a deslizarse en la mente y vocabulario del mexicano, en la plenitud del porfirismo, pues según lo indica Daniel Cosío Villegas, "desde los últimos años del siglo XIX, cuando el México Porfirista presumía y se alborotaba con sus caminos de hierro, empezaron a presentarse con regularidad excursiones de norteamericanos turistas, que visitaban el mercado de flores, la Catedral, el Museo de las Culturas, Chapultepec, Santa Anita, Cuernavaca, y las diversiones típicas de los pueblos indígenas" (11).

(11) Historia Moderna de México. Capítulo El Porfiriato. La Vida Social.

Antes de iniciarse el movimiento revolucionario de 1910, existían en la Ciudad de México cuarenta y tres hoteles y seis casas de huéspedes, diecinueve restaurantes y cafés de categoría turística.

Después del movimiento de 1910 y establecido el gobierno actualmente en vigor, el auge del turismo ha ido en aumento -- constante, dadas las facilidades de transportación, así como el cuidado y superación respecto a los servicios de hotelería, atractivos nacionales y amabilidad de los anfitriones, característica de los mexicanos; ello ha provocado la intervención del gobierno de México y de la iniciativa privada, en la organización, reglamentación y desarrollo en el aspecto turístico, en la forma y condiciones que adelante se estudiarán.

LA EVOLUCION ADMINISTRATIVA
DEL TURISMO.

Como se expresó en el apartado precedente, durante el --
lapso comprendido de 1910 a 1927, la actividad turística en --
México se vió reducida al mínimo, en virtud de la ausencia de
la paz pública y estabilidad política. No es sino hasta 1928,
cuando la afluencia de visitantes adquiere renovado auge, al--
canzando la cifra total de ciento diecisiete mil turistas. --
Ello impelió a las autoridades a recapacitar en lo generoso de
esa actividad, surgiendo así las primeras medidas para fomen--
tarla y regularla.

Se puede afirmar, la historia moderna del turismo en Mé--
xico se inicia en 1929, cuando por Acuerdo Presidencial de 6 --
de julio del mismo año, y publicado en Diario Oficial de la --
Federación, el 11 del propio mes y año, se crea la primera de--
pendencia administrativa, denominada Comisión Mixta Pro-Turis--
mo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, integrada por
algunos representantes del Ejecutivo Federal, de la banca, del
coercio, de la industria, en especial de la hotelera, de los
ferrocarriles de México, etc.; contando entre sus facultades:
proponer y ejecutar todos los procedimientos y sistemas ten--
dientes a fomentar y desarrollar el turismo, especialmente en
el extranjero, exhortar a las empresas privadas a cooperar con
el gobierno para el incremento de la industria turística.

Sin embargo, la vida de la Comisión Mixta Pro-Turismo, --
fue efímera, pues, por Ley de 13 de enero de 1930, publicada --

el día 7 del mes siguiente, se formó la Comisión Nacional de Turismo, y según la Ley Orgánica de dicha Comisión, se le dió personalidad jurídica para poder actuar con cierta flexibilidad económica y administrativa; se señaló como Presidente de la misma al Secretario de Gobernación, y se integró por los titulares de otras dependencias del Poder Ejecutivo y representantes del sector privado, relacionado con el turismo. Conforme a esta Ley y su Reglamento de 30 de enero de 1930, publicado el 10 de febrero siguiente, se sentaron las bases para la estructuración de las Comisiones Locales de Turismo en los Estados, participando representantes de autoridades locales, Cámaras de Comercio, así como todas aquellas empresas vinculadas al turismo. La Comisión estaba formada de la siguiente manera: Asamblea como órgano supremo; Comité Ejecutivo como ejecutor; Sub-Comisiones de: Administración, Propaganda y Prensa, Vigilancia y Seguridad, Comunicaciones y Transportes, Mejoramiento de Ciudades, Turismo Local y Coordinación de Actividades Nacional Pro-Turismo; Trámite, Estadística, Investigación e Integración.

El objeto de su actividad estaba encaminado a fomentar, por los medios oficiales y privados a su alcance, el turismo nacional e internacional, así como «eliminar los obstáculos para el desarrollo del mismo; servía de coordinador y orientador de las Comisiones Locales de Turismo, así como del sector privado con interés turístico.

Posteriormente, en el año de 1932, el Congreso de la Unión, expidió un decreto, publicado el 15 de diciembre del mismo año, y se cambió la denominación de Secretaría de Indus-

-tado, comercio y trabajo, por el de Secretaría de Economía -- Nacional, en él se dispuso que las atribuciones del encargado del despacho de la Secretaría de Gobernación, conforme a la -- Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo de 13 de enero de 1930 y su Reglamento, correspondían a partir del 1o. de -- enero de 1933, al encargado del despacho de la Secretaría de -- Economía Nacional.

La Secretaría de Economía Nacional creó una Oficina de -- Turismo, como una de sus dependencias y por Acuerdo Presiden-- cial de 8 de marzo de 1933 se organizó la Comisión de Turismo, integrada por el Jefe de la Oficina de Turismo de la citada -- Secretaría y los representantes de las actividades conexas; -- surgió también el Comité Oficial, presidido por el Secretario de Economía e integrada además por el Director de Aduanas de -- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Director de -- Caminos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, -- el Jefe del Departamento Consular de la Secretaría de Relacio-- nes Exteriores y el Jefe de los Servicios de Inspección Gene-- ral de Sanidad del Departamento de Salubridad Pública, a efec-- to de estudiar los problemas relacionados con el turismo, pro-- pusieran soluciones concretas y mejoraran las condiciones para los turistas; igualmente se creó el Patronato de Turismo con -- los titulares de las Secretarías de Economía Nacional, Gober-- nación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Co-- municaciones y Obras Públicas y el Jefe del Departamento de -- Salubridad, para orientar las actividades necesarias en mate-- ria de turismo y decidir las medidas a adoptar.

Este Acuerdo, en sus considerandos establecía, tal como ya se crea sin perjuicio de reformar la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo.

Para reafirmar el acento sobre la competencia de la Secretaría de Economía con relación al turismo, en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, de 22 de marzo de 1934, se señaló como atribución de esa dependencia, - la referente a los asuntos de la rama.

Desde la reforma de la Ley de Secretarías de Estado, realizada el 3 de mayo de 1935, se atribuyó a la Secretaría de -- Gobernación la materia de turismo, facultad reformada en la -- Ley de 30 de diciembre de 1935, regresando así esta atribución a esa dependencia y suprimiéndose la anterior organización.

Por decreto expedido el 13 de mayo de 1935, publicado el 18 del mismo mes y año, se reformó la Comisión Nacional de Turismo y se integraba de la siguiente manera:

A) Consejo Patrocinador, formado por los titulares de las Secretarías de Estado, de Gobernación, Relaciones, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones; y por el Departamento de Te-- lúbridad.

B) Consejo Consultivo, compuesto por representantes de -- empresas, bancos y comercios.

C) Comité Ejecutivo, estructurado por un Presidente, un -- Secretario y un Asesor, quienes eran nombrados por el Secre-- tario de Gobernación.

Entre las funciones de la citada Comisión estaba la de hacer propaganda de las atracciones turísticas, educar al pueblo en favor del turismo, perfeccionar los servicios turísticos, proponer las disposiciones legales en la materia, establecer en el país y en el extranjero agencias de viajes, etc.

Por decreto de 20 de abril de 1936, la Oficina de Turismo se transformó en Departamento, cimentándose de tal modo la atribución estatal más tarde llevada a cabo.

La Ley General de Población, de 20 de agosto de 1936, publicada el 29 del propio mes y año, indicaba como competencia de la Secretaría de Gobernación, el fomento del turismo en el interior y exterior, elemento de cultura, necesario para el desarrollo de la política demográfica y medio de conocimiento de los recursos del territorio nacional. Esta función se encargó, en la citada Ley, a la Dirección General de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Así pues, por primera vez se regularon normativamente las prestaciones turísticas de los particulares, sujetando su actividad a la organización del Estado.

Ahora bien, el 10 de mayo de 1937, se expidió el Reglamento de la Ley General de Población antes mencionada, disponía como encargado del desarrollo de las actividades turísticas al Departamento de Turismo, conforme a la Ley. Las oficinas de turismo de las Entidades Federales, colaborarían con el Departamento de Turismo, se constituirían comités Pro-Turismo y centros de atracción en los lugares idóneos, valiéndose de autoridades y de la iniciativa privada. Las agencias de turismo serían también dependencias del Departamento y se estable-

-serían en puertos fronterizos y marítimos de mayor influencia turística y en el extranjero o poblaciones del país donde se estimase conveniente. Se señalaron disposiciones tendientes a la regulación de la actividad turística, siguiéndose el criterio de la ley, abarcando restaurantes, hoteles, alojamientos, transportes, guías de turistas, agencias de viaje, etc., fijando sanciones por la violación de sus disposiciones.

El 21 de diciembre de 1939 se publicó el Acuerdo Presidencial de ese mes y año, por el cual se creó el Consejo Nacional de Turismo, compuesto por un Patronato Oficial y Comisiones Nacional y Locales de Turismo. El Patronato se integró con los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal; la Comisión Nacional con representaciones oficiales y privadas y las Comisiones Locales por representaciones de autoridades federales, así como de las entidades locales, de los municipios y de los organismos privados conectados a la actividad turística. Esta organización vino a sustituir a la Comisión Nacional de Turismo de 1935, subsistiendo para el desarrollo de la atribución estatal el Departamento de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Su objeto fundamental consistía en promover las condiciones necesarias a la existencia, fomento y desarrollo del turismo, constituyéndose un fomento de propaganda con aportaciones privadas y oficiales; como fin principal tenía el de servir de coordinador para la celebración del Segundo Congreso Interamericano de Turismo con sede en la Ciudad de México y a realizarse en el año de 1941.

Las exigencias de estructura y de desarrollo del turismo, provocaron la creación de la Comisión Nacional de Turismo, mediante la Ley expedida por el Congreso de la Unión el 25 de noviembre de 1947, a fin de conocer y resolver oportunamente los problemas relativos al turismo nacional y extranjero. Dicha Comisión se integraba por un Consejo Nacional de índole gubernamental, por representantes de empresas públicas y de las entidades particulares con interés primordial en el desarrollo turístico del país. La Presidencia del Consejo estaba a cargo del Secretario y tres Vocales, designados por el Presidente de la República por conducto del Secretario de Gobernación. La Ley en comentario entró en vigor el 1.º de enero de 1948 y derogó las disposiciones contrarias. El Reglamento de esta Ley, expedido el 29 de marzo de 1949, señalaba, la facultad de la Comisión para promover el desarrollo del turismo nacional y extranjero; regulaba las funciones de los órganos de la Comisión, establecía delegaciones de turismo en los puertos fronterizos de mayor corriente turística, así como en las ciudades del país y en el extranjero; normaba las actividades de las agencias de turismo, guías de turistas, servicios de transporte, establecimientos de hospedaje y restaurantes, fijaba sanciones por infracciones cometidas al Reglamento.

Las necesidades originadas por el desarrollo del turismo y el interés del gobierno por estimular de manera efectiva, se manifiesta a través de la expedición de ordenamientos jurídicos en la materia, dando origen a la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949, por medio de la cual se creó la Mi-

-receión General de Turismo dependiente de la Secretaría de --
Gobernación, órgano encargado del estudio y resolución de los
problemas relativos a la materia turística en la República.

Con fundamento en el artículo 40. de la Ley referida, se reformó la estructura del Consejo Nacional de Turismo encargado de seguir la política establecida en esa materia. Este se integró conforme a dicha disposición de la siguiente forma: El Secretario de Gobernación con carácter de Presidente del Consejo; el de Relaciones Exteriores; el de Hacienda y Crédito Público; el de la Economía Nacional; Comunicaciones y Obras Públicas; Salubridad y Asistencia; el Jefe del Departamento del Distrito Federal; representantes del Banco de México; Ferrocarriles Nacionales; Petróleos Mexicanos y de la Asociación Mexicana de Turismo.

Con esta nueva organización se reemplazó a la anterior y se concreta en forma precisa la actividad administrativa de -- resolución de los problemas turísticos en una dependencia gubernamental, siendo el paso decisivo a la fijación de la atribución estatal y su desempeño por órganos públicos.

Sin embargo, cabe decir, las medidas tomadas para desarrollar la industria turística en nuestro país, en la década de los cincuentas, no sólo se manifestaron en la estructura -- administrativa y jurídica, sino también en el aspecto financiero. Era necesaria la industria turística con un sistema de crédito favorable a su desarrollo; por ello, el gobierno federal expidió el 14 de noviembre de 1956 el decreto por el cual se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, cuyo manejo en fideicomiso fué encargado a la Nacional Financiera S.A.

En principio este fondo contó con un capital de cincuenta millones de pesos, más las asignaciones anualmente fijadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de las aportaciones realizadas por los gobiernos de los Estados y los particulares.

Este organismo cumplió su tarea de fomento y desarrollo de la actividad turística, mediante los apoyos a las organizaciones celebradas con el sistema bancario nacional y privado. Su capital lo absorbió el Fondo Nacional de Fomento Turístico (FONAFOTUR), al cual se incorporó.

La importancia del desenvolvimiento turístico quedó de manifiesto, cuando el Presidente de la República, Adolfo López Mateos en 1958 presentó la iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y según sus propias palabras, tenía por objeto mejorar la promoción de la actividad turística con índole cultural y beneficiosa a la República, pues redundaba en un incremento económico para la nación. Con esas reformas, surgió el Departamento de Turismo, dejando de ser una Dirección dependiente de la Secretaría de Gobernación, de esta manera adquiere jerarquía Constitucional de Departamento a partir del 1.º de enero de 1959. A principios de la década de los sesentas, se crea el Instituto de Investigación Turística, en tal virtud para el año de 1962 había aumentado la afluencia turística a novecientos cuarenta y un mil doscientos noventa y siete visitantes por año.

El 29 de diciembre de 1973 a iniciativa del Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, el Congreso de la Unión

decretó la Ley Federal de Fomento al Turismo, habiéndola enviado al Ejecutivo para su publicación y observancia el 7 de enero de 1974. Con esta Ley, el gobierno de la República propone lograr mayor desarrollo y aprovechar de manera 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 Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 22 de diciembre de 1976 y puesta en vigor el 1.º de enero de 1977, establece como dependencia de la Administración Pública Centralizada, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, también a la Secretaría de Turismo y en su artículo 42 coincidente con lo establecido en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, en el Capítulo I, señala sus atribuciones, entre las cuales destacan la de encargarse del despacho de los asuntos expresamente encomendados por la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal; contando para tal efecto con las unidades administrativas, indicadas en el Reglamento Interior en su artículo 2o.

El deseo de impulsar cada vez más la actividad turística por parte del gobierno mexicano, no solamente se ha manifesta-

-do en cuanto a una mejor coordinación y regulación de carácter administrativa con relación a esta materia, sino se ha planteado una política de apoyo financiero a la misma, nos referimos concretamente al crédito. Por tal motivo, en la Ley Federal de Fomento al Turismo, expedida el 29 de diciembre de 1973, publicada el 28 de enero del año siguiente, se estableció el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en su Capítulo II, fondo entregado en fideicomiso a la Nacional Financiera, para operar de conformidad a las normas planteadas en la citada Ley, en el contrato de fideicomiso celebrado con la industria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en las reglas de operación expedidas por la Secretaría del ramo, oyendo la opinión del entonces Departamento de Turismo, hoy Secretaría de Turismo.

FONATUR opera como banco de segundo piso, descontando hasta el noventa por ciento de los créditos al turismo, prestados por la banca. Proporciona dos tipos de crédito: refaccionario hasta por doscientos millones de pesos, y, de avío hasta por treinta millones de pesos. Concede un plazo máximo de quince meses y tres de gracia en la amortización del capital; las tasas de interés usadas fluctúan entre el 14 y el 20.1% anual, en función de los montos de crédito.

FONATUR tiene asignadas otras facultades muy importantes para el fomento de la actividad, destacando:

- a) Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas.
- b) Suscribir transitoriamente acciones de sociedades de -
-ciudad, a actividades de turismo -función desarrollada con ma-

por precisión, en comparación a las otras--.

c) Adquirir obligaciones y valores emitidos por instituciones de crédito para el fomento del turismo.

d) Emitir certificados de participación.

e) Otorgar créditos directos para el uso de los planes y paquetes de turismo social, formulados y aprobados por la Secretaría del ramo.

f) Garantizar la amortización y pago de intereses, de obligaciones o valores emitidos con intervención de instituciones de crédito.

Por otra parte, independientemente de la existencia del Departamento de Turismo (hoy Secretaría), por Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 1961, publicado el 16 de ese mismo mes y año, fué creado como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades federales, el Consejo Nacional de Turismo, cuyas actividades están fundamentalmente encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turísticas, mediante el análisis, estímulo y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales operantes en el turismo nacional y extranjero.

Todos los funcionarios del Consejo son nombrados por el Presidente de la República. Lo constituyen: un Presidente, un Secretario y tres Vocales.

El Consejo Nacional de Turismo trabaja regularmente y al efecto realiza por lo menos dos sesiones al mes. Dentro del --

propio Consejo se han organizado y coordinado diversas Comisiones con específicos objetivos, como:

- 1.- Comisión Jurídica y Económica.
- 2.- Comisión de Promociones y Convenciones Nacionales y Extranjeras y de Asesoramiento.
- 3.- Comisión de Relaciones Públicas y de Publicidad.
- 4.- Comisión de Asuntos Educativos, Culturales y Artísticos.
- 5.- Comisión de Enlace.
- 6.- Comisión de Estudios Sobre Legislación Vigente. (Esta Comisión surgió con objeto de estudiar toda la legislación turística, elaborando proyectos tendientes a modificar las leyes existentes, o bien, la expedición de otras nuevas para el desarrollo de esta actividad. Tal Comisión encuentra su fundamento en los artículos 1o. y 3o. fracciones I, II y IV del Decreto ya indicado y por el cual se creó el Consejo Nacional de Turismo).

En el ámbito administrativo, se nombró a un coordinador y los empleados necesarios para el buen funcionamiento de las Comisiones.

Para el logro de sus funciones; el Consejo Nacional de Turismo cuenta con un presupuesto aprobado anualmente por el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto citado, señala como deberes del Consejo Nacional de Turismo el desempeño de las diversas actividades, mis-

-mas que podemos agrupar bajo los tres rubros siguientes:

a) Realización de estudios concretos, específicos y generales.

b) Observancia precisa de las leyes expedidas, así como de los reglamentos y demás disposiciones relativas.

c) Elaboración de programas anuales de acuerdo con el Plan Nacional de Turismo, encaminados a la realización de éste, dando cuenta al Presidente de la República.

De lo hasta aquí analizado, es posible desprender el desarrollo evolutivo de la administración con relación a la actividad turística, el cual ha tenido un acelerado crecimiento en virtud de la relevancia en el aspecto económico, social y cultural, características de esta actividad y ha provocado un aumento constante en el aparato administrativo estatal.

**LAS LEYES QUE REGULAN EL TURISMO
EN MEXICO.**

Hemos citado en la parte anterior los ordenamientos de la Federación, determinantes en la evolución de las estructuras administrativas del turismo en México y en el presente inciso trataremos de establecerlas cronológicamente:

1.- En primer lugar, hallamos el Acuerdo Presidencial de 6 de julio de 1929, por el cual se creó la Comisión Pro-Turismo, representando el primer intento para regular la actividad turística.

2.- A continuación está la Ley Orgánica de la Comisión -- Nacional de Turismo de 13 de enero de 1930 y su Reglamento de 30 de enero de 1930.

3.- Aparece el Decreto del Congreso de la Unión, de 30 de noviembre de 1932, donde se confieren atribuciones en materia de turismo a la Secretaría de Economía Nacional.

4.- Posteriormente se expidió el Acuerdo Presidencial de 8 de marzo de 1933, en el cual se organizó la Comisión, el Comité y el Patronato de Turismo.

5.- Se expide el 13 de mayo de 1935 el Decreto Presidencial, formando la Comisión Nacional de Turismo, el Consejo Patrocinador, el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo.

6.- Aparece la Ley General de Población de 24 de agosto de 1936, encomendando la función de la administración centralizada en materia de turismo, a la Dirección General de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

7.- El Reglamento de la Ley General de Población de 10 de mayo de 1937, confiriendo al Departamento de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, desarrollar las actividades relativas al turismo.

8.- Acuerdos Presidenciales de 9 de diciembre de 1939, — creando el Consejo Nacional de Turismo, compuesto por Patronato Oficial, Comisión Nacional de Turismo y Comisiones Locales.

9.- Se expide el 25 de noviembre de 1947, la Ley creadora de la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo.

10.- Aparece el Reglamento de 29 de marzo de 1949, de la Ley creadora de la Comisión Nacional de Turismo.

11.- Con posterioridad, se expide la Ley Federal de Turismo de 15 de diciembre de 1949, y, establece como facultad de la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución del turismo en la República, suprimiendo la Comisión Nacional creada en 1947.

12.- Decreto del Congreso de la Unión de 14 de noviembre de 1956, por el cual se crea el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR), cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a la Nacional Financiera S.A.

13.- Surge la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958, por la cual se crea el Departamento de Turismo, formando parte de la organización del Ejecutivo Federal.

14.- Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 1961, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Turismo.

15.- Se continúa con la Ley Federal de Fomento al Turismo de 29 de diciembre de 1973.

16.- Decreto del Congreso de la Unión de 29 de diciembre de 1974, creando la Secretaría de Turismo.

17.- Finalmente, encontramos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de diciembre de 1976, ésta — señala las atribuciones de la Secretaría de Turismo, formando parte de la Administración Federal Centralizada.

Se hace notar la existencia del Reglamento Interior de — la Secretaría de Turismo, el cual fué expedido el 17 de marzo de 1977 por el Ejecutivo Federal.

C A P I T U L O I I

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL TURISMO

- a) EL PODER EJECUTIVO**
- b) EL PODER LEGISLATIVO**
- c) EL PROCESO EVOLUTIVO.**

EL PODER EJECUTIVO.

Adolfo Merkel al referirse a la administración pública, dice: "es aquella actividad del Estado que no es ni legislación ni justicia". (1)

Por su parte Andrés Berra Rojas manifiesta "la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (2)

En síntesis, de la idea anterior desprendemos, la administración pública federal está integrada por órganos administrativos de carácter centralizado y parastatal, instituidos formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal, por la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para algunos autores, la administración pública federal, forma parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en nuestro concepto y atentos a la disposición Constitucional, el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, el Presidente de la República Mexicana, tal posición no resulta acertada. -

(1) Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 13.

(2) Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 69.

Crucesos, lo correcto es afirmar, la administración pública federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal y de ninguna manera forma parte de él, el Presidente de la República solamente se auxilia de la administración pública para poder cumplir con sus atribuciones y en ningún momento significa o implica la pertenencia de las dependencias o entidades administrativas, como elementos de constitución orgánica del Poder Ejecutivo. Pudiendo concluir, a la cabeza de la administración pública federal (centralizada) se encuentra el Poder Ejecutivo, cuyas facultades se encuentran consignadas en la Constitución Política. El ejercicio de tales facultades obedece siempre a la función administrativa. Los actos del Ejecutivo Federal agotan la totalidad de esta función, debido al ejercicio del auxilio de una serie de dependencias y entidades, por parte del Poder Ejecutivo, para cumplir su cometido, las cuales según Acosta Roxero son: "Secretarías de Estado; Jefes de Departamento de Estado; Gobernador del Distrito Federal; Procurador General de Justicia del Distrito Federal; Organismos Desconcentrados; Organismos Descentralizados; Empresas Públicas y Sociedades "Mercantiles de Estado". (3)

Ahora bien, algunos autores han manifestado, la administración pública generalmente realiza sus funciones mediante tres potestades: a) Reglamentaria; b) De mando, y c) Jurisdiccional.

(3) Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 51.

a) **Potestad reglamentaria.**— García Oviado la define como: "la que tiene la administración para dictar reglamentos, que son mandatos generales y abstractos emanados del Poder Ejecutivo". (4)

La ubicación de esos reglamentos corresponde al Derecho Administrativo, por el doble motivo en cuanto a su contenido, son reglas de Derecho Administrativo, su iniciativa y elaboración están también en el Derecho Administrativo. Constituyen una manifestación general formulada de manera unilateral por voluntad del Poder Ejecutivo, dentro de las propias atribuciones conferidas.

La ley y el reglamento son fuentes de derecho; pero el derecho respectivamente creado, no tiene idéntico valor. La ley es de superior jerarquía, a la cual está sometido el reglamento. De aquí desprendemos un límite a la potestad reglamentaria de administración, pues el reglamento no puede contrariar la ley.

La administración pública no puede invadir las atribuciones del Poder Legislativo, tratando de modificar los mandatos legales. Así, el mayor límite a la potestad reglamentaria radica en la atribución específica reservada por la Constitución a la exclusiva competencia del Poder Legislativo.

La potestad reglamentaria en nuestro país se encuentra regida por dos disposiciones Constitucionales. El artículo 89 señala como facultad del Presidente de la República: "I.— Pro-

(4) Citado por Pérez Bonnin. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Pág. 21.

—malgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la —
 Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta obser—
 vancia"; el texto declara amplia y terminantemente, la obliga—
 ción del Ejecutivo Federal para proveer lo indispensable a la
 precisa observancia de las leyes. Da a entender sin limitación
 alguna, la facultad del Presidente de la República de regla—
 mentar para poder llevar a efecto tal función. A mayor abunda—
 miento, el artículo 92 del propio cuerpo Constitucional dice;
 "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, de—
 berán estar firmados por el Secretario del Despacho..."

Queda de tal manera vinculada la potestad reglamentaria —
 en la persona del Ejecutivo, sujeta siempre como principio —
 normativo a la preferencia o primacía de la ley, según el cual
 en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o de —
 decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su
 formación.

Sin embargo, en las circunstancias especiales, preve el —
 artículo 29 de la Constitución, la facultad del Congreso de —
 la Unión para conceder al Ejecutivo atribuciones legislativas
 necesarias para hacer frente a ellas, las cuales podemos re—
 sumir así;

a) Que exista invasión, perturbación grave de la paz pú—
 blica o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave —
 peligro o conflicto; b) Que el Presidente de la República con
 aprobación del Congreso y de acuerdo con el Consejo de Minis—
 tros suspendan las garantías que fuesen obstáculo para hacer —
 frente rápida y fácilmente a la situación; y c) Que la suspen—
 sión sea por tiempo limitado.

Con relación a la potestad reglamentaria de la administración pública, se mencionan los siguientes reglamentos: el de fecha 10 de mayo de 1937, por el cual se otorgaban atribuciones al entonces Departamento de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, para desarrollar las actividades vinculadas al turismo; el de 29 de marzo de 1949, de la Ley creadora de la Comisión Nacional de Turismo y el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial el 18 de marzo de 1977, donde se consignan las atribuciones de esa Secretaría y las unidades administrativas, mediante las cuales desarrolla sus actividades.

b) La Potestad de mando.- Es la facultad de la administración pública para dar órdenes y obligar a su cumplimiento, en el imperio del Estado y se localiza generalmente en el Poder Ejecutivo. La iniciativa de los actos de mando derivan de la propia administración, bien cuando obra de oficio, o, cuando se mueve a instancia de parte interesada.

El decreto es la forma habitual y solemne de esa potestad. Se refiere a actos del Ejecutivo. Se llaman órdenes, cuando provienen de la potestad imperativa ejercida por cada Secretario en su dependencia. La obligatoriedad de estos mandatos surge del conocimiento que de ellos tengan los interesados, notificación hecha, insertándolos en periódicos oficiales, o bien, por bandos o pregones; de un modo particular, comunicándolos al particular, mediante diligencias o requerimientos.

La administración ejerce su potestad de mando en forma discrecional y reglada. Obra reglamentadamente, cuando ajusta

su actividad al contenido y requisitos de la norma, en tal sentido, se liga fundamentalmente con el principio de reserva, cuando la administración aplica las disposiciones del caso sin ninguna dificultad propia de apreciación. Escasamente sobre el objeto del acto al cual se encuentra ligada.

La potestad discrecional viene a ser, la posibilidad de obrar libremente dentro de los límites marcados por el fin público específico, generalmente se hallan dentro del orden fiscal o del propio orden público. Ello no implica que ese poder sea absoluto y arbitrario.

Dentro de los actos característicos, como derivados del ejercicio de potestad de mando, encontramos el Decreto Presidencial de 13 de mayo de 1935, por el cual se formó la Comisión Nacional de Turismo, el Consejo Patrocinador, el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo; el Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 1961, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Turismo, y relevantemente vinculado al objetivo del presente estudio, el Decreto en el cual se dispone el otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad turística, publicado en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1979.

c) Potestad de Jurisdicción.- Esta potestad implica el poder de la administración para decidir en un caso concreto el derecho, conforme a los ordenamientos legales. Las autoridades administrativas gozan de este poder para resolver las reclamaciones formuladas por sus propios actos o por los de sus inferiores. El procedimiento a seguir ante los órganos administrativos con esta potestad, se denomina "procedimiento gubernamental".

-tivo", o, "Vía Subalternativa", y a las resoluciones se las llama "decisiones, providencias o acuerdos", conforme a los usos o reglas de cada caso y lugar. La potestad jurisdiccional de la administración no puede compararse a la potestad jurisdiccional del Poder Judicial, en ella no se plantea una contienda jurídica entre la administración y el particular, sino se pretende únicamente resolver la reclamación formulada por un particular y a la cual la autoridad se allana por acto de contrario imperio, la modifica o la deja subsistente. Viene a ser — una fase previa necesaria al planteamiento de una contienda — propiamente dicha, en su caso, entre el particular y la administración sometida, ya a los órganos de jurisdicción ordinaria o Tribunales de Justicia.

Por otra parte, se entiende como facultad correctiva y — disciplinaria, la facultad jurisdiccional de la administración, para imponer sanciones a los administrados por los actos contrarios a las órdenes o mandatos legítimos, dictados dentro de sus atribuciones; comprendiendo también, dentro de la facultad correctiva, las sanciones impuestas a los funcionarios, por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo.

EL PODER LEGISLATIVO.

"El Estado mexicano desarrolla tres tipos de funciones -- perfectamente diferenciadas. En principio, el Estado manifiesta su poder con actos típicamente jurisdiccionales a través -- del Poder Judicial, el único competente para actuar formalmente en actos concretos; tiene como fin dirigir derechos en favor a personas físicas o morales y muchas veces desembocan en una sentencia. La actividad estatal también se manifiesta mediante la creación en el mundo jurídico de actos administrativos que son, como ya quedó asentado en el apartado precedente, de la competencia del Poder Ejecutivo, único que formalmente ejerce la llamada función administrativa y formalmente, tiene como misión fundamental el acto de concurrir a la formación de las -- leyes, dispositivas que siempre contemplan situaciones jurídicas generales, abstractas y de carácter coactivo, que desarrollan por mediación del Congreso de la Unión". (5)

Ahora bien, si el Poder Público equivale a actitud de imperio del Estado, y si una de las funciones, como es la legislativa, ésta provoca evidentemente la formulación de leyes. El concepto de "ley", cuyo especial significado determina la diferencia entre esa actividad, la administrativa y jurisdiccional, en la cual también se traduce el poder público, ha tenido diversas connotaciones en atención al autor que lo produzca, -- así, se expresa Rafael de Pina: "Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta @

(5) Faye Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Pág. 42.

los hombres o para establecer los órganos de gobierno, que el cumplimiento de sus fines". (5)

De lo anterior podemos concluir, la ley es producto del imperio del Estado, debe contener las características, abstracción, impersonalidad y generalidad, emitiendo normas jurídicas aplicables a todos aquellos casos adecuables a las mismas. La función de imperio del Estado mexicano consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llamadas leyes, está encomendada al organismo bicameral, en quien recae el Poder Legislativo Federal, el Congreso de la Unión, definido por el artículo 50 de la Constitución Política como: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". A este respecto, el numeral no reclama distinción entre ambas cámaras, pues tanto en una, como en otra se pueden presentar iniciativas; por tanto, la de Diputados y la de Senadores pueden adquirir el rango de revisores y no se debe constreñir, como se ha venido haciendo, la presentación de las iniciativas de ley ante la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el hecho de depositar en el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo Federal, no le impide a dicho organismo desempeñar otras funciones diversas a la elaboración de leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca otras facultades expresas en actos no legislativos y a los cuales Ignácio Bur-

(6) Diccionario de Derec. o. Pág. 265.

-goa clasifica de la siguiente manera: "a) Legislativos; b) --
Político-Administrativas; y c) Político-Jurisdiccionales" (7)

a) Facultad Legislativa.- Estriba, como ya hemos detalla-
do, en la facultad concedida por la Constitución al Congreso -
de la Unión para la elaboración de normas jurídicas de carácter
impersonales y generales (leyes). Siendo de especial relevan-
cia respecto al objetivo del presente trabajo, la facultad del
Congreso de la Unión para legislar en materia financiera, a -
través de la Ley de Ingresos, conforme al artículo 76 fracción
VII de la Constitución, cuya vigencia es de un año, surge a --
iniciativa del Poder Ejecutivo; la facultad hacendaria corres-
pondiente a la aprobación del presupuesto de egresos, corre a
cargo de la Cámara de Diputados, discutiendo previamente las -
contribuciones que lo integran, así como la atribución para -
aprobar la cuenta pública anual de gastos, y además, de la ---
aprobación del presupuesto, existe como complemento la revi-
sión de la cuenta pública del año anterior, la cual se presen-
ta a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días -
de la apertura de sesiones. La revisión no se contrae a limi-
tar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las -
partidas respectivas del presupuesto, sino se extiende al ---
máximo de la exactitud y justificación de los gastos hechos y
a la responsabilidad a la cual hubiere dado lugar, según lo --
establece el artículo 65 de la Constitución. (8)

La actividad legislativa del Congreso de la Unión respec-
to de la materia turística ha sido muy importante, se han for-

(7) Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 617.

(8) Cfr. Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano.
Pág. 462.

—ando varias disposiciones legales, como la Ley General de Fomento, de 24 de agosto de 1936, publicada el 29 del propio mes y año, dando facultades a la Secretaría de Gobernación para fomentar y promover el turismo a nivel nacional e internacional; la Ley de 25 de noviembre de 1947, mediante la cual se creó la Comisión Nacional de Turismo, encargada de conocer y resolver los problemas relativos al turismo interno y externo; la Ley Federal de Turismo de 15 de diciembre de 1949, publicada el 31 del mismo mes y año, donde se establece como facultad de la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de los problemas relacionados con la actividad turística en la República, y suprimió la Comisión Nacional de Turismo de 1947; y finalmente citaremos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 22 de diciembre de 1976 y la cual — entró en vigor el 10 de enero de 1977, misma Ley en la cual se señala como dependencia de la administración pública centralizada en su artículo 42, a la Secretaría de Turismo.

b) Facultad Politico-Administrativa.— La actividad del Congreso de la Unión no se agota en su función legislativa, — pues además de ésta, realiza, conforme a la Carta Magna, actos cuya esencia jurídica no son leyes, sino actos administrativos, los cuales pueden revestir un carácter económico, político o estrictamente administrativo. Estos, tienen atributos diversos radicalmente a los de la ley, pues son concretos y personales, adoptando la forma de "Decretos".

En ejercicio de la facultad político-administrativa, en el Congreso de la Unión se expidió, vinculado a la actividad turística, el Decreto de 30 de noviembre de 1932, publicado el

15 de diciembre del mismo año, por el cual se creó la de competencia de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por el de Secretaría de Economía Nacional; y el Decreto de 14 de noviembre de 1956, publicado el 13 de diciembre del mismo año, por el cual se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FCGATUR).

c) Fondo de Edificio-Administrativo.- Dentro de estas actividades, se ubican las realizadas a través de los Jueces Oficiales, para resolver una situación contenciosa. Como es el caso del juicio político por la comisión de delitos oficiales por parte de altos funcionarios de la Federación, durante el desempeño de su cargo. En cuyo caso, la Cámara de Diputados es la encargada de formular la acusación ante el Senado, el cual se erige en Gran Jurado, a fin de determinar la culpabilidad del acusado, oydolo previamente en defensa y practicando las diligencias pertinentes a fin de esclarecer los hechos. Si se declara culpable al acusado, se le privará del cargo, quedando inhabilitado para ocupar otro, por el tiempo señalado en la ley correspondiente, sin perjuicio de ponerlo a disposición de las autoridades judiciales, si el delito mereciera pena diversa a las ya indicadas.

Al referirse a la facultad político-jurisdiccional, Ignacio Burgos expresa: "Hemos calificado como político-jurisdiccionales las funciones que en tales asuntos ejerce el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia, que

culmina un procedimiento en que el alto funcionario acusado, - tiene el derecho de defenderse ante el Senado, aunque no ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación aquél no puede actuar, condición ineludible en que se descubre claramente la -- colaboración funcional a que hemos aludido. Baste decir por -- otra parte, que tanto la decisión excusatoria como la condena-- toria de estas instancias, no procediendo en su contra por -- ende, el juicio de exparte". (9)

(9) Ob. Cit. Pág. 643.

EL PROCESO EVOLUTIVO.

Una de las más importantes responsabilidades a cargo del gobierno mexicano, a partir de la Revolución de 1910, es la de procurar el constante mejoramiento económico, social y cultural de sus gobernados. La continuidad de los esfuerzos realizados en tal sentido a lo largo de más de cincuenta años, así como un acelerado crecimiento demográfico y la consecuente generación de una demanda cada vez mayor de servicios públicos, han provocado un aumento importante del aparato administrativo estatal. Sin embargo, dicho desarrollo ha sido en buena medida anárquico, al no haber contado, sino hasta época reciente con un programa sistemático a un marco general de evolución económica y similar a los lineamientos sociales, económicos y políticos plasmados por el Constituyente de 1917. Por esta razón, las dependencias y entidades del Estado fueron generando con el tiempo, problemas de coordinación, de duplicación de funciones y falta de precisión en el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de las mismas.

En los últimos quince años se fué acreditando la necesidad de estudiar a fondo y de una forma sistemática las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, a fin de proceder organizada-mente, simplificando su estructura y procedimientos, corrigiendo sus deficiencias y garantizando un crecimiento futuro más racional y ordenado.

Ahora bien, el primer intento de planificación y organización lo constituye la creación del Departamento de Presu-

—punto dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo, aunque su existencia fué efímera. En 1928 surge el denominado Consejo Económico Nacional, cuya función es la de señalar lineamientos de política económica, primordialmente. El primer ordenamiento relativo a la programación fué la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y concedía facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, — para coordinar la formulación del Plano Nacional de México, — teniendo además, el encargo de organizar y dirigir conjuntamente las actividades de las diversas dependencias del sector público. (10)

En el año de 1934, fué formulado el Primer Plan Sexenal, por una Comisión designada por el Partido Nacional Revolucionario, teniendo como fundamento una serie de estudios elaborados por una Comisión Técnica Gubernamental, nombrada por el — Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, dependencias federales y algunos ayuntamientos. También participaron organizadores agrarios y obreros, y algunos particulares.

Después de realizado el Plan, fué sometido a la II Convención Nacional del Partido, llevada a cabo en Querétaro en diciembre de 1933.

Los objetivos perseguidos por el Plan se pueden resumir — de la forma siguiente, según lo expone Leopoldo Solís: "a) — Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas; b) Alza de los sala-

(10) Cfr. Diego López Rosado. Problemas Económicos de México. Pág. 44P.

-rios de los trabajadores para obtener la rehabilitación física, intelectual y moral; c) Creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad; d) — Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la — inteligencia y el trabajo de los mexicanos". (11)

De lo anterior, podemos desprender, el Plan a estudio no delimitaba en forma específica las metas a lograr, por ende, no se anotaban los procedimientos y medios tendientes a su — cumplimiento, espero, tiene la trascendencia de iniciar con su creación la conciencia por formular un programa ordenado de — las acciones del gobierno.

Posteriormente, y después de haber concluido el Primer — Plan Sexenal (1940), se formula el Segundo Plan Sexenal en — 1941 por el Comité Central del Partido de la Revolución Mexi— cana. Este se caracteriza por su inoperancia, debido posible— mente a la reorientación de la estrategia económica en la for— mación de capital privado y al hecho de considerar el proceso de industrialización como parte de la política nacional. Este Plan no contempla objetivos globales en sus metas, se proponía según lo apunta Leopoldo Colís: "a) Evitar la injusticia so— cial en la distribución de la riqueza, de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor — número de trabajadores, compatible con la posibilidad de uti— lidades razonables que conservara y extrajera capital hacia — las empresas productoras; b) Proteger el ingreso real del pue—

(11) Planes de Desarrollo Económico Social. Pág. 106.

ble y elevar los salarios del trabajador mexicano para mejorar su condición económica y social; c) Impulsar el desarrollo industrial del país; d) Consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional". (12)

La vigencia del Segundo Plan alcanzó hasta el año de 1946.

En el periodo comprendido entre los años 1953-1958, siendo Presidente de la República Miguel Alemán, se integró la llamada Comisión de Inversiones, la cual finalmente se extinguió. La II Comisión de Inversiones se fundó en 1953, inicialmente bajo el control de la Secretaría del Ejecutivo Federal. Fue esta Comisión quien preparó el Programa de Inversiones Públicas para el lapso 1953-1958.

Este programa constituyó un avance en el campo metodológico. Los objetivos eran similares a los de los planes anteriores: incremento de la producción, estabilidad de los precios, financiamiento de la inversión pública sin déficit, desarrollo más integrado de la economía, etc.

Con la expedición de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, fué creada la Secretaría de la Presidencia.

Esta nueva institución, surgió como un órgano de planeación, coordinación y vigilancia, encomendada hasta entonces a la Comisión Nacional de Inversiones, y las atribuciones otor-

(12) Ob. Cit. Pág. 121.

—dades a éste en materia de mejoramiento administrativo, Au—
 tor realizadas por la nueva Dependencia, es decir, de la De—
 cretería de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. —
 Asumió labores anteriormente desempeñadas por la Secretaría —
 Particular del Presidente de la República.

A fin de darle una mayor fuerza y delinear más ampliamen—
 te su campo de acción, se publicaron tres acuerdos Presiden—
 ciales: en 1959, relativo a la elaboración de programas de in—
 versiones públicas, abarcando de 1960 a 1964; el de julio de —
 1961, acerca de la planeación del desarrollo económico del —
 país, y el de marzo de 1962, creando la Comisión Intersecre—
 tarial, la cual se encargó de la realización de planes nacio—
 nales para el desarrollo económico y social de la nación. (13)

Por el lento crecimiento económico en los años anteriores
 a 1961, el gobierno elaboró el llamado Plan de Acción Inmedia—
 ta, con el fin de impulsar la economía, este Plan cubría un —
 periodo de tres años; 1962-1964.

Dicho Plan contemplaba la ejecución de diversos programas —
 en atención al aumento de la productividad del sector, a la —
 ampliación de zonas de cultivo y al mejoramiento de las condi—
 ciones de vida en las áreas rurales.

La política del plan industrial iba dirigida a fortalecer
 el proceso de sustitución de importaciones y la integración —
 industrial, procurando utilizar al máximo la capacidad insta—
 lada y modernizar ciertas industrias para reducir costos de —

(13) Cfr. Diego López Rosado. Ob. Cit. Pág. 451.

producción. Se planteaba la necesidad de una descentralización industrial, para alcanzar un desarrollo regional más equilibrado.

Destacaba la idea de redistribuir el ingreso como uno de los medios para expandir la demanda interna. Se cuestionaba la situación de que la inversión y el gasto público deben atender a la generación de más empleos; pretendía aumentar el ingreso medio real a un ritmo mayor del promedio interno bruto, así como elevar el gasto de educación, seguridad social y bienestar, vivienda y otros; aumentar la recaudación de impuestos, particularmente con gravámenes para los grupos de mayor ingreso; y otra de sus políticas de encominar y fortalecer el ingreso del sector asalariado.

Al continuar con nuestro estudio, encontramos en marzo de 1962, el Ejecutivo Federal creó la Comisión Intersecretarial, encargada de la formulación de planes nacionales de desarrollo económico y social para el período 1966-1970. Con este se buscaba la programación sistemática del desarrollo del país, por parte del gobierno. Establecía directrices para las actividades del gobierno federal y una serie de estímulos para la iniciativa privada a través de medidas indicativas.

El Plan pretendía el desarrollo económico, comprendiendo obviamente al turismo, así como una estabilidad monetaria, — creando una serie de condiciones propicias a la economía nacional, para generar volúmenes cada vez mayores y ahorro interno.

Se proyectó también un cambio en las proposiciones del — financiamiento de la inversión pública federal; el ahorro del sector público supliría en gran medida el uso del crédito externo, en tanto, el crédito interno continuaría aportando una proporción semejante a los años recientes.

Los recursos internos, ahorro del sector público, mas crédito interno, aumentarían apreciablemente su participación relativa en el financiamiento de la inversión pública para alcanzar más de las tres cuartas partes en 1970.

Con fecha 28 de enero de 1971 y 11 de marzo del mismo año, se expiden dos Acuerdos Presidenciales, se sentaron las bases operativas del programa de reforma administrativa y se inicia con una serie de reuniones secretariales avocadas al estudio de la administración pública.

La Secretaría de la Presidencia creó la denominada Dirección General la cual, vino a ser la coordinación de la programación económica y social, a fin de llevar a cabo la coordinación global de la reforma administrativa.

La programación de la reforma administrativa surge en el año de 1971 con la investigación y estudio de la estructura y funcionamiento del aparato administrativo estatal. Se investigaron el número de dependencias de la Administración Pública Federal, así como cuáles de ellas operaban en los distintos sectores de la actividad y cuáles de ellas tenían asignadas funciones normativas y de coordinación, o de control en los sistemas administrativos de apoyo común a varias dependencias (programación, presupuesto, estadísticas, adquisiciones, control personal, entre otros).

Aunque el gobierno del Presidente Luis Boheverría Álvarez realizó importantes reformas a la administración pública federal, no fué posible obtener frutos en materia de planeación económica y social.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reestructuraron las dependencias y entidades de la administración pública, se determinó la reasignación de funciones y la creación de mecanismos administrativos y técnicos, como la sectorización, desconcentración, elaboración del presupuesto en base a programas, la evaluación de la actividad gubernamental etc. Se logró con esta Ley, la posibilidad de elaborar ordenada y racionalmente los planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social.

Podemos concluir, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gastos Públicos y la Ley General de Deuda Pública, por primera vez el gobierno federal cuenta con los instrumentos jurídicos indispensables para realizar una real planeación económica y social. La dependencia encargada de elaborar, ejecutar y evaluar estos planes es precisamente la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 29 de diciembre de 1976, por Decreto del Congreso de la Unión.

C A P I T U L O I I I .

LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN LA FUENTE TURISTICA.

- a) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Y SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.**
- b) LOS ESTIMULOS FISCALES EN MATERIA TURISTICA**
- c) LA INVERSION EN MEXICO EN EL TURISMO.**

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Y
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Conforme a la organización financiera, vigente en nuestro país, es sabido, tanto la Federación, como las Entidades Federativas y Municipales, elaboran sus presupuestos en su doble manifestación, la de ingresos por una parte y de egresos por la otra.

Ahora bien, dentro de la materia financiera federal, ésta se encuentra distribuida dentro de varias unidades administrativas (auxiliares del Ejecutivo). En ellas, hallamos los fines de índole financiera más relevantes de la política económica del Estado.

Esencialmente corresponde a estos trascendentales organismos financieros proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer una glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal y otros entes públicos.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esas funciones, al decir: "I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal; II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes; IV. Determinar los criterios globales de los estímulos fiscales, estudiar y proyectar sus efectos en los —

ingresos de la Federación, y con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; V. Dirigir los servicios administrativos y de inspección y la Policía Fiscal de la Federación; -- VI. Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal..."

La precitada Ley Orgánica de la Administración Pública -- Federal en su artículo 32 señala las atribuciones, en el aspecto financiero de la Secretaría de Programación y Presupuesto al señalar: "I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República; IV. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Parastatal y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal; V. Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; VI. Planear, autorizar y coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y la de las entidades de la Administración Parastatal..."

Al simplificar, podemos concluir, la fuerza del estado moderno proviene de su organización política y estructura económica, la cual le permite realizar sus altas finalidades, — siendo en tal sentido de primordial relevancia la actividad financiera realizada por el propio estado a través del elemento esencial, para el desarrollo de la política económica, el presupuesto, el cual es un acto público anual de previsión y autorización previa, y contiene los ingresos por percibir la Federación y los gastos a realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas; en nuestro país, está a cargo en cuanto a su elaboración y ejecución de los organismos financieros indicados, como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, auxiliares del Poder Ejecutivo, a quien finalmente está encomendada la presentación de iniciativa del presupuesto de egresos.

La Administración Pública tiene a su cargo la planeación, planificación, programación, presupuestación y evaluación de aquellas metas y fines propuestos, así como de los medios e instrumentos de toda índole necesarios a su ejecución, de aquí la importancia del estudio del presupuesto.

Dentro del ámbito doctrinal, se ha discutido si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal como en el material. Bajo la influencia de los administrativistas franceses Duguit y Jéze, quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes Laband y Jellinek, una gran mayoría de autores, se ha inclinado por conside-

-rar al presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización." (1)

En México, Gabino Praga expone: "para poder llegar a una conclusión sobre el particular (la naturaleza intrínseca del presupuesto) es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto. Estos efectos son:

a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (artículo 126 Constitucional).

b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (artículo 65 fracción I de la Constitución).

c) El presupuesto consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d) A su vez, el presupuesto es la base y la medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución de la cuestión planteada. Otorgar una autorización no es sino realizar la condición legal necesaria

(1) Sergio F. de la Garza. Derecho Mexicano Financiero. - Pág. 139.

para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización sino que está regulado por una ley anterior.

Tan es esto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Poder Ejecutivo, esto porque, de acuerdo con el Régimen Constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos.

No puede por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto dé nacimiento a una situación jurídica general, - condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos oportunamente". (2)

Por nuestra parte, la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.

Ahora bien, relacionando las anteriores consideraciones con el tema del turismo, como veremos más detalladamente, la planeación, planificación, programación y evaluación, corresponden al Sistema Nacional de Planeación Turística, mediante la formulación del Plan Nacional de Turismo, constituido de dos partes: en la primera se establecen las metas a lograr y en la segunda se incorporan programas, proyectos, el plan fi-

(2) Citado por Sergio F. de la Garza. Ob. Cit. Pág. 120.

financiero y los instrumentos de política y mecanismos institucionales necesarios para la ejecución, teniendo en este aspecto gran relevancia la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues sostiene un constante asesoramiento a la mencionada dependencia. Así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser el organismo financiero del Estado.

**LOS ESTIMULOS FISCALES EN
MATERIA TURISTICA.**

La Reforma Administrativa confirió a las Secretarías y — Departamentos Administrativos la función de actuar como coordinadores de sector, ello permite establecer una planificación sistemática y coherente para cada sector en su conjunto.

Para el aprovechamiento cabal y adecuado de esa función, la Secretaría de Turismo diseñó y puso en marcha el Sistema — Nacional de Planificación Turística (SIPLANTUR).

Para diseñar el SIPLANTUR se partió de la consideración — de que un plan no puede quedar tan sólo en un documento, por — el contrario, debe formar parte de un conjunto dinámico desde la concepción hasta la ejecución, el cual se corrige, retro— alimenta y funciona cíclicamente. En suma, un sistema de planificación comprende instancias de planeación, programación, — presupuestación y evaluación.

Los objetivos del SIPLANTUR son:

a) Relacionar el desarrollo turístico en México, someti— tiendo las fuerzas convergentes a él, a un sistema de planificación, sistemático y coherente, es obligatorio para el sector público federal e indicativo para los gobiernos de los Estados y Municipios, y para los sectores privado y social;

b) Asegurar la coherencia entre los propósitos y las ac— ciones, haciendo de la planificación la herramienta fundamen— tal para la toma de decisiones y logrando la integración plena entre las fases de planificación, planeación, programación, — presupuestación y evaluación;

c) Lograr que la planificación se convierta en una práctica cotidiana y en una preocupación básica de todos los participantes del sector.

Como producto de este intento de planeación, programación, presupuestación y evaluación, el SIFLANTUR ha creado el Plan Nacional de Turismo, el cual se alimenta a su vez de los lineamientos normativos en materia de planeación global sectorial, emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La elaboración del Plan se ha hecho en dos etapas: en la primera, el plan incluye objetivos, metas y políticas turísticas a nivel nacional, así como la definición de áreas geográficas prioritarias para el desarrollo turístico, para las cuales se definen objetivos, metas y orientaciones de política. — Este es el aspecto vinculado estrechamente al objetivo del presente trabajo. Y la segunda etapa incorpora programas, proyectos, un programa financiero y los instrumentos de política y mecanismos institucionales necesarios para la ejecución.

La primera etapa del Plan Nacional de Turismo se inicia con un diagnóstico y pronóstico, tanto a nivel nacional como por áreas prioritarias. Esto, en conjunto, con la filosofía política definida para el sector, por el Presidente de la República, permite determinar objetivos y metas a nivel nacional. La implementación de éstos requiere del diseño de una política turística a nivel nacional y orientación de política.

En la segunda etapa, se desarrollan los planteamientos de la primera, tanto a nivel nacional como en las áreas priorita-

riaa, para ello, la etapa se inicia con dos actividades paralelas; a nivel nacional se elaboran programas, se identifican y relacionan proyectos, para lo cual se detalla por área, el diagnóstico y pronóstico en la primera etapa y se precisan las orientaciones de política para el desarrollo turístico de las áreas.

Los proyectos se identifican, tanto a nivel nacional como de cada área geográfica, se evalúan desde el punto de vista nacional para seleccionar el conjunto que, además de ser redituable para el inversionista privado, lo sea para el país y coadyuve al logro de los objetivos y metas, tanto al nivel nacional como al de cada área en particular.

Así pues, seleccionados los proyectos, se pueden realizar los estudios de reinversión, posibles gracias a la programación del financiamiento y determinar el papel de los sectores público, privado y social, lo cual permitirá definir responsables para su realización. Además, se definirán los instrumentos de política turística y los mecanismos institucionales necesarios.

En síntesis, en la primera etapa, se fijan metas en función de las orientaciones de política y operan elementos de juicio para la programación. En la segunda etapa se desarrollarán los programas y proyectos y se definirán las fuentes y los mecanismos de financiamiento más adecuados para cada caso, así como se implantan todos aquellos instrumentos idóneos al desarrollo y ejecución de los proyectos, siendo aquí donde entre otros podemos ubicar a los estímulos fiscales, los cuales

impulsan la infraestructura turística, al significar un atractivo a la inversión tanto nacional como extranjera, aunque está con ciertas restricciones.

Ahora bien, previo al estudio de la aplicación y maneras de presentación de los estímulos fiscales con relación a las actividades turísticas, nos referiremos a éstos en una forma general para ubicarlos dentro del marco estrictamente jurídico. En tal virtud, es necesario estudiar las dos figuras comúnmente usadas para otorgarlos: las exenciones y los subsidios.

En cuanto a las exenciones, existen en nuestra Constitución dos artículos, íntimamente relacionados, nos referimos al artículo 31 fracción IV y al 28.

El artículo 31 fracción IV establece: "Es obligación de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponen las leyes"; y el artículo 28 expresa: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos ni prohibición a título de protección a la industria..."

Del texto de los anteriores artículos puede desprenderse, las exenciones así como cualquier tipo de estímulo fiscal, otorgados por cualquier motivo, son inconstitucionales, pues en los términos como están redactados ambos dispositivos, tenemos como conclusión, las exenciones están expresamente pro-

-híbidas; sin embargo, recordando el contenido de la Constitución de 1857, no encontramos nada respecto a las exenciones de impuestos, es decir, no había prohibición expresa al establecimiento de las mismas, pero el problema surge al entrar en vigor nuestra actual Constitución, en donde como ya vimos, rotundamente se prohíben las exenciones; y sin duda, dichos preceptos pasaron desapercibidos a los Constituyentes de 1917, pues no hubo debate ni referencia alguna a la frase contenida en el artículo 26 Constitucional concerniente a la exención de impuestos. (3)

Ante tal circunstancia, es imposible pretender interpretar la voluntad del legislador, sin tener al menos un punto de referencia en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversas tesis Jurisprudenciales, las cuales, por estar en íntima relación al tema, trasladamos a continuación:

1.- Al referirse a las exenciones en favor de ciertas personas, hecha por el Impuesto Sobre Remuneración Personal al Trabajo Personal, vigente en el Estado de Sinaloa, se sostuvo: "no se vulnera al artículo 26 Constitucional, porque la exención se establece en favor de determinado grupo de personas, no se hace en atención a sus características personalísimas, sino ha situaciones objetivas". (4)

(3) Francisco Zarco. Historia del Congreso.

(4) Informe de la SCJN. 1969. la parte. Pág. 173 a 175.

2.- En cuanto a las exenciones establecidas por la Ley de Impuestos Sobre la Tenencia o Uso de Automóviles, aclaró: -- "Este tipo de exenciones está permitido constitucionalmente en tanto se realice en relación con clases de personas y no de -- determinados sujetos, es decir, la exención tiene la caracte-- rística de ser de índole abstracta e impersonal". (5)

3.- En otra ejecutoria basada en la citada Ley del Estado de Sinaloa, se sostuvo: "Es constitucional la exención de im-- puestos cuando se establece considerando situaciones objetivas de las personas externas (no así cuando la exención se hace en atención a las características individuales de las personas, -- estimándose personalísimas) sino en atención a la situación -- jurídica prevista en la ley, la cual contempla elementos ob-- jetivos para establecer exenciones en el pago de impuestos y -- que interpretándose en forma sistemática el artículo 26 Cons-- titucional y el 13 en su Reglamento, se obtiene la conclusión de que la prohibición contenida en el primero de ellos respec-- to a la exención de impuestos debe entenderse en sentido de -- que ésta se prohíbe cuando tienda a favorecer intereses deter-- minados o a determinada persona, y no cuando la exención se -- otorga considerando situaciones objetivas en que se reflejan -- intereses sociales o económicos en favor de categorías de su-- jetos". (6)

Se estiman acordes, las Tesis Jurisprudenciales, a un -- criterio de justicia y equidad, empero, rebasan evidentemente

(5) Informe de la SCJN. 1969. la parte. Pág. 183.

(6) Informe a la SCJN. 1969. la parte. Pág. 196.

Lo establecido en el artículo 28 Constitucional, habida cuenta del principio de estricta aplicación privativa en materia fiscal.

Realmente resulta difícil hallar una explicación a esta prohibición, cuando está en abierta pugna con el manifiesto espíritu de la propia Constitución, a determinar los lineamientos para una economía con base, no en un absoluto régimen de libre concurrencia moderada por una conveniente intervención del Estado y sujeta a los principios éticos de una competencia legal, pues ningún régimen bajo ningún concepto tolera el estancamiento industrial. Posiblemente la intención del legislador era la de evitar un abuso de la exención, a menudo concedida previamente y bajo pretexto de protección a la industria, pero con ello se ha agravado el problema, porque además, en la vida práctica se hace caso omiso de ella, ahora resulta que el otorgamiento de una legítima exención de impuestos en favor de la industria, pueda atacarse de inconstitucional. En efecto, si aplicáramos el principio de legalidad en todo su sentido de rigidez, las consecuencias de esa restricción se traduciría en daños incalculables, pues de esa manera se cometerían notorias injusticias, al tratar de aplicar las leyes impositivas de una manera inflexible, sin atender a distinción alguna.

En tal virtud, aún cuando se justifica desde el punto de vista de la economía nacional, hacer caso omiso al referido precepto Constitucional, jurídicamente no debe tolerarse esa incongruencia, por ello, se impone una reforma constitucional

Del artículo 28, en donde con la correspondiente técnica legislativa, se consignan los razonamientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia, para justificar el establecimiento de un sistema de exenciones y se cumpla con los más elementales postulados de la justicia fiscal.

El segundo aspecto Constitucional de esta tesis, es el relativo a los subsidios, es decir, la cuestión se plantea al pretender hallar el fundamento jurídico a la actividad del Poder Ejecutivo, cuando otorga subsidios, así como cualquier otro tipo de estímulos fiscales.

Al revisar el articulado de la Constitución Política, no hallamos expresamente disposición alguna en tal sentido, y en realidad no hay necesidad de ello, pues los subsidios son tan sólo un renglón del presupuesto de egresos, y en cuanto a éste aún cuando tiene el carácter de ley, sólo el Ejecutivo auxilia do por las unidades administrativas, puede formularlo y presentarlo a manera de iniciativa ante la Cámara de Diputados. Esa facultad no se encuentra contenida en el artículo 89 Constitucional, el cual determina las facultades y obligaciones concernientes al Presidente, sino en el artículo referente a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, en su fracción IV, segundo párrafo dice: "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto..."

Así, desde hace algunos años, han venido apareciendo en la Ley de Ingresos, una serie de subsidios destinados a distintas industrias y actividades, así como los lineamientos ge-

—valas bajo los cuales deberán otorgarse cualquier tipo de estímulos fiscales. En la Ley vigente, durante 1979, fué el artículo 16 receptor de esos lineamientos.

En nuestro concepto, éste es un ejemplo de falta de técnica legislativa y es inconcebible la regulación de los subsidios en una Ley de Ingresos, pues son gastos o erogaciones; expresando Gabino Fraga a este respecto "La Ley General que — anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en el año fiscal". (7)

Como conclusión, los subsidios exclusivamente deben formar parte de un todo, el Presupuesto de Egresos, y por lo tanto, son actos materialmente administrativos, pero con características peculiares, pues solamente el Ejecutivo puede incluir estos en el presupuesto de egresos, es decir, es facultad exclusiva del Presidente, presentar tal iniciativa de ley; el Poder Legislativo otorgará o negará su autorización, y en caso afirmativo esa iniciativa se convierte en ley, así el Ejecutivo actúa con base en la fracción I del artículo 89 Constitucional, proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.

Hechas las reflexiones anteriores y ubicándonos precisamente al tema principal de nuestro trabajo, hallamos, según Enrique Pérez Somnín(8), la siguiente clasificación de los estímulos fiscales;

(7) Derecho Administrativo. Pág. 266.

(8) Ofr. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Pág. 125.

a) Estímulos Honoríficos y Culturales.- Son aquellos cuyo fin es crear premios o recomendaciones especiales en apreciación a servicios y comportamientos. La faceta cultural de este estímulo traducido al ámbito turístico es factible conforme a la disposición del artículo 6 fracción XIII de la Ley Federal de Fomento al Turismo, en el cual se señalan como atribuciones de la Secretaría de Turismo, la creación de asociaciones, comités y patronatos de naturaleza turística; en su fracción XVIII determina la creación, sostenimiento, dirección y fomento de escuelas, centros de capacitación turística. Por su parte, la fracción IX del precitado numeral, confiere a la también citada Secretaría, la facultad de organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar los espectáculos, congresos, exhibiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial.

b) Estímulos Jurídicos.- En la Ley de Fomento al Turismo, aunque no se refiere expresamente a la clase de estímulos a estudio, en su Capítulo VIII titulado "De las Zonas de Desarrollo Turístico Nacional", abre cauces a una regulación jurídica ecológica y a sus consecuencias turísticas. Refiriéndose especialmente a la conservación, catalogación y declaración de la riqueza artística y pintoresca del país.

c) Estímulos Fiscales al Turismo.- Al referirse a este tema, manifiesta el citado autor, puede contemplarse desde los varios aspectos en los cuales se manifiesta la actividad turística, reduciéndolos a tres y son:

1.- Estímulos fiscales en función directa del turista beneficiado.- Están encaminados principalmente a la promoción —

turísticos dentro del marco de la competencia internacional. La diversidad de este campo hace necesarias algunas distinciones en cuanto a la clase de turismo, y consecuentemente deberán adecuarse a cada una de las modalidades, así, podemos distinguir al turismo extranjero vacacional, el cual arriba al país por cualquiera de los medios conocidos e incursiona, descansa, disfruta en uno o varios lugares turísticos del país. Esta clase de turista, está mediado por una serie de medidas migratorias y fiscales causantes de una animadversión para visitar nuestro territorio, dentro de esas medidas se encuentran: los derechos consulares, tarjetas de turista, derechos de uso de aeropuerto, derechos de muelle, entre otros.

Por lo anterior, se ha estimado necesaria una reglamentación extensiva de las franquicias fronterizas a todos los visitantes vacionistas extranjeros en cualquier lugar del país y estudiar un régimen de reciprocidad con otros países.

Otra modalidad de turismo, lo constituye el cultural y deportivo, respecto del cual, los estímulos fiscales se han considerado, deben ser de franquicia total, y por último, el turismo masivo arribante a los puertos en viaje de recreo de los llamados cruceros y cuya estadía es mínima o de tránsito, de lo cual el fisco obtiene percepciones directas, siendo éste uno de los renglones más importantes de la economía turística.

2.- Estímulos fiscales a favor de los prestadores de servicios turísticos.- La finalidad primordial de esta clase de estímulos no es acrecentar la utilidad de las empresas más allá de los términos razonables de sus ganancias. Su objetivo

esencial tiende al incremento de la inversión y la riqueza, — como consecuencia a lograr un mayor número de empleos, a bajar los costos de operación y elevar el ingreso bruto nacional.

3.- Estímulos fundados en correctivos a determinadas cargas y procedimientos fiscales.- Estas correcciones constituirán importantes estímulos fiscales en el ánimo de los inversionistas. Si observamos que, incluyendo las facultades impositivas concurrentes de las entidades federativas, pesan sobre el turismo de veinte a treinta cargas tributarias, según las diferentes regiones o estados, y el afán recaudatorio o de máximo rendimiento pretendido por las autoridades fiscales, — da muchas veces por resultado pluralidades impositivas, interpretaciones discriminatorias sobre el turismo y a veces se llega a transgredir los principios de legalidad fiscal.

De lo anterior y vinculándolo a la política fiscal del presente, podemos concluir, los incentivos fiscales han alcanzado una mayor aplicación y auge respecto a los prestadores de servicios, a fin de lograr un mejor y firme desarrollo turístico, permitiendo la creación de nuevos centros o polos de crecimiento en esa actividad y por ende, un mayor número de atractivos para el visitante, lo cual redundará en un aumento en la captación de divisas para nuestro país y la creación de más empleos. A través del presente apartado expondremos las formas de cómo tales estímulos fiscales se asignan y hacen efectivos y destacando aquellos aspectos susceptibles de mejora.

Así pues, en principio nos referiremos a la Ley de Fomento al Turismo, la cual, virtualmente debiera constituir uno de

los elementos jurídicos en el cual se contempla el impulso a la actividad turística mediante los estímulos fiscales, sin embargo, en su Capítulo IV, artículos 21 y 25, encerrados bajo el rubro de "Del Fomento al Turismo", confunde la promoción turística con el cabal fomento al turismo y, aún, reduce aquella a la publicidad institucional y privada, al establecer, — "El Departamento de Turismo fomentará las actividades turísticas y estimulará la participación de los prestadores de servicios en los programas que se formulen; así como incluir en los directorios y guías a los prestadores de servicios turísticos, efectuar campañas de publicidad para fomentar el turismo en el país, participar del tiempo del Estado en radio y televisión y en colaboración con la Comisión de Radio y Difusión elaborar programas de publicidad en materia turística"

Por lo tanto, la precitada ley carece de una adecuada — sistematización estructural, por ello, debe ser reformada tratando de consignar en su Capítulo del Fomento al Turismo, — aquellas normas efectivas para el impulso de tan importante — actividad, soslayando o erradicando el error de confundir la mera promoción comercial del turismo, con la estimulación turística, término mucho más amplio en donde la promoción publicitaria es sólo una parte, y por ser la publicidad un factor — comercial y el estímulo un elemento social y jurídico.

Un acierto de la ley dentro del ámbito administrativo, lo constituye el señalamiento respecto a la creación de un marco jurídico para fomentar y proteger la actividad turística. Declara de interés público la formulación, conservación, mejora-

-miento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la nación y otorga a la Secretaría de Turismo (entonces Departamento) facultades para promover y coordinar acciones tendientes a fomentar el desarrollo turístico.

En tal sentido, la propia ley creó dos instrumentos jurídicos de relevante importancia: La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo (CIET), con el objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del sector público; y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), cuyo objeto es asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento turístico.

En esos instrumentos se ha fijado desde entonces la política verdadera de fomento al turismo, pues por medio de la Comisión se realizan acciones de apoyo, principalmente en materia de facilitación de los trámites, a realizar por los turistas para viajar a nuestro país. Así, se ha logrado una importante agilidad para otorgar visas migratorias; el turista viajante por carretera, tramita tan sólo un documento (incluyendo su automóvil), y la simplificación de los trámites y requisitos para los extranjeros aficionados a la cacería.

Dentro del terreno estrictamente fiscal, el impulso a la actividad turística en forma más firme y coordinada, se inicia en el mes de mayo de 1977, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación una resolución de la Secretaría de Turismo y las entidades de la Comisión, por medio de la cual se acordó la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-

-blico, para diseñar en colaboración de la Secretaría de Turismo, de Programación y Presupuesto, de Comercio, de Patrimonio y Fomento Industrial, del Banco de México, Nacional Financiera S.A., SOWEX, del Banco Nacional de Comercio Exterior y del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, un programa integral de estímulos y ayudas fiscales, financieras y de asesoría para el pleno desarrollo turístico y procurar por otra parte, incrementar la captación de ahorros para el fondo turístico y la inversión en desarrollo turístico.

En cumplimiento a lo antes reseñado, el 7 de febrero de 1979, se emitió un Decreto Presidencial por el cual se establecen expresamente estímulos fiscales a la inversión en alojamiento, al expresar en su artículo 1o.: "El presente Decreto tiene por objeto establecer los estímulos fiscales que se otorgarán para promover las inversiones en edificios, construcciones e instalaciones fijas o en la adquisición de inmuebles bajo el régimen en condominio, destinados a la prestación de servicios de hotel y alojamiento al turismo".

Con relación al contenido del precepto antes citado, el Acuerdo en el cual se contienen las Reglas de Aplicación del Decreto, en su artículo 2o. indica: "Para los efectos del decreto y de este acuerdo se consideran inmuebles destinados a la prestación de servicios de hotel y alojamiento turísticos: I.- El conjunto de edificios, construcciones e instalaciones fijas destinadas a la prestación de servicios de hospedaje o alojamiento al turismo y sus servicios complementarios. II.- A los inmuebles sujetos a régimen de propiedad en condominio (condominio hotelero) que se destinen a la prestación de ser-

-vicios de hospedaje o alojamiento al turismo y sus servicios complementarios, durante un periodo mínimo de 305 días al año

El incentivo fiscal en este sentido, está a favor del prestador de servicios, denominado por la Ley de Fomento al Turismo en su artículo 27 de la siguiente manera: "Son prestadores de servicios turísticos, Las personas que se dediquen a los siguientes servicios turísticos: d) Hoteles y alojamientos turísticos..."

Podemos decir, la enumeración de la citada ley, gana en generalidad lo que pierde en precisión. En efecto, cuando se habla como prestadores de servicios a los sujetos pasivos de la relación turística a los "hoteles y alojamientos turísticos", da a entender la existencia de hoteles no turísticos. El problema surge en la hipótesis en nuestro concepto, desde el momento en el cual la administración del Derecho Turístico en su función vigilante y reguladora, se ingiere y merma la autonomía de la voluntad en esta materia, regulada hasta muy recientes tiempos por el Derecho Privado, dando por resultado la regulación de los hoteles turísticos en las normas administrativas de la Ley Federal de Fomento al Turismo, mientras los posibles hoteles no dedicados propiamente a la actividad turística, quedarán sujetos solamente al contrato de hospedaje regulado en los códigos civiles y gozarán de plena libertad en los elementos de su contratación, como lo es el precio, sin más control que el de las autoridades civiles y no las administrativas, con evidente trato de desigualdad y falta de generalidad para los turistas.

Ahora bien, los estímulos fiscales son diferentes de acuerdo al sitio donde se realicen las inversiones generadoras. Para ello se establecen los llamados sitios de desarrollo turístico generalizado, clasificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien se encarga de establecer las circunscripciones, ya sea de desarrollo turístico prioritario, o bien, aquellas consideradas como de desarrollo generalizado, tomando como base el dictamen de la Secretaría de Turismo.

El punto de partida para la definición de las regiones de desarrollo prioritario y generalizado, según se determina en el Plan Nacional de Turismo, son las unidades de concentración de atractivos constitutivos de la base para el desarrollo turístico nacional, considerando su desarrollo, su plan actual y las metas y prioridades definidas. Por razones de administración fiscal, el marco geográfico se identificó con límites municipales. Esto permite establecer una interpretación estrecha entre el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan de Desarrollo Urbano, en donde se utiliza el municipio como unidad geográfica y facilita las labores de congruencia entre esos planes y el turismo.

La declaratoria indicadora de las regiones de tipo prioritario, tiene una vigencia de cuatro años, transcurridos los cuales, la región adquiere el carácter de generalizado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de su titular, expidió el 21 de mayo de 1979, la Declaratoria por la cual se establece la circunscripción de las regiones de desarrollo turístico para el otorgamiento de estímulos fiscales.

señalando en su artículo 10.: "La Región de Desarrollo Turístico Prioritario, se integra por los municipios siguientes:

En el Estado de Aguascalientes: Aguascalientes.

En el Estado de Baja California Norte: Ensenada.

En el Estado de Baja California Sur: Comandá, La Paz y -
San José del Cabo.

En el Estado de Coahuila: Acuña y Piedras Negras.

En el Estado de Colima: Mansanillo.

En el Estado de Chiapas: Palenque, San Cristóbal de las -
Casas y Tuxtla.

En el Estado de Chihuahua: Juárez.

En el Estado de Guanajuato: Allende y Guanajuato.

En el Estado de Guerrero: Acapulco, Teniente José Asueta
y Taxco.

En el Estado de Jalisco: Cihuatlán, Chapala, Guadalajara,
La Huerta, Tlaquepaque, Zapopan y Puerto Vallarta.

En el Estado de México: Ixtapan de la Sal y Valle de Bravo.

En el Estado de Michoacán: Morelia, Pátzcuaro y Uruapan.

En el Estado de Morelos: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco,
Tepozotlán, Tlacayapan y Tzucatepec.

En el Estado de Nayarit: Compostela.

En el Estado de Oaxaca: Oaxaca de Juárez, San Pedro Mixtepec y San Pedro Pochutla.

En el Estado de Puebla: Puebla.

En el Estado de Querétaro: Querétaro y Tequisquispan.

En el Estado de Quintana Roo: Benito Juárez, Commel e -
Isla Mujeres.

En el Estado de Sinaloa: Mazatlán y San Ignacio.

En el Estado de Sonora: Guaymas, Nogales y Puerto Penasco.

En el Estado de Tabasco: Centro.

En el Estado de Tamaulipas: Ciudad Madero, Matamoros, --
Nuevo Laredo, Reynosa y Tampico.

En el Estado de Veracruz: Tecolutla y Veracruz.

En el Estado de Yucatán: Mérida, Santa Elena y Tulum?

El plazo de duración de cuatro años para las regiones de desarrollo turístico prioritario, se computa a partir de la -- fecha de notificación al beneficiario, de la primera autorización para obtener estímulos fiscales, conforme al artículo 10 del Acuerdo, donde se establecen las reglas de aplicación del Decreto correspondiente.

En la declaratoria donde se fincan las circunscripciones de desarrollo turístico, se han declarado de desarrollo gene-- realizado a pesar de su importante potencial turístico, ciertos municipios, pues resultará para ellos, según se señala en el - Plan Nacional de Turismo, más beneficioso, si se les incluyera dentro del lapso de cuatro años correspondiente a las zonas de desarrollo prioritario.

Así, la citada Declaratoria en su artículo 2o. señala: --
 "La Región de Desarrollo Turístico Generalizado se integrará por el Distrito Federal, los Municipios y las Rutas Turísticas siguientes:

I.- Municipios.

En el Estado de Baja California Norte: Porción del Territorio del Municipio de Ensenada, no incluido el Desarrollo Turístico Prioritario.

En el Estado de Baja California Sur: Rudege.

En el Estado de Campeche: Campeche y el Carmen.

En el Estado de Coahuila: Torreón, Parras y Saltillo.

En el Estado de Colima: Colima y Ticomán.

En el Estado de Chiapas: Comitán, La Trinitaria, Tapachula, Tonala y Tumbalá.

En el Estado de Chihuahua: Bocoyna, Camargo, Chihuahua, - Ojinaga y Urique.

En el Estado de Durango: Canatlán, Durango, Gómez Palacio, Lerdo, Nombre de Dios y Pueblo Nuevo.

En el Estado de Guanajuato: Acámbaro, Celaya, Dolores Hidalgo, Irapuato, León, Valle de Santiago y Yuridia.

En el Estado de Guerrero: Chilpancingo e Iguala.

En el Estado de Hidalgo: Bassca, Mineral de Chicoyá y Pachuca.

En el Estado de Jalisco: Lagos de Moreno y San Juan de --
Los Lagos.

En el Estado de México: Amecameca, Coacalco, Cumatitlán,
Zcatepec, El Oro, La Paz, Nencalpan, Nezahualcoyotl, Teotihuacan,
Tepetzotlán, Tezcoco, Atizapan de Zaragoza, Tlalnepantla,
Toluca y Tultitlán.

En el Estado de Michoacán: Cuitzeo, Huitzilac y Jajutla.

En el Estado de Nayarit: San Blas, Santiago Ixcuintla, --
Tepic y Tecuala.

En el Estado de Nuevo León: Garza García García, Guadalupe,
Monterrey, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago.

En el Estado de Oaxaca: Santa María Huatulco, Salina Cruz,
San Pablo Villa de Mitla y Santo Domingo Tehuantepec.

En el Estado de Puebla: Buenavista, San Andrés Cholula,
San Pedro Cholula y Tehuacán.

En el Estado de Querétaro: Ezequiel Montes y San Juan del
Río.

En el Estado de Quintana Roo: Payo Obispo.

En el Estado de San Luis Potosí: Ciudad Valles, Catorce,
Charcas, Mataguala y San Luis Potosí.

En el Estado de Sinaloa: Ahome y Culiacán.

En el Estado de Sonora: Hermosillo y /San Luis Río Colorado.

En el Estado de Tabasco: Cárdenas y Emiliano Zapata.

En el Estado de Tamaulipas: Camargo, Guerrero, Niguel — Alemán, Padilla, Soto La Marina y Victoria.

En el Estado de Tlaxcala: Tlaxcala y Taxco.

En el Estado de Veracruz: Camerino E. Mendoza, Catenaco, Coatsacoalcos, Córdoba, Fortín, Jalapa, Minatitlán, Nogales, — Nautla, Papantla, Tuxpan y Orizaba.

En el Estado de Yucatán: Progreso y Valladolid.

En el Estado de Zacatecas: Zacatecas.

II.— La faja de un kilómetro paralela a ambos lados de — las carreteras y tramos siguientes:

Carretera Federal No. 1: Tramo Tijuana-Ensenada-Guerrero-Negro-Santa Rosalía-La Paz-Cabo San Lucas.

Carretera Federal No. 2: Tramo Tijuana-Mexicali-Sonoita-Santa Ana.

Carretera Federal No. 15: Tramo Nogales-Hermosillo-Guaymas-Ciudad Obregón- Los Mochis-Culiacán-Mazatlán-Tepic-Quadalajara.

Carretera Federal No. 40: Tramo Reynosa-Monterrey-Saltillito-Torreón-Durango-Mazatlán.

Carretera Federal No. 45: Tramo Ciudad Juárez-Chihuahua-Jiménez. Tramo Zacatecas-Aguascalientes-León-Irapuato-Celaya-Querétaro.

Carretera Federal No. 49: Tramo Jiménez-Torreón-Zacatecas-San Luis Potosí.

Carretera Federal No. 57: Tramo Piedras Negras-Salttillo-San Luis Potosí-Querétaro-D.F.

Carretera Federal No. 80: Tramo Manuel-Tampico.

Carretera Federal No. 85: Tramo Nuevo Laredo-Monterrey.

Carretera Federal No. 90: Tramo Guadalajara-Irapuato.

Carretera Federal No. 105: Tramo Tampico-Pachuca-D.F.

Carretera Federal No. 150: Tramo Veracruz-Orizaba-Puebla-D.F.

Carretera Federal No. 180: Tramo Matamoros-Manuel. Tramo Tampico-Tuxpan-Veracruz-Coahuila-Villahermosa-Campeche-Mérida-Puerto Juárez.

Carretera Federal No. 186: Tramo Chetumal-Francisco Balcázar-Villahermosa.

Carretera Federal No. 190: Tramo Puebla-Izúcar de Matamoros-Oaxaca-Tehuantepec.

Carretera Federal No. 200: Tramo San Pedro-Puerto Vallarta-Manzanillo-Cerro de Ortega. Tramo Playa Azul-Zihuatanejo-Acapulco-Pinotepa-Nacional-Puerto Angel-Tehuantepec-Tonalá-Tepachula.

Carretera Central No. 307: Tramo Puerto Juárez-Tulda-Chetumal.

Ahora bien, las regiones catalogadas como de desarrollo prioritario o bien, generalizado, establecidas en la declaración de la Secretaría de Hacienda, pueden ser modificadas --

dentro de un lapso de seis meses después de la expedición de la precitada declaratoria, o bien, cada año, según se determina en el artículo 30. de la propia declaratoria.

La aplicación de los estímulos fiscales en materia turística se manifiesta a través del otorgamiento de los llamados - Certificados de Promoción Fiscal, donde se hace constar el derecho del titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, con excepción de los destinados a un fin específico. El derecho a acreditar se extingue al vencer el plazo de duración del certificado o por cambiar el destino de los edificios, construcciones e instalaciones sobre los cuales se haya realizado la inversión objeto de los estímulos, es decir, cuando cambien su objetivo.

Los sujetos susceptibles de beneficiarse con el otorgamiento de estímulos fiscales, pueden ser tanto personas físicas como morales, siempre y cuando tengan la nacionalidad mexicana, y realicen nuevas inversiones en establecimientos de hospedaje. También pueden beneficiarse las personas físicas cuando adquieran inmuebles destinados a la prestación de servicios de alojamiento bajo el régimen de propiedad en condominio.

A lo anterior cabe señalar: "el hombre tiene la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, no sólo como individuo aislado, sino también en grupo. En estas condiciones, el derecho reconoce dos especies de personas; las personas físicas, hombres considerados individualmente; y personas jurídicas o morales, que son asociaciones de hombres que persiguen -

finalidades comunes". (9)

Para Francisco Ferrara; "las personas jurídicas o morales son asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derechos ". (10)

Dentro de las personas catalogadas como morales o jurídicas se encuentran; 1. La nación, los Estados y los Municipios; 2. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; 3. Las sociedades civiles o mercantiles; 4. — Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 Constitucional; 5. Las sociedades cooperativas o mutualistas; 6. Las asociaciones distintas a las enumeradas con fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, — siempre y cuando no fueren desconocidas por la ley.

Con excepción de las personas morales señaladas en la — fracción I del artículo 25 del Código Civil, todas las demás — pueden ser sujetos de la obligación impositiva, cuando se colocan dentro de la situación generadora del crédito fiscal, y por ende, pueden también ser beneficiarios de los estímulos — fiscales en materia de turismo si se hallan en la hipótesis — prevista a tal factor.

Aunque el artículo 3o. del decreto en cita, se limita a — señalar como beneficiarios de los estímulos, a las personas —

(9) Efraín Noto Salazar. Elementos de Derecho. Pág. 126.

(10) Citado por Eduardo García Maynes. Introducción al — Estudio del Derecho. Pág. 290.

físicas o morales de nacionalidad mexicana; en el artículo 60. párrafo segundo del acuerdo reglamentario del precitado decreto, extiende los incentivos fiscales a personas físicas de nacionalidad extranjera, cuando adquieran con carácter de fideicomisarios, derechos suficientes para la utilización y aprovechamiento de la unidad de alojamiento a través de los fideicomisos previstos en el artículo 18 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Tanto las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana para ser sujetos de estímulos fiscales, deberán agotar los requisitos señalados por el mencionado decreto, el cual en su artículo 80. contempla varios requisitos, como el de ser empresa mayoritariamente mexicana en los términos del artículo 50. de la Ley antes apuntada y cumplir con las disposiciones de la misma, el de tener en su caso, la constancia del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, requerido en la Ley de la materia; el requisito de capacitar y adiestrar a trabajadores mexicanos cuando se utilicen los servicios técnicos de profesionales extranjeros; el de no ser sujeto de exenciones, reducciones, estímulos o beneficios con cargo a impuestos estatales o municipales o la participación estatal de los impuestos federales; no ser sujeto de otro régimen de promoción fiscal por razón a su actividad preponderante, ni gozar de algún otro incentivo fiscal, excepto si se conceden por la Ley del Impuesto Sobre la Renta; haber cumplido con las obligaciones fiscales respecto a las actividades realizadas y, no tener a su cargo adeudo fiscal alguno; y finalmente, el de no estar sujeto a tasas especiales de tributación para efectos —

del impuesto sobre la renta. Además de éstas, se puede añadir lo establecido por el artículo 9o. del propio decreto, el cual constriñe al beneficiario del estímulo fiscal en materia de turismo, tratándose de edificios, construcciones e instalaciones fijas, a destinarlos de manera exclusiva a la prestación de servicios de hotel y alojamiento turístico, sin poder transmitir su propiedad durante el tiempo de aplicación de los estímulos concedidos.

Conforme al decreto, la aplicación de los estímulos fiscales en la actividad turística, pueden darse de las formas siguientes:

I.- Tratándose de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que realicen nuevas inversiones en edificios, construcciones e instalaciones fijas destinadas a la prestación de servicios de hotel y alojamiento turístico, podrán optar por uno de los estímulos siguientes:

a) Autorización para depreciar en forma acelerada para efectos del impuesto sobre la renta.

En cuyo caso, respecto de las regiones de desarrollo turístico prioritario, se aplicará anualmente hasta un máximo de 8.33% (artículo 5o.), y en caso de regiones de desarrollo turístico generalizado, se aplicará un porcentaje anual no excedente del 6.66% (artículo 6o.).

Respecto al concepto de depreciación, existen varias expresiones, así por ejemplo, Alejandro Prieto la define como: "la porción del capital invertido en activos fijos que se

aplicar a los gastos de cada ejercicio". (11)

Por su parte, Mayron la conceptúa como: "la parte de la vida potencial de servicios de una propiedad en el activo que se ha consumido durante un período". (12)

Es evidente, los activos de las empresas están sujetos al deterioro y a la caducidad, es decir, tienen vida limitada. El deterioro proviene del uso de la propiedad, del paso del tiempo y del daño accidental. Independientemente del deterioro físico, las consecuencias son una disminución en calidad o en cantidad, o un costo unitario más alto del rendimiento a obtener de esa propiedad.

Para algunos autores, los bienes de capital en su gran mayoría, respecto de los efectos del uso y antigüedad, pueden ser disminuidos con gastos de mantenimiento, y gracias a éstos, la capacidad de servicios periódicos puede mantenerse razonablemente constante, durante una parte de la vida de dicho bien. Llega sin embargo el momento en el cual el gasto de mantenimiento requerido, empieza a aumentar de tal manera, hasta alcanzar una magnitud prohibitiva. En el nivel económico de los gastos de mantenimiento, también influyen los gastos de la caducidad (total inoperancia).

En una economía dinámica, la caducidad adquiere más importancia sobre el uso y la antigüedad, por los perjuicios re-

(11) Principios de Contabilidad. Pág. 188.

(12) Contabilidad. Pág. 368.

-sultantes, pues al final, pone fuera de servicio al bien.

Los adelantos tecnológicos, los cambios en las preferencias de los consumidores y los traslados de población de un sitio a otro, dan por resultado productos y métodos de producción mejores a los existentes.

La caducidad puede ser evolutiva, como es el uso; o bien, revolucionaria, como es el daño físico. En ambos casos, sin embargo, cesa la capacidad productiva de valores del bien de activo. Esta es la índole real del proceso de depreciación. — Los cambios en las características físicas de un activo, en la demanda de los consumidores, el descubrimiento de nuevos métodos de producción, etc., son las causas de este proceso fundamental, lo cual conduce al empresario a fincar una nueva reserva (amortización), la cual carga a la cifra de gastos anuales, para refaccionar aquellos bienes de activo totalmente inoperantes, a fin de sostener un nivel activo y próspero.

Vinculado lo anterior a la materia fiscal, el importe de la depreciación cargada para fines impositivos, sirve de escudo a una suma equivalente de ingresos contra las utilidades.

Por tanto, es un factor importante en la determinación de los movimientos anuales del efectivo. En el ámbito turístico, la inversión se ha visto ampliamente favorecida, pues por concepto de "depreciación acelerada", bien se trate de región de desarrollo turístico prioritario o bien generalizado, el Estado, mediante los estímulos fiscales, concede un beneficio hasta por el 8.33%, o, 6.66% respectivamente, absorbiendo así los gastos a cargo del empresario, por menoscabo o radical inope-

-rancia de sus bienes de capital.

b) La obtención de un crédito sobre el monto aprobado de la nueva inversión en edificios, construcciones e instalaciones fijas, se hará constar en el certificado de promoción fiscal respectivo. En las zonas de desarrollo turístico prioritario, será del 12% y en las zonas de desarrollo turístico generalizado, del 8%.

A este respecto, el artículo 5o. párrafo último del decreto indica, el otorgamiento de este beneficio se podrá efectuar a las inversiones iniciadas durante la vigencia de las declaratorias en las cuales se señalen las regiones de desarrollo prioritario y cuentan con la previa autorización del correspondiente programa de inversión concedido por la Secretaría de Turismo.

El monto de la inversión beneficiada se calculará conforme a costos autorizados de construcción y en caso de considerarse excesivos se tomará como fundamento para la evaluación, los costos promedio de la región donde se realiza.

II.- tratándose de personas físicas que efectúen inversiones en inmuebles bajo el régimen de propiedad en condominio destinados a la prestación de servicios de hotel y alojamiento turístico, conocidos con el nombre de condo-hoteles, gozarán de los siguientes estímulos fiscales:

a) Autorización para depreciar en forma acelerada, para efectos del impuesto sobre la renta, la inversión realizada en la compra del inmueble, se aplica al porcentaje correspondien-

-te según la ubicación del mismo, siendo del 8.33% si se localiza en región de desarrollo prioritario y de 6.66% si se encuentra en el generalizado.

b) Autorización para deducir la totalidad de los gastos de administración.

En relación a lo señalado, creemos de importancia reseñar lo previsto en el acuerdo reglamentario de la aplicación del decreto, mediante el cual se otorgan los estímulos fiscales a la actividad turística; cuando las personas físicas adquieran unidades de alojamiento en inmuebles bajo el régimen de propiedad en condominio, podrán gozar de los estímulos, en tanto tales inmuebles (condominios hoteleros), no hayan sido objeto de algún estímulo previo en el propio decreto, cuya construcción se haya terminado en fecha posterior a la publicación del mismo y cuando anteriormente no se hayan dedicado a la prestación de servicios hoteleros. La inversión beneficiada será el precio de la unidad en condominio, excluyendo el correspondiente mobiliario. Ahora bien, si en el contrato de compraventa no se menciona separadamente el precio del inmueble y el del mobiliario, o se considere dudoso el monto dado a cada clase de bienes, la Dirección General de Promoción Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estimará el monto de la inversión beneficiada, o solicitará al interesado la presentación de un avalúo bancario.

Por otra parte, el propio acuerdo autoriza al operador o arrendatario del inmueble bajo el régimen de propiedad en condominio, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y —

Crédito Público y en las formas previstas, a retener los impuestos correspondientes a los ingresos de cada uno de los propietarios de las unidades de alojamiento, presentando la declaración para el pago del impuesto sobre la renta en un sólo documento, el cual incluya la información de todos los condominios.

Trámite para la obtención de estímulos fiscales.- El trámite a seguir para ser beneficiario de incentivos fiscales en materia de turismo, se inicia ante la Dirección General de Promoción Fiscal de la Secretaría de Hacienda, en cualquiera de sus oficinas regionales, con la presentación por parte del interesado, una solicitud proporcionada por esa dependencia, la cual deberá ser firmada por quienes posean capacidad para obligar a los peticionarios.

Esa solicitud deberá ser presentada en original y dos copias, indicando el tipo de beneficio solicitado, la ubicación geográfica de la inversión y la demás información requerida en las formas de solicitud, acompañando original o dos copias certificadas de los siguientes documentos:

- 1.- En el caso de personas morales, el acta constitutiva de la empresa, así como la última modificación.**
- 2.- La escritura de propiedad del predio donde se realizará la inversión.**
- 3.- Permiso de construcción.**
- 4.- Registro emitido por la Secretaría de Turismo.**

5.- Tratándose de ampliaciones y mejoras, el balance y -- estado de pérdidas y ganancias del último ejercicio, dictaminados por Contador Público Titulado, excepto en el caso de pequeña empresa hotelera.

Se entiende por pequeña empresa hotelera, aquella unidad cuyos activos fijos totales a valor de adquisición, no exceda del importe de 200 veces el salario mínimo general de un año correspondiente a la zona económica denominada Distrito Federal Area Metropolitana, en la fecha de la solicitud (artículo 10. fracción III del acuerdo reglamentario).

6.- Planos arquitectónicos en los cuales se aprecie la -- distribución de la construcción y plantas tipo del proyecto.

7.- Presupuesto de inversión, señalando la fecha de la -- elaboración, así como de los siguientes conceptos:

- a) Especificación de obra.
- b) Precios unitarios.
- c) Volumen de construcción.
- d) Valores totales de los conceptos involucrados en el -- presupuesto.

8.- Programa calendarizado por meses de la realización de la inversión a nivel de cada uno de los conceptos involucrados en la construcción, excepto en el caso de la pequeña empresa -- hotelera.

Por cuanto a los adquirentes de unidades en condominio, podrán solicitar la autorización para depreciar en forma ace--

lerada, presentando ante la Dirección o en cualquiera de sus oficinas regionales, la ya citada solicitud.

La solicitud deberá ser presentada en original y dos copias, indicando la ubicación del condominio hotelero, acompañandola de los siguientes documentos en original o copia certificada:

- 1.- Registro y autorización de la Secretaría de Turismo otorgado al condominio hotelero.
- 2.- Contrato de compraventa.
- 3.- Contrato de administración entre el comprador y el operador del condominio hotelero.

El interesado deberá presentar tanto la solicitud como la documentación indicada en un término no mayor a los sesenta días hábiles a partir de la fecha de inicio de operaciones.

En los casos referidos, si los datos, informes y documentos proporcionados con la solicitud son insuficientes, la Dirección requerirá al solicitante los complete dentro de un término no mayor de treinta días hábiles, previéndole, en caso de no presentarlos oportunamente, se le tendrá por desistido de su solicitud.

Una vez recibida la solicitud, con la documentación respectiva, le será marcada la fecha de ingreso y dentro de los sesenta días hábiles, la dirección informará al interesado el dictamen a la misma, indicando el monto de la inversión beneficiada, el estímulo fiscal correspondiente y el programa de inversión, proporcionándole formas para reportar la termina-

-ción de la obra.

Los estímulos fiscales se otorgarán a los solicitantes — conforme a lo siguiente:

a) El certificado de promoción fiscal se expedirá al interesado a la terminación de la obra, previa presentación de la autorización de tarifas, por parte de la Secretaría de Turismo.

b) La depreciación acelerada se autorizará al interesado a la terminación de la obra, previa presentación de la autorización de tarifas por parte de la Secretaría de Turismo.

c) En el caso de adquisición de unidades en condominio, — la resolución correspondiente precisará la tasa máxima de depreciación autorizada.

Sin embargo, puede darse el caso en el cual el programa — de inversión no pueda realizarse en los términos autorizados, en tal caso, el solicitante deberá informar a la dirección las causas del incumplimiento y solicitará la autorización de un — nuevo programa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la modificación o interrupción del mismo.

El otorgamiento del incentivo fiscal en materia de turismo, se realizará mediante la expedición del certificado de — promoción fiscal correspondiente, el cual contendrá:

1.- El nombre del titular y el número del mismo en el Registro Federal de Contribuyentes.

2.- El motivo expuesto en la resolución por el cual se — ordena su expedición.

3.- El importe acreditable.

4.- El monto, ubicación y descripción de la inversión beneficiada.

5.- La duración del mismo.

6.- Fecha, impuesto y monto de los acreditamientos hechos, así como su registro por la oficina recordadora y el saldo pendiente por acreditar.

Finalmente, el titular del certificado de promoción fiscal tiene la obligación de informar a la Dirección General de Promoción Fiscal en el mes de enero de cada año, los acreditamientos realizados durante el año inmediato anterior, en las formas proporcionadas a tal efecto.

LA INVERSIÓN TURÍSTICA EN MÉXICO.

Empezaremos por decir, la tarea de planear las inversiones públicas en México era relativamente sencilla hasta hace algunas décadas, los recursos para invertir eran pocos y la población mexicana no era mayor a los treinta millones de habitantes; actualmente, con una población aproximada de sesenta y siete millones de habitantes y con un presupuesto cercano a un billón de pesos, la tarea de planeación es sumamente compleja y difícil. Dentro del marco de economía mixta característica de nuestro país, considerando la deuda externa y las múltiples necesidades sociales, la tarea del Estado en planeación, se ha convertido en uno de los retos técnicos, financieros y políticos más difíciles para el gobierno federal. La Secretaría de Programación y Presupuesto como ya se mencionó, es la primera dependencia en la historia de la administración pública en México, cuyo cargo es el de planear, autorizar y evaluar los grandes programas de inversión pública.

El espleo creciente de fondos propios y de créditos internos y externos para realizar las inversiones públicas, determinaron al gobierno federal para crear una serie de organismos encargados de la planeación de las mismas, desafortunadamente, como se expresó anteriormente, antes de 1946, no existía en el sector público ningún organismo con facultades suficientes para establecer los lineamientos en esta materia, pues estaban fragmentados en varios órganos de la administración central. Esta situación propiciaba una duplicación de funciones y en muchos campos un descuido, provocando una creciente

desigualdad en el desarrollo regional y una excesiva concentración de la inversión pública en ciertos centros del país.

Al inicio de los años cincuenta, Nacional Financiera, --- recibió el encargo por parte de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público, de formular un diagnóstico y balance de las - inversiones en el país. Hasta esa fecha, nadie sabía en realidad cuál era el valor de las inversiones realizadas, cómo era su distribución sectorial y cuál era el papel de la inversión nacional en el contexto del desarrollo. Todos estaban conformes en su importancia, pero no podían medirse precisamente los esfuerzos, ni mucho menos examinarse las lagunas existentes y las orientaciones a seguirse en el futuro por parte del Estado.

Los mecanismos en la política de planeación de la inversión pública en juego hasta 1966, tenía deficiencias: las autorizaciones eran parciales, ésto es, no comprendían todos los proyectos y programas de las entidades del sector público, a pesar de lo establecido en el acuerdo de 29 de junio de 1959. Las autorizaciones para el ejercicio de las inversiones no tenían coherencia, esta situación permitía a las distintas dependencias centrales del gobierno y las entidades paraestatales - procurar acumular el máximo de autorizaciones para realizarlas conforme a múltiples factores, no siempre económicos, ejerciéndose con ello una presión desmedida sobre los recursos --- disponibles.

En los años de 1971-1976, se establecieron unidades de --- programación en los órganos de la administración pública encargados del estudio de la programación de las inversiones, --

entre estas unidades y la Secretaría de la Presidencia, se formalizó un nexo directo y se favoreció el surgimiento de comisiones coordinadoras y grupos de análisis para programar sectorialmente las inversiones; entre estos grupos pueden mencionarse, la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, la Comisión Coordinadora de Transporte y el Grupo de Análisis del Sector Salud.

A partir de las experiencias acumuladas hasta entonces, se pensó ampliar el círculo de participación de la Sub-Comisión de Inversión y Financiamiento, mediante la inclusión de técnicos de la Secretaría de Patrimonio Nacional, con objeto de robustecer el sistema de planeación y tener mejores elementos de análisis para la toma de decisiones.

Desde el año de 1977, la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Dirección General de Programación y Operación Regional, es la encargada de programar las obras de carácter económico y social tendientes al mejoramiento o desarrollo de las zonas rurales del país. Estos programas tienen como objetivo, a corto plazo, beneficiar las regiones donde se realizan las actividades de inversión, buscando elevar su condición económica. La coordinación de esos programas es responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como de los gobernadores en las áreas de su competencia, establecidas por las leyes y los convenios únicos de coordinación. El Decreto relativo a los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de 11 de marzo de 1977, establece la estructura y las bases para la existencia y funcionamiento de estos comités.

En cuanto a la materia turística, la formulación de los planes de desarrollo, implica los esquemas de inversión, y está encomendada a la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, quien recibe permanente asesoramiento por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la instrumentación de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus fines económicos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, — como ya se apuntó con antelación, de allí, su denominación de "intersecretarial".

La creación de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, estableció un paso adelante en cuanto a la elaboración de planes coordinados para el impulso y desarrollo de la actividad turística. Esta dependencia formuló el Plan Nacional de Turismo, en el cual se completa una serie de aspectos para estimular la inversión al turismo, entre ellos destacan los siguientes:

1.- Estímulos y apoyos fiscales.- A este respecto, se establece la canalización selectiva de recursos fiscales para subsidiar la actividad turística. Los subsidios se otorgan exclusivamente para la inversión y fomentar en coordinación con empresas y sindicatos el desarrollo de instalaciones para el turismo social, con aportaciones al capital inicial necesario para emprender los proyectos de desarrollo integral requerido por este tipo de turismo; en menor medida se apoyarán por este conducto los medios de transporte y las organizaciones de viajes para el turismo social.

Para contribuir a la consecución de los objetivos traza-

-des en el Plan Nacional de Turismo, el cual plantea la posibilidad para las empresas, de deducir de sus ingresos tres rubros, los cuales implican un mínimo sacrificio fiscal: los gastos de capacitación; los gastos de investigación, desarrollo y difusión tecnológica y los gastos realizados para preservar los recursos turísticos y la ecología.

2.- Crédito.- En cuanto al otorgamiento de créditos, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), constituye el eje sobre el cual se ampliará y diversificará el sistema de financiamiento en la actividad turística, especialmente en cuanto se refiere a la inversión privada. A corto plazo, deberá lograrse establecer el Plan del Fondo desarrolle todas las funciones designadas, mediante la ampliación de sus facilidades. A tal efecto, deberá observarse la agrupación de normas siguientes:

a) Operar a tasas de interés y plazos acordes con el carácter de fomento de dicha institución.

b) Otorgar financiamiento a tasas de interés, plazos y períodos de gracia diferenciales, de acuerdo con los tipos de actividad y las regiones a fomentarse.

c) Actuar como aval en los préstamos otorgados por la banca nacional e internacional a empresarios mexicanos, sobre todo a medianos y pequeños, con el fin de multiplicar los recursos. Adicionalmente, deberá otorgar garantías sobre la emisión de obligaciones derivadas de inversiones privadas.

d) Diversificar su cobertura a todas las actividades del sector.

e) Emitir certificados de participación inmobiliaria y — emitir y colocar títulos en el extranjero.

f) Aumentar su participación minoritaria y transitoria en el capital de riesgo de las empresas.

g) Prestar asesoría directa a los inversionistas en la — elaboración de sus proyectos, desde su base de gestación, procurando hacerlos congruentes con los objetivos, metas y orientaciones del Plan.

h) Reducir paulatinamente el porcentaje, descontado a las instituciones bancarias, para aumentar la participación de éstas, en el financiamiento, de la actividad.

i) Establecer representaciones en las regiones de mayor — interés turístico.

j) Analizar diversas alternativas de fuentes financieras con el objeto de no depender de recursos fiscales.

También, con relación al crédito en materia turística, se ha previsto la creación de un cajón obligatorio para el financiamiento al turismo en la banca nacional, semejante a la existente en otros sectores. En el diseño de la política crediticia, las autoridades financieras establecen una serie de obligaciones a las instituciones de crédito, analizar sus recursos con una cierta estructura por sectores de actividad; agregar — al turismo como cajón obligatorio una disponibilidad de crédito superior al actual.

Otras acciones en la política crediticia son desarrollar mecanismos y modalidades de captación de recursos para el sec-

-tor, a fin de ir modificando las fuentes financieras para el logro de un crecimiento más acelerado de inversión privada sin apoyo de FONATUR, el cual perverte cumplir con las metas de — construcción de cuartos en el tiempo más corto; implantar un — amplio sistema de crédito al turista, para el turismo social; asegurar la disponibilidad interna de los recursos y canales — necesarios para ir disminuyendo el peso del crédito interna— cional; establecer plazos y tasas diferenciales para los cré— ditos al turismo, según el tiempo de inversionista, la activi— dad y la región en cuestión; promover el financiamiento de las empresas turísticas a través de la bolsa de valores; y apoyo — creciente como lo viene haciendo el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), la realización de estudios de preinver— sión por parte de las empresas turísticas y del sector público.

3.- Instrumentos de política comercial.- A fin de lograr el objetivo de incrementar la captación de divisas, se ha procurado, el turista extranjero conozca las franquicias aduana— les en la importación de productos mexicanos.

En apoyo a la oferta turística, los prestadores de servi— cios de alojamiento y preparación de alimentos y bebidas deben someter a la Secretaría de Comercio, a través de la Secretaría de Turismo, sus requerimientos de importación de equipo nece— sario para mejorar la calidad de los servicios turísticos, así como de los alimentos conforme a las costumbres culinarias de otros pueblos y sean requerimientos usuales no satisfechos de los turistas visitantes de nuestro país.

Asimismo, se inicia el Plan Nacional de Turismo y la Secretaría de Comercio deberá contribuir al desarrollo de los centros turísticos prioritarios con el establecimiento de centros de abasto, lo cual estimamos de especial relevancia.

4.- Inversión y tecnología extranjera.- Las características especiales para la incorporación de tecnología y capital extranjero al sector, exige se atienda la formulación de una reglamentación específica y una atractiva participación de la Secretaría de Turismo, en los dictámenes emitidos por las autoridades competentes para autorizar la celebración de un contrato de transferencia de tecnología o inversión extranjera. El primer paso en este sentido consiste en la representación de la Secretaría de Turismo en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

5.- Turismo social.- Uno de los objetivos del Plan Nacional de Turismo, lo constituye el aumentar la participación del turismo interno y dentro de éste, la del social; a tal efecto, se ha considerado de absoluta necesidad desplegar una enorme variedad de esfuerzos y diseñar los instrumentos de política conducentes a concentrarlo. El decreto de 7 de febrero de 1979 sienta las bases para estimular la oferta al turismo social. Sin embargo, el apoyo es insuficiente, por tanto, es necesario un instrumento legal específico al turismo social en los siguientes aspectos:

a) Alojamiento.- En primer término, dar tratamiento de región de desarrollo turístico prioritario a las inversiones orientadas al turismo social, independientemente del lugar --

donde se ubiquen. En segundo lugar, subsidiar la construcción de centros de recreación vacacional y la construcción de organizaciones sociales para el desarrollo del turismo social. En tercer plano, autorizar a las empresas públicas y privadas para deducir con fines tributarios los gastos de inversión o donativos para la construcción de centros vacacionales para sus trabajadores.

b) Servicios.- El transporte constituye un elemento vital para el desarrollo del turismo social. Los estímulos mencionados en el párrafo anterior, deben incluir la adquisición de — equipo de transporte suficiente. Adicionalmente, el turismo — social recibirá del sector público el proyecto crediticio, la asistencia técnica y la aportación subsidiaria de terrenos. En este último caso, la cesión tomará la forma de arrendamiento a largo plazo para garantizar el esfuerzo y evitar su enajena— ción.

6.- Tratamiento específico para el desarrollo turístico — de la frontera norte.- Las consideraciones fundamentales establecen la pauta para el tratamiento a los centros fronterizos del norte del país: a) El monto, que significa el gasto de los visitantes a las fronteras mexicanas, es tanto o más importante que la captación de divisas por la actividad turística en el resto del país; b) El tipo de visita a las ciudades fronterizas revisten características especiales, entre ellas desta— can la duración, generalmente mayor a un día, lo cual implica un bajo porcentaje de la demanda de hotel.

Las acciones deben orientarse en dos sentidos; por un lado, prolongar la estadía y por el otro, aumentar el gasto de los visitantes. En el primer caso, la manera más efectiva de lograr el objetivo consiste en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo integrales, como centros vacacionales con hotel, áreas de esparcimiento y servicios conexos en conjuntos integrados. Para el objetivo de aumentar el gasto, lo más indicado es desarrollar, diversificar y mejorar la calidad de los servicios turísticos en general. Aunado a lo anterior, debe recibir atención prioritaria el mejoramiento de la infraestructura urbana en esos centros.

El decreto de 7 de febrero de 1979, resulta insuficiente para los propósitos perseguidos en este caso, por ello, estimamos necesario reformarlo, a fin de garantizar el estímulo suficiente al tipo de desarrollo propuesto.

En el Plan se indica, deberá ampliarse la resolución de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres; otorgar exención de impuestos a la importación e insumos a empresas turísticas y de esa manera pueden también importar la maquinaria y equipo necesario. Para el desarrollo turístico integrado se indica, debe darse un tratamiento especial, de manera suficiente para proporcionar a este proyecto el estímulo más alto.

Los servicios conexos tienen una gran importancia para la atracción de visitantes a la frontera norte, principalmente por la diferencia de precios existente entre el país vecino del norte y México en la prestación de esos servicios. Estos pueden ser talleres de servicio de reparación de vehículos y -

aparatos domésticos, servicios médicos, lavanderías, neverías, lavado de autos, pues su problema es una rentabilidad adecuada en esos servicios, sólo exigirán un estímulo moderado, preferentemente a estos servicios y se otorgarán cuando se establezcan en los desarrollos integrados.

Dado el desempleo existente en la zona fronteriza, el Plan preve una serie de estímulos fiscales para apoyar el papel del turismo en la solución de este problema, fomentando el empleo en empresas turísticas.

**LA CONSTITUCION MEXICANA EN
MATERIA DE TURISMO.**

En el presente apartado, expondremos aquellas disposiciones Constitucionales aplicables a la actividad turistica en general, sin realizar un estudio profundo de cada precepto, - pues ello rebasaría sobradamente el propósito del presente - trabajo, además de resultar reiterativo, pues como se ha visto a lo largo de este estudio, se ha hecho alusión a esas disposiciones.

En primer término, cabe señalar el artículo 10. de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la generalidad del goce de las garantías constitu-- cionales en los Estados Unidos Mexicanos, expresando textual-- mente "En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorgue la Constitución, las cuales no -- podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con -- las condiciones que ella misma establece".

Otra disposición aplicable es el artículo 50. en donde se contempla la libertad de trabajo, teniendo como único requisito, la licitud del mismo, así, "cualquier individuo que se encuentre dentro del territorio nacional podrá dedicarse a la -- profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode", ubi-- cando la aplicación del precepto aludido a la actividad turis-- tica en forma activa (prestación de servicios).

De trascendental relevancia en relación al turismo, es el artículo 11 de la Constitución, donde se establece la garantía de libre tránsito, al consignar: "Todo hombre tiene derecho -

C A P I T U L O I V .

LEOISLACION MEXICANA EN MATERIA DE TURISMO.

- a) LA CONSTITUCION MEXICANA EN MATERIA DE TURISMO**
- b) DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN AL TURISMO EN MEXICO EN NUESTROS DIAS.**

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

En el artículo 73 fracción X Constitucional, se completa una disposición íntimamente ligada a la actividad turística, pues en él, se faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de comercio.

En su fracción XVI, el aludido numeral señala la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, — condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, así como en salubridad general de la República.

El propio artículo en su fracción XVIII, señala la facultad del Congreso de la Unión, para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

En su fracción XIV, se finca la atribución del Congreso para legislar en materia de educación y difusión cultural.

Finalmente, el artículo en cuestión fracción XXI, habla de la facultad del Congreso para expedir las leyes necesarias,

**s fin de hacer efectivas las facultades consignadas en dicho -
precepto y todas las otras concedidas por la Constitución a --
los Poderes de la Unión.**

**DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN EL TURISMO
EN MEXICO EN NUESTROS DIAS.**

**1.- Convenios Internacionales celebrados por México y ---
otros países:**

a) Convención sobre Condición de los Extranjeros, cele---
brada en La Habana Cuba, firmada el 20 de febrero de 1928 y -
publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1931.

b) Convención sobre Facilidades Aduanales del Turismo, -
celebrada en Nueva York, el 4 de junio de 1954, publicada en -
el Diario Oficial de 7 de noviembre de 1957.

c) Protocolo Adicional de la Convención sobre Facilidades
Aduanales del Turismo, relativo a la importación de documentos
y de materia de propaganda, celebrada en Nueva York el 4 de ---
junio de 1954 y publicada en el Diario Oficial el 7 de noviem-
bre de 1957.

d) Convenio de Cooperación Turística entre los Estados. ---
Unidos Mexicanos y la República Federativa de Brasil, publica-
da en el Diario Oficial de 3 de julio de 1975.

e) Acuerdo de Cooperación en Materia de Turismo, celebra-
do entre los gobiernos de México y el Senegal, publicado en el
Diario Oficial de 28 de junio de 1976.

2.- Ley Federal de Fomento al Turismo.- La Ley Federal de
Fomento al Turismo de 29 de diciembre de 1973, promulgada el 7
de enero de 1974 y publicada en el Diario Oficial el 28 de ---
enero del mismo año, se compone de diez capítulos, contantien -

-do la regulación de las siguientes materias:

- a) Disposiciones generales.
- b) Jurisdicción y Competencia.
- c) En la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo.
- d) Del Fomento al Turismo.
- e) De los Prestadores de Servicios Turísticos.
- f) Del Turismo Social.
- g) De las Empresas Turísticas Ejidales y Comunales.
- h) De las Zonas de Desarrollo Turístico Nacional.
- i) Del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- j) De las Infracciones.
- k) Disposiciones Transitorias.

Esta Ley abrogó la Ley Federal de Turismo de 3 de enero de 1961 y el Decreto del Congreso de la Unión por el cual se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), de 14 de noviembre de 1956, continuando éste en vigor, entre tanto no se celebrara contrato de fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento al Turismo como se preve en la Ley, en el concepto de que al crearse el Fondo citado, absorbería al fideicomiso del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR); los prestadores de servicios turísticos afiliados a las Cámaras de Turismo y a su Confederación se rigen por la Ley de Cámaras de Comercio; se conceden plazos para el registro de prestadores de servicios turísticos y para acreditar repre-

-sentantes con el fin de constituir la Comisión Técnica referente a los servicios de restaurantes, bares, centros nocturnos y cabaretes.

3.- Reforma al Reglamento de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación.- En virtud de que la Ley de Vías Generales de Comunicación establece el servicio exclusivo de turismo para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal, en la explotación de servicios públicos de autotransporte y al efecto de actualizar la normación reglamentaria de 15 de noviembre de 1966, publicada en el Diario Oficial de 17 del propio mes y año, se expidió el Decreto, reformando diversos artículos del Reglamento, del capitulado relativo a la explotación de caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, especialmente en el Capítulo V, estableciendo las rutas de servicios exclusivos, determinando éstas de acuerdo el catálogo de puntos de interés turístico formulado por el entonces Departamento de Turismo; se regula el transporte de turistas procedentes del extranjero y la combinación de servicios de otras empresas de transporte para estimular el turismo internacional; la forma de hacer la declaración de necesidades y la formulación del pliego de condiciones para este servicio exclusivo de turismo; se establecen las reglas para el servicio regular en los circuitos turísticos; las obligaciones de operadores y ayudantes; la regulación para los permisos de frecuencia variable; el otorgamiento de permisos para choferes guías y se preve la satisfacción de ese servicio por insuficiencia o inexistencia del mismo.

4.- Reglamento de Guías de Turistas, Guías-Choferes y Similares.- Este Reglamento fué expedido el 31 de julio de 1967, publicado el 14 de agosto del mismo año. Determina el concepto de guía de turista, autorización para desarrollar su actividad y clasificación; igualmente, se define al guía-chofer, fija los requisitos para ser guía de turista; provee la formación de escuelas y centros de capacitación para guías y guías-choferes, fija las obligaciones de estos prestadores de servicios; las garantías que deben otorgar, la devolución de la garantía y señala las sanciones por violación a las disposiciones de la Ley y el Reglamento.

5.- Reglamento de Agencias de Viajes.- El Reglamento en cuestión, surgió el 5 de septiembre de 1968 y fué publicado el 20 de septiembre del mismo año; regula la actividad de las agencias de viajes, establece la necesidad de obtener autorización, señala las garantías para el desempeño de sus actividades, regula el procedimiento administrativo para la afectación de garantías, estipula las sanciones aplicables en caso de infracción a sus disposiciones y el procedimiento.

6.- Código Aduanero.- Fué publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951, contiene disposiciones relacionadas con el movimiento turístico. El artículo 291 determina quiénes deben ser considerados pasajeros con condiciones especiales y entre ellos a los turistas; el 296 fija la libre exportación de objetos o prendas de los turistas olvidados en el país; el 303 establece cómo la Secretaría de Hacienda, por medio de la dependencia respectiva queda facultada para la fija-

ción de normas especiales para la revisión de equipajes, así como para documentar vehículos de importación temporal; el 307 determina cuándo proceden los impuestos aduanales. En términos generales, existen diversos preceptos aplicables para la migración turística.

7.- Ley General de Población.- El artículo 42 de la Ley General de Población de 11 de diciembre de 1973, señala, "no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna temporalmente en el país" y entre ellos, considera al turista con temporalidad máxima de seis meses improrrogables, con fines de recreo, salud, para actividades turísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas. El Reglamento de esa Ley, expedido el 12 de noviembre de 1976, contiene disposiciones aplicables a visitantes locales; a facultades de revisión de documentos, negativa de entrada sin documentos migratorios, o con impedimento para ser admitido; importación de bienes personales, etc. (artículos 66, 69, 72, 73, 74 y 77); a facultades para autorizar la internación de los no inmigrantes (artículo 96), y el artículo 97 dispone: "tratándose de la internación de turistas, la autorización se concederá por seis meses, no susceptible de prórroga, salvo caso de enfermedad u otra causa de fuerza mayor", indicando, se les recogerá su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país en forma definitiva y se remitirá al Servicio Central.

8.- Ley de Impuestos de Migración.- Esta Ley de 1973, establece exenciones para la internación del turista al país (artículo 20.).

9.- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.- --
 Fué publicado el 13 de marzo de 1973, regula entre otras cosas,
 el servicio de sanidad internacional, sujetándolo a los trata-
 dos y convenios internacionales donde México sea parte, a las
 disposiciones del Código, sus reglamentos y las normas técni-
 cas y administrativas de la Secretaría de Salubridad y Asie-
 tencia, la cual administra los servicios de sanidad interna-
 cional, servicios sanitarios de migración y los demás en los -
 puertos de altura, poblaciones fronterizas de tránsito y trá-
 fico internacional y en los aeropuertos internacionales. Con-
 tiene disposiciones de sanidad en materia de migración, tales
 como la facultad para someter a exámen médico a toda persona -
 con pretensiones para entrar al territorio nacional (artículo
 355); casos de impedimento sanitario para entrar al país (ar-
 tículo 357 y 359); a la necesidad de acreditar haber sido va-
 cunado contra la viruela, dentro de los tres años anteriores.
 En general, las prevenciones de salud pública.

10.- Ley General de Bienes Nacionales.- Esta Ley, expedi-
 da el 20 de diciembre de 1968, y publicada el 30 de enero de -
 1969, señala como bienes de dominio público entre otros, los -
 monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, las piezas
 artísticas e históricas de los museos, pinturas, murales, es-
 culturas y cualquier obra artística incorporada o adherida ---
 permanentemente a los inmuebles de la federación ó del patri-
 monio de los órganos descentralizados, cuya conservación sea -
 de interés nacional (artículo 2o.).

11.- Ley de Vías Generales de Comunicación.- Esta Ley fué
 expedida el 30 de diciembre de 1939, con diversas reformas; --

establece el servicio exclusivo de turismo para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios públicos de autotransporte, sujetándolo a -- concesión y en caso especial a permisos (artículos 152 a 156), otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

12.- Ley Federal de Estadística.- Expedida el 30 de diciembre de 1947 y publicada el día siguiente, autoriza la formulación de estadísticas especializadas en las dependencias -- del Ejecutivo Federal, mediante el acuerdo correspondiente.

13.- Ley de Registro Federal de Automóviles.- Expedida el 4 de enero de 1965 y publicada el 13 del mismo mes y año, contiene diversas disposiciones relativas a los automóviles en -- tránsito, propiedad de turistas.

14.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.- Reglamento de la misma.- Esta Ley se expidió el 29 de diciembre de 1971 y fué publicada el 11 de enero de 1972, estableciendo la limitación a los extranjeros para portar armas solamente cuando acrediten su calidad de inmigrantes, salvo el caso de permiso de licencia temporal para turistas con fines deportivos -- (artículo 27). El Reglamento expedido el 4 de mayo de 1972 y -- publicado el 6 de mayo del mismo año, previene, la licencia -- provisional para turistas con fines deportivos se sujetará a las condiciones determinadas por la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones legales. (artículo 27).

15.- Plan de Desarrollo Turístico.- Expedido por el Presidente de la República y publicado el 2 de agosto de 1962, -- contempla diversas disposiciones de la Secretaría de Estado -- relacionada con el turismo. Fue formulado como un verdadero -- cuadro básico no limitado, sino abierto a todos los esfuerzos de los particulares y el Estado, que pueden emprender, a fin -- de mantener a la actividad turística dentro de los factores -- preponderantes de nuestro desarrollo industrial, social y cultural.

16.- Acuerdos.- Aunque los acuerdos no establecen propiamente un acto legislativo por parte del Congreso de la Unión, estimamos de importancia introducirlos en este apartado, por -- ser instrumentos jurídicos que regulan e intervienen de alguna manera en la actividad turística.

a) Acuerdo de 24 de junio de 1971 publicado el 28 del -- mismo mes y año, se contemplan las atribuciones del Secretario Ejecutivo de las Comisiones Locales de Turismo.

b) Acuerdo del Jefe del Departamento de Turismo (hoy Secretario), de 13 de octubre de 1971, publicado el 16 del mismo mes y año, determina que los prestadores de servicios turísticos reciban las formas SE-113 y DT-114, relativas al movimiento de pasajeros y las presenten o envíen debidamente contestadas al Departamento de Turismo (hoy Secretaría).

c) Acuerdo del 10. de junio de 1972, donde se dió por -- terminado el convenio de 29 de marzo de 1971, mediante el cual se creó la Comisión Local de Turismo del Estado de Guerrero, -- debiendo funcionar en el Puerto de Acapulco una delegación con

Las subdelegaciones necesarias en el Estado.

d) Acuerdo de 6 de noviembre de 1972, publicado el 9 del mismo mes y año, por el cual se ordena el establecimiento del Centro Interamericano de Capacitación Turística, con sede en la Ciudad de México.

e) Acuerdo Presidencial de 28 de mayo de 1974, publicado el 31 del mismo mes y año, autorizando al Secretario de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del gobierno federal, con la intervención de las Secretarías de Marina, Obras Públicas y Presidencia (hoy Programación) y el gobierno del territorio de Baja California Sur (hoy Estado), para proceder a la constitución del fideicomiso "Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas".

f) Acuerdo de 3 de junio de 1974, autorizando las tarifas para los guías y guías-choferes vigentes en la República Mexicana.

g) Acuerdo Presidencia de 11 de junio de 1974, publicado el 14 del propio mes y año, autorizando a las personas físicas y morales solicitantes, la construcción de "marinas" con fines turísticos.

h) Acuerdo de 11 de octubre de 1976, autorizando un aumento del 25% en las tarifas para guías de turistas en el país.

i) Acuerdo de 10 de enero de 1977, contemplando la facultad de la Secretaría de Gobernación para dar a conocer a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que a partir del 10 de enero de ese año, enviarán a la Presidencia-

-cia de la República los Proyectos y Acuerdos Presidenciales - correspondientes a sus respectivos ramos.

j) El Acuerdo de 13 de enero de 1977, publicado el 17 del mismo mes y año, establece, las entidades de la administración pública paraestatal, se agruparán por sectores, a efecto de -- que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a -- través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

k) Acuerdo Presidencial de 26 de enero de 1977, publicado al día siguiente dispone, el titular de la Secretaría de Turismo será suplido en sus ausencias por el C. Sub-Secretario - "A", Sub-Secretario "B" y Oficial Mayor.

l) Acuerdo Presidencial de 10. de marzo de 1977, publicado el 11 de ese mismo mes y año, creando la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California.

- C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El desarrollo histórico del turismo puede dividirse a nivel general, en tres etapas: la comprendida hasta la primera mitad del siglo XIX, de carácter elitista; la comprendida hasta mediados del siglo XX, realizada por sectores más vastos de la población, es decir, se va popularizando; y la denominada de turismo masivo o desarrollado, la cual se inicia en la segunda mitad del presente siglo hasta nuestros días.

SEGUNDA.- El turismo a nivel nacional existe desde la etapa prehispánica, aunque con características muy particulares. Continúa a la par del desarrollo histórico del país, sosteniéndose pese a los movimientos combulsivos de índole política. Caracterizándose México por ser un país con relevantes atractivos turísticos.

TERCERA.- La evolución administrativa del turismo en México se inicia en 1929, al surgir la Comisión Mixta Pro-Turismo, continuando con la aparición de diversas dependencias administrativas, como la Comisión Nacional de Turismo, el Comité Oficial dependiente de la Secretaría de Economía Nacional, y dado el auge del turismo, la Oficina de Turismo obtuvo el rango de Departamento, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, en 1949, se crea la Dirección General de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación; en 1956 se brinda un apoyo más firme a la actividad turística y se crea un fondo de crédito denominado Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, sustituido en 1973 por el Fondo Nacional de Po-

-mento al Turismo (FONATUR), vigente en la actualidad. En fin, desde el año de 1929, a la fecha, han sido varias las unidades administrativas las encargadas de la actividad turística en México, sin embargo, dada la importancia económica, social y política del turismo en la vida moderna, su regulación administrativa se ha encomendado a un organismo más especializado y congruente al desarrollo de esa actividad, por ello, el 29 de diciembre de 1974, se expidió el decreto mediante el cual se establece la Secretaría de Turismo, y a quien se encomienda el estudio, planeación, despacho y tramitación de los asuntos de orden administrativo-turístico.

CUARTA.- El impuesto a la actividad turística en forma planificada y organizada, se inicia a partir de 1976, cuando la Secretaría del ramo se avoca al estudio de procedimientos idóneos a tal efecto, creando en tal virtud la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo (CIET), la cual en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formula el llamado Plan Nacional de Turismo, en el cual con relación al desarrollo turístico preve varios pasos para su estímulo, como son:

a) Incentivos Fiscales, los cuales se pueden aplicar por áreas regionales de desarrollo turístico prioritario o generalizado y por los sujetos beneficiarios (personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera con algunas limitaciones). Otorgándose el estímulo fiscal a través de los llamados Certificados de Promoción Fiscal, bien sea por depreciación acelerada o bien, mediante crédito sobre el monto aprobada

de de la nueva inversión, variando la tasa según se trate de zonas de desarrollo prioritario o generalizado.

b) Otorgamiento de créditos, siendo de relevancia en este sentido, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

c) Creación de instrumentos de política comercial, destacando la intervención de la Secretaría de Comercio con relación a la importación de equipo necesario para mejorar la calidad de los servicios turísticos, así como en la preparación de alimentos conforme a costumbres culinarias de otros países.

QUINTA.- La política seguida por el gobierno federal en materia de turismo, provoca un marcado desarrollo en la rama, pues el instrumento creado para tal efecto, el Plan Nacional de Turismo, al haberse formulado con la participación de todas y cada una de las demás Secretarías de Estado; contempla fórmulas sólidamente fundamentadas y coordinadas con todos los aspectos de desarrollo.

SEXTA.- Estimamos, que la proyección del Plan Nacional — debe continuarse a través de las sucesivas etapas de gobierno, a fin de agotar sus metas al paso del tiempo; empero, consideramos, su observancia deberá estar regida por un carácter — crítico, tratando de analizar y estudiar profundamente aquellos aspectos susceptibles de mejora.

SEPTIMA.- De la redacción de los artículos 31 fracción IV y 26 Constitucionales, pedimos desprender, las exenciones o cualquier tipo de estímulo fiscal, otorgados por cualquier motivo sea inconstitucionales.

OCTAVA.- Al realizar un análisis de la Constitución de 1857, no se encuentra antecedente alguno en relación a la prohibición establecida por el artículo 26 Constitucional; así como tampoco en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, por lo cual pedimos deducir, dicho precepto pasó desapercibido para nuestros Constituyentes.

NOVENA.- En la vida práctica, se hace caso omiso de dicha prohibición y resulta que el otorgamiento de una exención de impuestos en favor de la industria se pueda atacar de inconstitucional; por lo cual aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado justificado su otorgamiento, jurídicamente no debe tolerarse tal incongruencia, razón por la cual consideramos conveniente una reforma Constitucional del artículo 26, en donde con la correspondiente técnica legislativa se consignen los razonamientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia, para justificar el establecimiento de un sistema de exenciones y se cumpla con los más elementales postulados de justicia fiscal.

B I B L I O G R A F I A.

ACOSTA ROMERO M. -Teoría General del Derecho Administra--
tivo. Textos Universitarios. UNAM. 1973.

BURGOA IGNACIO.- Derecho Constitucional. Editorial Porrúa
1974.

COSSIO VILLEGAS DANIEL.- Historia Moderna de México. Edi--
torial Porrúa. 1976.

DABIAN JEAN.- Doctrina General del Estado. Traducción de
Héctor González Uribe y Jesús Foral Moreno. Editorial Jus. --
México 1946.

DIAZ DEL CASTILLO BERNAL.- Historia Verdadera de la Con--
quista en Nueva España. Editorial Porrúa 1976.

DUGUIT LEON.- Traité de Droit Constitutionnel. Segunda ---
Edición. Paris 1924.

PALLA VIESCA JACINTO.- Administración Pública Federal. La
Nueva Estructura. Editorial Porrúa. 1979.

FLORES ZAVALA ERNESTO.- Finanzas Públicas Mexicanas. Edi--
torial Porrúa 1972.

GARCIA MAYNES EDUARDO.- Introducción al Estudio del Dere--
cho. Editorial Porrúa 1963.

GARZA SERGIO FRANCISCO DE LA.- Derecho Financiero Mexica--
no. Editorial Porrúa 1978.

GIBSON CHARLES.- Los Aztecas Bajo el Dominio Español 1519--
1810. Editorial Siglo XXI 1978.

GORDON J. MYRON Y GORDON SCHILLINGLAW.- Contabilidad. Editorial Diana 1973.

KREBEL JANS J.- Sociología del Turismo. Biblioteca de --- Ciencias Sociales. Traducido por José María Nuñez. Editorial - Hispano-Europa 1974.

LOPPE ROSADO DIEGO.- ~~Bibliografía de Historia Económica y Social de México.~~ UNAM. 1979.

MERKL ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editora Nacional, México 1975.

MORENO DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México 1976.

MOTO SALAZAR EFRAIN.- Elementos de Derecho. Editorial Porrúa 1966.

NAVA NEGRETZ ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo. - Editorial Porrúa. 1959.

ORTUÑO MARTINEZ MANUEL.- Introducción al Estudio del Turismo. Textos Universitarios UNAM. 1966.

PEREZ BONNIN ENRIQUE.- Tratado Elemental de Derecho Turístico. Editorial Daimon. Madrid Barcelona. 1978.

PRIETO ALEJANDRO.- Principios de Contabilidad. Editorial Banca y Comercio, S.A. México. 1970.

ROMERO MANUEL HECTOR.- Crónica Mexicana del Turismo. Textos Universitarios. Editorial Manuel Porrúa. 1977.

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa 1978.

TORRE PADILLA OSCAR DE LA .- El Turismo Fenómeno Social. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1980.

ZARCO FRANCISCO.- Historia del Congreso Extraordinario -- Constituyente de 1856 y 1857. Imprenta de Ignacio Complido. -- México 1857.

PRINCIPALES DOCUMENTOS Y FUENTES UTILIZADAS.

PROGRAMA QUINQUENAL DEL SECTOR TURISMO. 1978-1982.

IMPACTO DEL TURISMO EN LA ECONOMIA MEXICANA-1978.

ANALISIS DEL PATRIMONIO TURISTICO EN MEXICO. 1978.

DETERMINACION Y ANALISIS DE LAS UNIDADES DE PLANEACION.

ANALISIS DEL TRANSPORTE TURISTICO EN MEXICO. 1978.

ANALISIS DE LA DEMANDA TURISTICA EN MEXICO. 1978.

ANALISIS DE COMPETENCIA DEL TURISMO EN MEXICO. 1978.

ANALISIS DE LA SUPERESTRUCTURA DEL SECTOR TURISMO EN MEXICO. 1978.

ESTUDIO DEL MERCADO TURISTICO DE ESTADOS UNIDOS Y CANADA.

ESTUDIO DEL MERCADO TURISTICO DE MEXICO. 1978.

DIAGNOSTICO DEL TURISMO EN MEXICO. 1979.

**PROYECCIONES A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL TURISMO -
EN MEXICO. 1979.**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Secretaría de Asenta-
mientos Humanos y Obras Públicas.

PLAN NACIONAL DE TURISMO.-Secretaría de Turismo.

INFORMACION SOBRE TURISMO RECEPTIVO.- Secretaría de Co-
bernación. Dirección General de Servicios Migratorios.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL.- Secretaría de --
Patrimonio y Fomento Industrial.

COORDINACION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION.
Secretaría de Programación y Presupuesto.

**INFORMACION SOBRE TURISMO INTERNO, ATRACTIVOS Y SERVICIOS
TURISTICOS.**- Secretaría de Turismo.