
FACULTAD DE DERECHO



**Trayectoria Jurídico-Económica del Turismo
en México**

T E S I S

Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :
DAVID VICENTE GARCIA GUZMAN





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.

TRAYECTORIA JURIDICO - ECONOMICA DEL TURISMO EN MEXICO

CAPITULO I

Aspectos Preliminares.

- 1) Definición.
- 2) Panorámica Histórica del Turismo.

CAPITULO II

Aspectos Económicos.

- a) El marco económico del turismo como parte de la política económica.
- b) Una evaluación económica de su impacto en la Balanza de Pagos.
 - 1) Generador de Empleos.

CAPITULO III

Aspectos Jurídicos e Institucionales.

- a) Derecho Turístico.
- b) El fenómeno Migratorio y la Legislación Mexicana.
- c) Vigilancia y Control de Extranjeros.
- d) Secretaría de Turismo.
- e) Consejo Nacional de Turismo.

f) FONATUR

CAPITULO IV

Conclusiones.

PROLOGO

Dentro de las actividades sociales de las colectividades contemporáneas, el turismo se destaca con una fuerza inusitada, sin temor a equivocarme, puedo afirmar que es uno de los fenómenos más atractivos de la actualidad.

La complejidad del fenómeno turístico deriva de su estrecha vinculación con las diferentes disciplinas, como la Economía, el Derecho, la Política, etc. De ahí la relevancia que adquiere dentro de los marcos de las sociedades nacionales.

Lo anterior explica mi inquietud por analizar más a fondo los elementos que integran esta actividad y mi decisión de investigar (con las limitaciones propias de un estudiante) sistemáticamente el fenómeno, para, a través de esta experiencia personal, conocer si efectivamente es importante y en qué estriba su importancia.

En síntesis, la historia de mi trabajo es : la inquietud de un egresado de esta facultad, que siente la atracción de acercarse a un fenómeno contemporáneo para conocerlo directamente y valorar su dimensión, con base en la propia reflexión.

Los tres primeros capítulos recogen sistemáticamente los conocimientos que acerca del fenómeno pude obtener, en las por cierto muy escasas fuentes de información, de ahí que resulten mera

mente expositivos y que su contenido no sea novedoso, porque no son más que los pasos que un neófito en la materia turística, obtiene al tratarse de informar con mayor profundidad acerca del mismo.

Reconozco que cuando traté de ahondar más en algunos aspectos, me encontré con las limitaciones de la poca bibliografía que existe en el ámbito nacional, lo cual corroboré al entrevistar a expertos en la materia.

Este hecho me condujo a la siguiente cuestionante: - ¿cómo un fenómeno de tal importancia en nuestra sociedad, tan decisivo en la economía, resulta tan pobre en sus fuentes de información a nivel de investigación académica?.

El cuarto capítulo es fruto de esa inquietud y lo constituye el conjunto de reflexiones de experiencias que recogí en la investigación y que a manera de conclusiones presento como colofón de mi trabajo y que bien pueden subsumirse en la general afirmación de que la precisa importancia económica, social y cultural del turismo - dentro de nuestra sociedad está exigiendo una mayor atención por -- parte de los diferentes sectores para esta actividad.

Mi tesis, pues, no es más que la personal experien-

cia que un estudiante de Derecho obtuvo al tratar de conocer en forma sistemática el fenómeno turístico, con especial preocupación por analizar esta realidad en el ámbito nacional.

CAPITULO I

LOS ASPECTOS PRELIMINARES

1) Definición. -

Sobre el turismo, nos encontramos que habrá tantas definiciones como puntos de vista en el cual se enfoque, trataré de presentar las que se apegan a esta disciplina, en virtud de que este trabajo es jurídico - económico.

Para analizar un fenómeno se requiere, su existencia como lo dice el Maestro Mario M. Saavedra, en sus "diferentes - ángulos". En este caso, el turismo debe su existencia como instrumento, al Derecho; lo que hace posible contemplarlo desde ese punto de vista.

La definición de " turismo " implica en primer término una interpretación de carácter jurídico, debido a que lo jurídico determina en última instancia al fenómeno como turismo.

El turismo surge como deseo o necesidad del hombre, pero es un fenómeno que debe ser regulado y creado por el Derecho, de otro modo sería simplemente un movimiento migratorio.

Ese movimiento migratorio debe ser regulado por el - orden jurídico y la legislación, o sea el tránsito nacional e internacional, en la entrada o salida del país, traslado de una a otra entidad federativa y el tránsito fronterizo.

La ley crea la institución turismo, la que debe su existencia al Derecho.

Pocas son las definiciones del turismo con carácter -

jurídico:

El Lic. Rafael González A. Alpuche formula una definición diciendo: " Que es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el individuo, para emprender o al realizar un viaje y obtener su estancia legal en lugar distinto al de su radicación" (1).

Se observa en esta definición el aspecto jurídico de la estancia legal y el desplazamiento geográfico a un medio jurídico diferente del de procedencia del individuo.

El Dr. Walter Hunzinker, investigador del turismo en el Seminario de Saint Gall lo define: " Conjunto de relaciones y hechos producidos por el desplazamiento y la permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dicha permanencia y desplazamiento no esten motivados por una actividad lucrativa" (2).

El Dr. Walter Hunzinker; excluye en esta definición el carácter jurídico del turismo en tanto que no mencione la legalidad y seguridad del turista, que la ley le otorga. Sus motivaciones son - más bien de carácter socio - económico.

(1) González A. Alpuche " Temática y Legislación Turística ", Editorial Libros de México, S.A., México, D.F. 1969 p. 8.

(2) Hunzinker W. " Le Tourisme Social Caracteres et Problemes ". Att Ginebra/ 1951. p. 15.

El Maestro José Ignacio de Arrillaga dice: " Que turismo es todo desplazamiento temporal determinado por causas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar " (3).

La Academia Internacional de Turismo de Montecarlo, define al turismo como: " Término que se refiere a los viajes de placer, conjunto de las actividades humanas que tienen el objeto de llevar a cabo esta clase de viajes. Industria que participa en la satisfacción de las necesidades del turista" (4).

El titular de la Secretaría de Turismo, ha definido lo que es Política Turística, diciendo: " Como la suma de las actividades que los organismos de un lugar asumen ante la presencia del fenómeno socio - económico y cultural que se conoce como turismo (5).

De manera descriptiva podemos decir que el turismo es el desplazamiento legal de un lugar a otro que realizan una o varias personas con una calidad jurídica, a un medio diferente al de su habitual residencia, con una estancia legal y temporal de acuerdo con los fines que permite la ley del lugar a disfrutar y sus relaciones necesarias para llevarlas a cabo.

(3) Ortuno Martínez Manuel " Introducción al Estudio del Turismo " México 1966, Textos Universitarios.

(4) Nuevo Diccionario de la Lengua Española, Sopena Barcelona 1969. p. 986.

(5) Memorias de Labores de la Secretaría de turismo/1974, Palabras - del Sr. Julio Hirschfeld Almada.

PANORAMA HISTORICO DEL TURISMO EN MEXICO

En 1923, como titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani, con una atinada percepción del futuro y gran sentido de las finanzas públicas, fija su inquietud en el turismo y el desarrollo urbano de la Ciudad de México, intuye la importancia económica que ofrecen " Las corrientes turísticas que extienden su influencia benéfica hasta nuestro sistema monetario y por conducto de éste, a toda la economía nacional".

Propone la creación de la comisión de turismo que tendría como función coordinar las actividades dispersas de las diferentes Secretarías de Estado. Mas tarde en la misma década de los -- 20's se adelanta a sociólogos, futuristas y planificadores, advirtiendo que el turismo es un fenómeno que ocurre a su vez, cuando concurren dos fenómenos: uno social - las vacaciones como un hecho la boral - y otro económico; - la construcción de la infraestructura vital -. " El turismo de México es producto genuino de la revolución, antes de élla casi no se viajaba, exceptuando los viajes a los Estados Unidos y a Europa de algunos potentados y de sus allegados".

En 1929 por acuerdo Presidencial se crea la Comisión Pro - turismo - la que involucró la acción administrativa de Salubridad, Migración - y Aduanas, y presentó estudios y recomendaciones que favorecían al turismo, logrando que este programa fuese secundado con entusiasmo

por los Gobiernos de los Estados, pero los resultados que se esperaban requerían de más impulso y más iniciativa por lo cual se recurrió a la iniciativa privada es entonces que se crea la "Comisión Mixta Pro-turismo", con los respectivos representantes oficiales y de la iniciativa privada.

Uno de los problemas que se presentaron en esta década de los veinte fue la deficiencia en los medios de comunicación.

El servicio de Ferrocarriles resultaba incosteable y los caminos eran escasos y defectuosos. Esto ocasionó que se llevara a cabo una política de comunicación y construcción de carreteras en México. El Maestro René Etcharren en su obra "El problema caminero de México", define las diferentes etapas de ésta política del Gobierno Federal:

1925-32. Sin plan específico, se comienza la construcción de carreteras en gran escala, con el propósito de comunicar al país entre sí.

1933-46. Se da principio a la construcción de los caminos en cooperación entre el gobierno federal y gobiernos locales.

1947-58. Construcción intensiva de caminos vecinales.

1959-69. Construcción mixta de caminos vecinales con el reinicio de construcción de carreteras troncales y/o de peaje.

1970-75. Se incrementa en forma sensible la construcción de caminos vecinales.

Sobre todo en sus comienzos, el ímpetu de construcción de carreteras

adoleció del defecto de paralelismo con las vías de ferrocarril del porfirato.

Más que en complemento el sistema carretero se constituyó en competidor del sistema ferroviario. Durante el régimen de Porfirio Díaz, en gran medida, se incrementó el desarrollo de los ferrocarriles, a tal grado que su estructuración total solo era cuestión de un toque final.

Por su parte los regímenes revolucionarios subsecuentes emprendieron un movimiento de construcción de carreteras que - prácticamente partió de cero.

En 1923 nos dice Don Lucas de Palacio en "Ventas y Mesones de la Nueva España" ofrecen 1.000 cuartos de calidad turística, en la ciudad de México, destacan los Hoteles Regis, Casa Blanca y el Buenos Aires.

En esta década la Hotelería empieza a organizarse y - tener más cabal conciencia de su participación en la economía nacional.

En el año de 1922 a instancias de Don Lucas de Palacio se constituyó la primera Asociación de Hoteleros en la Ciudad de México, así mismo surgen las primeras disposiciones legales acerca del turismo, una en el año de 1925 y otra en 1929.

En los inicios de la década de los 30's la Hotelería da los primeros pasos para transformarse en hotelería turística y por tanto en industria de servicios.

Se inicia el nacimiento de los primeros hoteles de clase turística, se fundan las primeras agencias de viajes, se incrementan las corrientes turísticas en masa.

En 1930 se publicó la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo; En su artículo 1º ordenaba la creación de proyectos y trabajos efectuados por la comisión Mixta-Pro-Turismo. (Creada en 1929).

1932. Por decreto Presidencial se crea la Secretaría de Economía Nacional, a la cuál debería pertenecer la comisión de turismo, con el propósito de organizar ampliamente este importante aspecto de fomento comercial y promover resultados benéficos para la colectividad.

Fue preciso, centralizar y coordinar informes concernientes al turismo bajo todos sus aspectos, buscar los medios propios para su desarrollo, mejorar los medios de transporte y organizar la propaganda en el extranjero.

Con la culminación de la expropiación petrolera llevada a cabo por el Presidente Cárdenas, se incrementó la proyección de México ante la imagen internacional, una primera cristalización de esos esfuerzos conjuntos fué la fundación de la Asociación Mexicana de Turismo.

En el año de 1934, el turismo pasó a ser dependencia de la Secretaría de Gobernación, en lugar de la Secretaría de la Economía Nacional, que lo tenía bajo su cuidado.

En 1936. Se publicó en el Diario Oficial del 20 de agosto del mismo año, la Ley General de Población, en el artículo 8º, se estableció la creación de la Dirección General de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación, siendo sus funciones lo relativo a : Demografía, Migración y " Turismo ".

La Secretaría de Gobernación tenía a su cargo la coordinación con las entidades federativas para que éstas establecieran oficinas de turismo a nivel delegacional.

Esta ley reglamentaba que los extranjeros podían internarse legalmente en el país, con cualquiera de las siguientes calidades: Turista, Trasmigrante, Visitante Local, Visitante Inmigrante o Inmigrado.

Establece el tiempo de permanencia del turista que no sería mayor de 6 meses.

En 1937. Se publicó el Reglamento de la Ley General de Población, en su parte relativa al turismo, se estableció que el Departamento de turismo es el órgano de la Secretaría de Gobernación encargado de desarrollar las actividades relativas al turismo señaladas en la Dirección General de Población y de cumplir las disposiciones de ella emanadas.

Dentro de las facultades del Departamento de Turismo - estaba analizar si procedían o no, los planes e iniciativas de fomento al turismo, presentadas por las diferentes dependencias o Gobiernos - de los Estados o Instituciones Privadas, concernientes al turismo.

El Departamento debería constituir comités pro-turismo y centros de atracción en aquellos lugares que estimara convenientes, valiéndose de las autoridades, instituciones privadas y particulares.

Las agencias de turismo serían dependientes del Departamento.

Existía ya una coordinación con otras secretarías. El Departamento debería fomentar la mayoría de los centros turísticos, - así como la creación de otros nuevos en la República. Igualmente debería vigilar las tarifas de los servicios que se prestaban al turismo.

1940 a 1958. El Maestro Armando Herrerías nos habla de una segunda etapa del turismo, o sea la etapa de desarrollo, en la cuál el Gobierno advierte la importancia de éste fenómeno.

En el sexenio del General Avila Camacho, se establece una política de apoyo y estímulo al turismo, un ejemplo de esto es la campaña de " peso contra peso ", por lo cuál el Estado aportaba un peso, por cada peso recibido por la iniciativa privada, para la propaganda turística.

El Gobierno estimuló a la iniciativa privada para la -- construcción de Hoteles, tomando algunas medidas administrativas - que apoyaban cada vez más en el panorama socio-económico de México, al turismo.

Al asumir la presidencia de la República el Lic. Miguel Alemán, se nota una continuidad en esta política de fomento al

turismo por la iniciativa privada y el Gobierno.

Así mismo favorecen los viajes del Ejecutivo al exterior y la propaganda y promoción en el extranjero.

Dentro de esta década de los cuarentas se integran -- las principales Asociaciones del turismo: La Asociación Mexicana de Agencias de Viaje, (1945), La Asociación Mexicana de Hoteles saca su Revista Hoteles Mexicanos (1940), se funda la Escuela Hotelera, La -- Asociación Mexicana de Restaurantes (1942), El Club de Viajes Pemex.

Se considera que la etapa que va del año de 40 al 58, - y en especial la década de los cuarentas, como etapa de desarrollo ya que durante ella se ponen las bases legales, promocionales e institucionales y políticas que habrían de conducir al país al desarrollo turístico con que hoy cuenta (6).

En 1958 se publicó en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, su artículo 18º estableció la creación del Departamento de turismo. Con la creación del Departamento de turismo surge -- una nueva etapa dentro del desarrollo turístico de México. La labor - de tecnificación turística y la de promoción institucional que son los objetivos más importantes a seguir, la actividad turística de los últimos años que estamos viviendo, surge el primer esfuerzo universitario para colaborar en el campo del turismo, se crea la Escuela de Turismo, dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México.

(6) Armando Herrerías: Una visión al Futuro Turístico y otros ensayos. Impresos Heredia, / 1969. p.29.

En 1961, se promulga la Ley Federal de Turismo. Se ve la necesidad de crear un organismo técnico y de asesoría, de la cuál se crea en 1962 el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, que aunado a los esfuerzos del Consejo Nacional de Turismo, se lleva a cabo el estudio sistemático y permanente del fenómeno turístico, así como la de impulsar por todos los medios la tecnificación de esta industria.

El turismo como actividad socioeconómica en el ámbito nacional es en México un fenómeno de reciente aparición.

Por los efectos que causa en los diferentes ámbitos económicos jurídicos y sociales, es indispensable tener una visión de la evolución que ha tenido éste fenómeno, para entenderlo y de esta manera tener acción futura de fomento y promoción, de acuerdo con las exigencias y circunstancias planteadas.

CAPITULO II

LOS ASPECTOS ECONOMICOS

EL MARCO ECONOMICO DEL TURISMO COMO PARTE DE LA POLITICA ECONOMICA.

Considerando la Industria Turística, como la oferta de bienes y servicios prestados a los visitantes extranjeros mediante una retribución.

La política seguida por la mayoría de los países con respecto al turismo, ha de ser la de incrementar ésta industria para su desarrollo y así obtener los beneficios que representa en los diferentes campos.

La aportación que se recibe de las mercancías y servicios a la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, es de gran importancia, el caso de México es obvio, de tal forma que permite mantener tasas aceptables de desarrollo en la medida en que estos ingresos financien las importaciones.

También se lograría reducir los movimientos de capital, a un monto que sea manejable dentro de las partidas presupuestales destinadas al pago de la deuda.

A partir de la década pasada se vió la necesidad, en los países de incrementar y desarrollar el fomento al turismo, para lograr por él su desarrollo y así aliviar el estrangulamiento externo del mismo. Así los organismos internacionales procuraron encontrar alguna salida a la problemática económica que se presentaba en el campo internacional.

Dichas políticas serían llevadas a cabo por un gran movimiento de países en desarrollo, partiendo de dos bases fundamentales: una con vistas a contribuir a la solución del problema que presenta el elevado nivel de desempleo y subempleo prevaleciente en la mayoría de ellos y, - la insuficiencia dinámica de los ingresos de divisas por exportación - que se padece.

Los organismos internacionales por su cuenta ayudarían en la parte técnica y financiera a países en desarrollo, para de esta forma poder reducir el creciente desequilibrio de sus cuentas internacionales.

Por lo que respecta a México se tomaron medidas determinantes, y aún se siguen haciendo, un ejemplo de ello es la promulgación de la Ley Federal de Fomento al Turismo, el Consejo Nacional de Turismo, la creación del Instituto Mexicano del Comercio Exterior, la reestructuración del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., la transformación del Departamento de Turismo a Secretaría - de Estado, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Se revisaron y modificaron los estímulos fiscales a la exportación, se revisó y coordinó los planes y programas de fomento al turismo, etc.

Desde luego que no es posible entender al turismo - como único medio compensador de la Cuenta Corriente, sino como - una fuente complementaria de los ingresos por exportaciones y que, apreciando la situación en términos realistas, son pocos los países,

que pueden aspirar a convertir los ingresos por turismo en principal fuente de ingresos corrientes de divisas.

Elemento de no menor importancia en la nueva valoración del turismo en función del desarrollo económico, es el hecho de que, en las relaciones económicas internacionales los crecientes desequilibrios del desarrollo internacional se manifiestan esencialmente en la cada vez más marcada insuficiencia de los ingresos de las divisas de los países en desarrollo, en función de las necesidades de -- importancia, pago a factores productivos del exterior y atención del servicio de la deuda externa, que hacen aconsejable dotar a los -- países en desarrollo de nuevas fuentes de ingresos de divisas no reembolsables.

De esta manera se encontró la participación de un gran mercado mundial del turismo que les permitiría concurrir con un volumen de ingresos de divisas y que además su crecimiento de los niveles de ingreso personal en los países avanzados y de los adelantados y desarrollo de los medios masivos de transporte internacional.

Hablando en sentido económico, debemos tomar en cuenta que el turismo ayuda al equilibrio de la Balanza de Pagos, y soluciona en -- parte el problema del desempleo.

La actividad económica que genera este fenómeno influye sobre el proceso de desarrollo económico de un país.

Por una parte los efectos que se derivan del ingreso por turismo de los que son producto, y por otro, de los gastos e inversiones relacionadas con el programa de promoción del turismo.

De este modo, los elementos a considerar son:

A) Efectos del gasto directo del turista.

I) Alojamiento y alimentación: Este concepto abarca el 50% del gasto del turista (30% alojamiento y 20 % en alimento) constituyendo de esta manera la rama importante del sector turismo y --- principal canal de difusión de sus efectos económicos derivados, siendo de esta manera la principal rama del sector turismo.

II) Diversiones y Espectáculos: Representa un 15 % - del gasto del turista, (no considerada como una rama del sector turismo).

III) Compra de Mercancías: Constituye el 25 % y 30 % del gasto total del turista (aquí incluidos alimentos y bebidas de consumo no inmediato, características del país receptor, los productos artesanales, las prendas de vestir, curiosidades, etc.). En los centros turísticos se desarrolla una rama especializada del sector comercial que atiende en mayor porcentaje al turismo, (perteneciente al - sector turismo).

IV) Transportación Interna: Representa el 10 y 15 % del gasto del turista, consumiéndolo en gran número las empresas especializadas en transportación turística y agencias de viaje, (con-

siderándose como del sector turismo).

Por lo tanto, podemos decir que, el sector turismo de un país está integrado por: Establecimientos de hospedaje y de preparación y venta de alimentos; Comercio y transportación especializado y Agencias de viaje.

A través de la estructura de insumos de estas actividades se difunden los efectos del gasto turístico en el resto de la economía.

BI Efectos derivados del gasto del turista.

Los establecimientos de hospedaje, tienen una estructura de insumos de operación muy simple, pues suelen constituir empresas con un grado elevado de integración vertical, es decir que las operaciones de mantenimiento y operación de los establecimientos se realizan dentro del mismo.

Por otra parte, el servicio de hospedaje es un generador de empleos en gran escala.

En el caso de los establecimientos de preparación y venta de alimentos, su estructura es muy diversa en insumos y generan demandas directas o indirectas para buen número de otros sectores y ramas de la economía, considerando a estos establecimientos como el principal elemento difusor de los efectos derivados del gasto del turista.

El comercio especializado con una estructura de insumos muy diversificada, pues el consumo de artículos requiere de una gama de actividades productivas y de esta manera se constituye el segundo --

foco difusor de los efectos del turismo sobre la economía.

C) Efectos de la inversión en servicios turísticos sobre la economía del país receptor.

1) Efectos directos de la inversión pública en infraestructura turística.

Los países en vías de desarrollo no han hecho sus inversiones de infraestructura básica con motivo de los programas al turismo, sino más bien en función de las necesidades socioeconómicas de la población. Sin embargo, con un subproducto importante tales obras sirven para facilitar la atracción del turismo y en ellas se ha fincado, muchas veces, el desarrollo turístico de países en los que esta actividad es tradicionalmente importante. Ha sido hasta fechas muy recientes cuando se realizan estas obras de infraestructura básica en función de proyectos de desarrollo turístico (medios de comunicación, principalmente carreteras y aeropuertos; electrificación; saneamiento ambiental y obras municipales).

En los casos en que la realización de obras de infraestructura se decide dentro de los proyectos turísticos, los efectos generales estimulantes al proceso de desarrollo pueden ser limitados por varios factores, derivados sobre todo del hecho de que la realización de esas obras sin el proyecto turístico no se justifican.

EVALUACION ECONOMICA DE SU IMPACTO EN LA BALANZA DE PAGO

Es indiscutible, como la actividad turística pone en marcha programas de fomento al turismo para así obtener un ingreso de divisas no reembolsables adicionales, para dar equilibrio a la balanza de pagos.

El turismo constituye un renglón en el cuál a corto plazo se fortalece el ingreso de divisas.

El acelerado crecimiento de los medios masivos de comunicación, la gran demanda de viajes de recreo al exterior; son elementos que presionan la imaginación de los responsables en materia turística de los países hacia la concepción y realización de programas de desarrollo.

En comparación con otro tipo de actividades, el turismo es el que presenta menos problemática para su desarrollo; -- Considerándolo dentro de la exportación de bienes y servicios en la Balanza Comercial.

Un elemento que es de importancia para favorecer los proyectos de desarrollo del turismo sobre otros destinados a incrementar los ingresos corrientes de divisas radica en que, desde el punto de vista interno, el poner un programa para el turismo es más sencillo y fácil, exige menos recursos, se requiere poco tiempo

para su maduración y tiene menos repercusiones secundarias sobre la balanza de pagos que la mayor parte de los programas para la actividad de otro tipo de industrias orientadas a la exportación.

México sin haberse trazado un plan específico en -- los decenios pasados ha tenido una fuerte corriente turística, y como resultado se ha visto favorecido en este renglón en nuestra Balanza de Pagos.

Los requerimientos de crecimiento y la estructura productiva del país han dado como resultado que los incrementos en los ingresos en la cuenta corriente o ingresos de mercancías y servicios, hayan sido menores a los egresos por mercancías y servicios lo cuál trae como consecuencia un déficit persistente. (ver gráfica No. 1).

CUADRO No. 1
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE
 - cifras en millones de dólares -

AÑO	EXPORTACIONES DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	IMPORTACIONES DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	BALANZA DE MERCANCIAS Y SERVICIOS
1950	826.7	768.0	58.7
1955	1,208.1	1,173.2	34.9
1960	1,371.8	1,672.3	-300.5
1961	1,463.4	1,658.7	-195.3
1962	1,586.8	1,707.0	-120.2
1963	1,709.3	1,879.3	-170.0
1964	1,850.2	2,202.1	-351.9
1965	1,993.0	2,307.4	-314.4
1966	2,190.0	2,486.1	-296.1
1967	2,216.0	2,722.3	-506.3
1968	2,514.0	3,146.8	-632.2
1969	2,976.1	3,448.8	-472.7
1970	2,933.1	3,879.0	-945.9
1971	3,167.7	3,895.5	-726.4
1972	3,008.6	4,562.1	-761.5
1973	4,779.4	5,971.0	-1,191.6
1974*	6,224.9	8,837.9	-2,613.0

* Cifras preliminares.

FUENTE: Banco de México, S.A. Gerencia de Investigación Económica.

A partir de 1970, es evidente el acelerado aumento en las importaciones de mercancías, las cuales alcanzaron una tasa de crecimiento del 26.5 % anual mientras que las exportaciones de mercancías, se incrementaron en un 21.5 % anual.

Fuente: Banco de México, S.A. Gerencia de Investigaciones Económicas.

Al hacer la comparación de importaciones y exportaciones tomando en cuenta mercancías como servicios, la disparidad en las tasas de crecimiento se hace menor, lo cual indica el más dinámico comportamiento del renglón de servicios. (ver gráfica No.2).

CUADRO No. 2

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES EN MERCANCIAS Y SERVICIOS

- cifras en millones de dólares -

AÑO	EXPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS		IMPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS		EXPORTACION DE MERCANCIAS		IMPORTACION DE MERCANCIAS	
		%		%		%		%
1960	1,371.8	-	1,672.3	-	738.7	-	1,186.4	-
1961	1,463.4	6.7	1,658.7	-0.8	803.5	8.8	1,138.6	-4.0
1962	1,586.8	8.4	1,707.0	2.9	899.5	11.9	1,143.0	0.4
1963	1,709.3	7.7	1,879.3	10.1	935.9	4.0	1,239.7	8.5
1964	1,850.2	8.2	2,202.1	17.2	1,022.4	9.2	1,493.0	20.4
1965	1,993.0	7.7	2,307.4	4.8	1,113.9	9.0	1,559.6	4.5
1966	2,190.0	9.9	2,486.1	7.7	1,162.8	4.4	1,605.2	2.9
1967	2,216.0	1.2	2,722.3	9.5	1,103.8	-5.1	1,748.3	8.9
1968	2,514.6	13.5	3,146.8	15.6	1,180.7	7.0	1,960.1	12.1
1969	2,976.1	18.4	3,488.8	9.6	1,385.0	17.3	2,078.0	6.0
1970	2,933.1	-	3,879.0	-	1,281.3	-	2,326.8	-
1971	3,167.1	8.0	3,893.5	0.4	1,363.4	6.4	2,254.0	-3.2
1972	3,800.6	20.0	4,562.1	17.2	1,665.3	22.1	2,717.9	20.6
1973	4,779.4	25.8	5,971.0	30.9	2,063.2	23.9	3,812.7	40.3
1974*	6,224.9	30.2	8,837.9	48.0	2,755.1	33.5	5,546.9	56.0
Tasa de crecimiento anual (%)								
1960-65		7.8		6.6		8.5		5.6
1965-69		10.5		10.9		5.6		7.5
1970-74		20.5		22.5		21.5		26.5

* Cifras preliminares.

FUENTE: Banco de México, S.A., Gerencia de Investigación Económica.

Dentro de las exportaciones de servicios, los ingresos por turismo al interior, mostraron una estabilidad.

En el periodo 72-74, teniendo una participación promedio de 14.5 % dentro del total de los ingresos en cuenta corriente.

Los ingresos por transacciones fronterizas mostraron asimismo, una evolución menos estable dentro de los ingresos totales de la cuenta corriente, pues se disminuye por 3 años a partir del 72, manteniéndose entre el 25 % y 30 % del total de ingresos hasta 73.

Una causa que influye en el descendimiento de ingresos por este renglón, es el caso que Estados Unidos de Norteamérica, a partir de 1972 disminuyó el ingreso personal disponible y creció la tasa nacional de desempleo;

Ocasionando de esta manera que los ingresos por -- transacciones y turismo se vean afectadas.

Los ingresos obtenidos por concepto de turismo y de transacciones - fronterizas ascendieron de 232.8 millones de dólares en 1950 a 2,250.0 millones de dólares para el año de 1974 lo que representa un aumento de 9.7 veces. En el año de 1974 el turismo al interior participó con el 13.6 % de los ingresos de divisas y las transacciones fronterizas con 22.6 %, con una aportación total de 36.2 % de los ingresos en cuenta corriente. (ver cuadro No. 3).

CUADRO N°3

COMPARACION DE INGRESOS DE TURISMO E INGRESOS DE TRANSACCIONES FRONTERIZAS
CON INGRESOS EN CUENTA CORRIENTE

- cifras en millones de dólares -

AÑO	EXPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS		INGRESO DE TURISMO		INGRESOS POR TRANSACCIONES FRONTERIZAS		INGRESOS DE TURISMO Y TRANSACCIONES FRONTERIZAS	
		%		%		%		%
1950	826.7	100.0	110.9	13.4	121.9	14.7	232.8	28.1
1955	1,208.1	100.0	118.1	9.8	261.7	21.7	379.8	31.5
1960	1,371.8	100.0	155.3	11.3	366.0	26.7	521.3	38.0
1961	1,463.4	100.0	164.0	11.2	392.7	26.8	556.7	38.0
1962	1,586.8	100.0	178.6	11.3	406.7	25.6	585.3	36.9
1963	1,709.3	100.0	210.6	12.3	445.9	26.1	656.5	38.4
1964	1,850.2	100.0	240.7	13.0	463.3	25.0	704.0	38.0
1965	1,993.0	100.0	274.9	13.8	499.5	25.1	774.4	38.9
1966	2,190.0	100.0	328.4	15.0	546.6	25.0	875.0	40.0
1967	2,216.0	100.0	363.1	16.4	599.6	27.1	962.7	43.5
1968	2,514.6	100.0	431.9	17.2	713.5	28.4	1,145.4	45.6
1969	2,976.1	100.0	527.8	17.7	761.2	25.6	1,289.0	43.3
1970	2,933.1	100.0	415.0	14.2	878.9	27.9	1,293.9	44.1
1971	3,167.1	100.0	461.0	14.6	966.9	28.5	1,427.9	45.1
1972	3,800.6	100.0	562.6	14.8	1,057.0	27.8	1,619.6	42.6
1973	4,779.4	100.0	724.2	15.2	1,207.7	25.3	1,931.9	40.4
1974*	6,224.9	100.0	845.6	13.6	1,404.4	22.6	2,250.0	36.2

* Cifras Preliminares

FUENTE: Banco de México, S.A., Gerencia de Investigación Económica.

A partir de los 70's, el comportamiento seguido por la exportación de mercancías y servicios ha variado, dado que se ha impulsado la exportación de mercancías alcanzando éstas una tasa de incremento anual de 21.5 %, el incremento por turismo, registró una tasa del 19.5 % anual.

Los ingresos del turismo al interior, mostraron mayor dinamismo que los ingresos por transacciones fronterizas, con tasas de incremento superiores de 1960 a 1969. En el periodo de 1970-1974 el incremento por turismo es de 19.5 % contra el 12.5 % por transacciones fronterizas. (ver gráfica No. 4).

CUADRO N°4

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCIAS Y SERVICIOS, EXPORTACION DE MERCANCIAS, INGRESOS DE TURISMO E INGRESOS POR TRANSACCIONES FRONTERIZAS

- cifras en millones de dólares -

AÑO	EXPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	%	EXPORTACION DE MERCANCIAS	%	INGRESOS DE TURISMO	%	TRANSACCIONES FRONTERIZAS	%
1960	1,371.8	-	738.7	-	155.3	-	366.0	-
1961	1,463.4	6.7	803.5	8.8	164.0	5.6	392.7	7.3
1962	1,586.8	8.4	899.5	11.9	178.6	8.9	406.7	3.6
1963	1,709.3	7.7	935.9	4.0	210.6	17.9	445.9	9.6
1964	1,850.2	8.2	1,022.4	9.2	240.7	14.3	463.3	3.9
1965	1,993.0	7.7	1,113.9	9.0	274.9	14.2	499.5	7.8
1966	2,190.2	9.9	1,162.8	4.4	328.4	19.5	546.6	9.4
1967	2,216.0	1.2	1,103.8	-5.1	363.1	10.6	599.6	9.7
1968	2,514.6	13.5	1,180.7	7.0	431.9	19.0	713.5	19.0
1969	2,976.1	18.4	1,385.0	17.3	527.8	22.2	761.2	6.7
1970	2,933.1		1,281.3		415.0		878.9	
1971	3,167.1	8.0	1,363.4	6.4	461.0	11.1	966.9	10.0
1972	3,800.6	20.0	1,665.3	22.1	562.6	22.0	1,057.0	9.3
1973	4,779.4	25.8	2,063.2	23.8	724.2	28.7	1,207.7	14.3
1974	6,224.9	30.2	2,755.1	33.5	845.6	16.7	1,404.4	16.3
Tasa de crecimiento anual (%)								
1960-65		7.8		8.5		12.1		6.4
1960-69		9.0		7.2		14.6		8.5
1970-74		20.5		21.5		19.5		12.5

*Cifras preliminares

FUENTE: Banco de México, S.A., Gerencia de Investigación Económica.

Para contribuir al financiamiento del déficit por concepto de turismo y transacciones fronterizas de 1971 a 1974, el financiamiento del déficit fue disminuyendo, debido al fuerte incremento en las importaciones, a pesar del comportamiento dinámico en el saldo neto de turismo y transacciones fronterizas.

Los ingresos deben compensar los egresos por el mismo concepto y todavía deben tener un remanente importante para cubrir el déficit comercial.

En 1974, el saldo neto fue de 1,072.5 millones de dólares comparado con 539.2 millones de dólares en 1970.

En términos relativos, la participación del turismo y transacciones fronterizas en el financiamiento del déficit disminuyó drásticamente en los 2 últimos años, al pasar del 72.2 % durante 1971 al 33.6 % en 1974. (ver gráfica 5 y 3).

CUADRO N° 5

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT COMERCIAL POR TURISMO Y TRANSACCIONES FRONTERIZAS

- cifras en millones de dólares -

AÑO	SALDO COMERCIAL Exportación menos Importación de mercancías	SALDO DE TURISMO Ingresos menos Egresos	FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT COMERCIAL POR TURISMO	SALDO DE LAS TRANSACCIONES FRONTERIZAS Ingresos menos egresos	FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT COMERCIAL POR TRANSACCIONES FRONTERIZAS
1960	- 447.7	114.8	25.6	145.0	32.4
1961	- 335.1	118.5	35.4	150.7	45.0
1962	- 243.5	113.1	46.5	162.1	66.6
1963	- 303.8	126.3	41.6	180.7	59.5
1964	- 470.6	140.6	29.9	186.7	39.7
1965	- 445.7	155.8	35.0	204.3	45.8
1966	- 442.4	192.4	43.5	203.9	46.1
1967	- 644.5	200.5	31.1	240.5	36.6
1968	- 773.4	238.5	30.6	263.1	33.8
1969	- 693.0	373.9	54.0	259.7	37.5
1970	- 1,045.5	245.3	23.5	293.9	28.1
1971	- 890.6	288.8	32.4	354.4	39.8
1972	- 1,052.6	342.2	32.5	407.7	38.7
1973	- 1,749.5	466.2	26.7	512.7	29.3
1974*	- 3,191.8	517.5	16.2	555.0	17.4

* Cifras preliminares.

FUENTE: Banco de México, S.A., Gerencia de Investigación Económica.

GENERADOR DE EMPLEOS

De los problemas de mayor trascendencia que vive el mundo en la actualidad, es el crecimiento de población y las consecuencias que esto acarrea. Se ha visto que México lleva uno de los primeros lugares de crecimiento demográfico, ocasionando un gran número de desempleo, que retarda en gran parte el desarrollo del país.

Con las políticas de fomento al turismo se ha visto que esta actividad requiere en una forma intensa de mano de obra, tanto en la construcción de su infraestructura (etapa primaria) -- como cuando ya funciona como prestación de servicios, genera además empleos adicionales en las actividades que estimula indirectamente.

El índice de la población económica activa es de:

	Activa	%	Inactiva	%
1970	12.9	26.77	35.3	73.33
1975	16.4	26.80	43.7	73.20

(millones de habitantes)

Fuente: Resumen General IX Censos Generales de Población, D.G.E. de la S.I.C./ 1975 estimación CONAPO.

La actividad turística crea volúmenes importantes de ocupación, solo

una fracción de los cuales pueden conceptuarse como altamente calificados, mientras que en su gran mayoría son susceptibles de desempeñarse adecuadamente por personal no calificado tras un corto período de entrenamiento en el trabajo.

El sector público por su parte crea servicios que en forma directa o indirecta sirven a las corrientes turísticas, y de esta manera genera empleos, el caso es, por ejemplo: El servicio migratorio, aduanas.

En general, se ha estimado que el 54 % del gasto total de los turistas se destina a sueldos y salarios a través de las empresas comerciales y servicios, que directamente lo reciben.

Se suele estimar también que cada cuarto de hotel representa fuente de ocupación para 2 a 2.5 personas; además, como efecto del multiplicador del empleo de 2 a 3 oportunidades de empleo indirecto se deriva de cada plaza en el sector turismo.

DESARROLLO REGIONAL

A través de la actividad turística se incrementa el desarrollo Regional, es común que los proyectos turísticos se realicen en zonas que carecen de otras posibilidades económicas y donde prevalecen elevados niveles de desocupación y un bajo nivel de vida.

Esta industria crea oportunidades de trabajo y la consiguiente generación de ingresos, en una área deprimida, puede ser el elemento que desate una reacción en cadena de actividades agrícolas pecuarias e industriales ligeras, que posteriormente provean los insumos demandados por la corriente turística, en etapa de funcionamiento del proyecto.

Un caso concreto lo sería Cancún y otros centros turísticos de nueva creación, pues de una manera importante han ayudado a la integración nacional de los lugares apartados.

CAPITULO III

LOS ASPECTOS JURIDICOS E INSTITUCIONALES

EL DERECHO TURISTICO

Hemos hablado del turismo, su definición, sus efectos económicos, etc. pero, desde el punto de vista jurídico. ¿ Qué es el turismo ?.

Por principio, lo consideraremos como un producto del derecho, pues todas las actividades inherentes al turismo están reguladas y regidas por el derecho. Tomando como punto de referencia, - base esencial de nuestro estudio, las fronteras, o sea, los límites de soberanía de los Estados, los movimientos migratorios, el tránsito internacional de los extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo o el de una entidad a otra dentro de un estado.

De este modo podemos afirmar que el derecho está íntimamente ligado al ser social o sea a la colectividad, es difícil concebir una vida social sin derecho y así recíprocamente.

El maestro Paul Reuter catedrático de la facultad de Derecho de París dice: " Las reglas jurídicas proceden esencialmente de órganos del estado y se establecen por vía de autoridad, por el procedimiento legislativo, si subsisten la costumbre y los convenios es a título secundario y bajo el estrecho control del poder Legislativo del Estado.

Continúa diciendo: "si hay un conjunto de principios que asignan

los derechos dentro de cada soberanía local, es preciso que exista también un conjunto de normas, una organización jurídica, una disciplina científica, que vele por los derechos del hombre que abandone aquellas soberanías que le acompañe en su peregrinaje por el mundo, que mantenga y le garantice sus derechos adquiridos en cualquier parte que pretenda hacerlos valer y que esta disciplina jurídica que es la que se trata de dominar: disciplina que tiene por base la igualdad y la libertad humana, por medio del derecho; por ideal, la justicia; por escenario, el mundo". (6).

La necesidad de seguridad hace crear las normas jurídicas que fijan los límites de soberanía y de territorio de los estados, para poder realizar la sucesión de hechos o actos respecto del turismo", se requiere la acción del orden jurídico, por parte del Estado, encaminada a regularlo, es decir, el Estado crea la institución jurídica llamada turismo, entendiendo por institución jurídica, el conjunto de normas; en este caso de Derecho, que regulan cierto sector de la realidad social y sin cuya regulación, no sería posible legalmente el viaje, la ida, estancia y vuelta de un lugar a otro con la garantía de seguridad que da el derecho.

Como todas las disciplinas, el derecho tiene continuo proceso de transformación debido a la situación de interacciones del proceso social que requiere su regulación u ordena-

(6) Rafael Gonzalez A. Alpuche. "En torno al Derecho Turístico" México, D.F. 1971, p.26.

ción legal, la integración con instituciones ya existentes y su articulación dentro del marco del derecho.

El turismo en la actualidad (aunque no es nuevo - como consecuencia social) sí dentro de este siglo ha surgido con -- una fuerza poderosa que es necesario legislar, la presencia de ordenamientos legales que dicho desplazamiento, así como las actividades relacionadas con el fenómeno.

El Derecho Turístico tiene por objeto, ordenar una serie de conductas turísticas, las cuáles engloban en la Institución turismo, regulándolas a través de normas que abarcan la actividad turística en sí misma y que se refieren a la calidad de turista, a los requisitos en el desplazamiento, a la seguridad de la persona del -- turista, de sus bienes y las relativas a la organización turística.

El Derecho Turístico se localiza en leyes y reglamentos relativos a la materia, y se encuentra disperso en normas de ordenamiento legales que regulan diferentes campos, también en tratados o convenios internacionales.

El Derecho Turístico descansa sobre tres principios fundamentales:

1) La garantía de la libre circulación o libertad de viajar. Sin esta garantía las corrientes turísticas carecerían de movilidad y no darían impulso al complejo engranaje económico - social; se negaría la

esencia misma del turismo que es: ejercicio de la libertad de tránsito. No existiría el turismo pues no habría base jurídica para su nacimiento.

La libertad de tránsito es indispensable para que se desarrolle el turismo, en sus distintas formas; nacional, egresivo, receptivo, etc.

Nuestra Constitución en sus artículos; 2, II, y 73 -- fracciones XVI y XVII, han convertido en derecho, una de las facultades inherentes al hombre, la facultad de tránsito.

Delimitan lo que es el turismo y crean la calidad de turista, ponen de relieve su carácter de fenómeno jurídico, la serie de disposiciones legales que se ocupan de la actividad turística, como lo son las relativas a la persona de turismo, la facilidad de desplazamiento, la seguridad de la persona y bienes, prestación de servicios tales como hospedaje y otros más que se ocupan de las instalaciones dedicadas al turismo, la infraestructura de los sistemas de transportes. Pues bien, estas normas constituyen en conjunto una rama del derecho.

Al referirnos en el marco histórico del turismo, no podemos pensar que en décadas anteriores existieron normas exclusivas del turismo o del Derecho turístico, pues no tenían finalidad en el interés público de naturaleza turística, eran considerados como actividades o instituciones aptas para el turismo, con el transcurso del tiempo fue adquiriendo esa fuerza que se requiere para -

legislar sobre determinadas actividades del hombre, Es así como en la actualidad en diferentes legislaciones y una específica que es Ley Federal de Fomento al Turismo se ve la existencia del Derecho Turístico.

Se ha definido al Derecho Turístico como el conjunto legislativo cuyo objeto primordial es el de la regulación del fenómeno turístico, tanto de carácter nacional como internacional, nos dice - González A. Alpuche.

Del mismo habla Bustamante Ibarra como la rama del Derecho, integrada por aquel conjunto de disposiciones normativas que tienden a regular el desplazamiento temporal del individuo que posee la calidad de turista y las actividades que contrae y emprende para llevar a cabo.

El artículo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice: " Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estafa 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".

II) Determinados Derechos Adquiridos, hacen que el turismo se constituya como un movimiento de masas, pero en la actualidad los grandes grupos de población se incorporan y participan de la institución jurídica turismo, (sin querer decir que anteriormente a éste siglo no haya existido desplazamiento con fines de recreo, religioso, etc.) En la actualidad se considera un turismo de masas, pues la mayoría de los países ha hecho conciente la importancia de este fenómeno y las consecuencias que acarrea tanto en el individuo que las goza - como la nación que las soporta, ésto se ha palpado por las conquistas sociales consagradas en la ley, nuestro derecho al respecto, en el artículo 123 Constitucional inciso (b) fracción III y 76 de la ley Federal del trabajo establecen: " Los trabajadores que tengan más de un año de servicios, disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días de labores....".

Sin decir que el hacer uso de las vacaciones pagadas es hacer turismo, sino que es el medio indispensable para llevar a cabo y realizar el turismo.

III) La condición jurídica de los extranjeros en el territorio de un Estado soberano. Todo Estado que pertenezca a la comunidad internacional reconoce a los extranjeros un mínimo de derechos. El Derecho interno de cada país fija y determina la condición de los extranjeros, pero ese derecho no debe proceder arbitrariamente y es-

tá subordinado a reglas universales, que se imponen con independencia de los tratados.

Con la creación de la nueva Ley Federal del Fomento al Turismo, se ha tratado de incorporar al turismo nacional a los ejidatarios, pues es indiscutible que nuestra infraestructura turística esta capacitada para una clase de personas con un ingreso medio, que no es el caso del campesino.

La condición jurídica de los extranjeros resulta de la Ley del país que visita; determina de qué derechos gozará dentro de un orden jurídico distinto al de su procedencia, qué calidad jurídica tendrá en el mismo y qué derechos y obligaciones le corresponden,

EL FENOMENO MIGRATORIO Y LA LEGISLACION MEXICANA

Una vez que entendemos en qué consiste el Derecho turístico, veremos cuál es el elemento personal que protege y que objeto tiene.

La Legislación en todo Estado regula el movimiento migratorio, es decir el movimiento de nacionales y extranjeros que entran a un orden jurídico diferente del de procedencia.

Se considera movimiento migratorio al Tránsito Internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o salida, - así como el tránsito local fronterizo o el de una entidad a otra, de un Estado.

Por migración legal se entiende "El conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto jurídico, que lleva a efecto el individuo, para emprender un viaje y obtener su estancia legal en lugar distinto al de su radicación." (x).

En lo relativo a nuestro estudio del movimiento migratorio, el extranjero que manifiesta su voluntad de internarse -- en el territorio nacional incurre en lo que es un acto jurídico, para llevar a cabo una internación legal y voluntario a el territorio nacional.

El elemento común a todas las formas de migración -

(x) Memorias Consejo Nacional de Turismo/ 1973 p. 70.

será el desplazamiento humano: pero solo produce efectos jurídicos, cuando se cruza la frontera entre dos o más países.

Ese cruce de fronteras somete al que lo realiza a -- las disposiciones legales del país al cuál se ha trasladado o va a trasladarse.

Ahora bien entendiendo al emigrante como aquel -- individuo que sale de su lugar de radicación e inmigrado, aquel que entra a otro ámbito jurídico o de territorio.

Nuestra legislación considera las siguientes calidades migratorias:

- A) Inmigrante
- B) Inmigrado
- C) No inmigrante.

Sin calidad Migratoria:

Polizón. - Es el extranjero que sin derecho se interna al territorio, produciendo este hecho, efectos de derecho.

"No Inmigrante": Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente.

Características Fundamentales del No Inmigrante:

- I) Internación Legal.
- II) Estancia Condicionada: tiempo, el que permite la ley del lugar de estancia.
- III) Finalidad: la que permite la ley del lugar de estancia, disfrutar.

"Especie de No Inmigrante"

Calidad y tiempo de estancia.

I. - Turista: Será el extranjero que se interne legalmente al territorio con fines de recreo o salud, para actividades artísticas o deportivas, no remunerables, ni lucrativas, y su permiso será de 6 meses improrrogables.

II. - Transmigrante: En este caso es la internación legal pero solamente para ser tránsito hacia otro país y sera hasta - 30 días, improrrogables.

III. - Visitante: Será el extranjero que se interne legalmente con fines de alguna actividad lucrativa o no, con temporalidad de seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos - del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares en que podrá concederse dos prorrogas más.

IV. - Consejero. - Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestarles asesorías, seis meses improrrogables con permiso de entradas y salidas múltiples.

V. - Asilado Político. - Cuando la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente la entrada de un extranjero para pro-

teger su vida y libertad de persecuciones políticas de su país de origen el tiempo de permanencia lo determina la misma Secretaría.

VI. - Estudiante. - Su estancia será por prorrogas anuales, y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios, ya sea que los inicie, complete o perfeccione.

VII. - Visitante Distinguido. - Son los llamados casos especiales o bien permisos de cortesía que la Secretaría de Gobernación otorga a determinadas personas que destacan en alguna disciplina, estos casos podrán gozar del tiempo que la Secretaría lo estime pertinente.

VIII. - Visitantes Locales. - Aquéllos que por la cercanía de las fronteras, visitan con frecuencia el territorio por sus puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia sea mayor de tres días.

IX. - Residente Fronterizo. - Tarjeta de permiso de entrada y salida con tiempo indefinido.

" Inmigrante "

Es el extranjero que se interna en el país, legal y condicionalmente con el propósito de radicarse en él. (En tanto adquiere la calidad de inmigrado.).

Características Fundamentales del Inmigrante:

I. - Internación Legal.

II. - Estancia Condicionada

III. - Propósito de Radicación.

"Especies de Inmigrantes"

I. - Rentistas. - Es el extranjero que se interna con el objeto de radicar en el país pero viviendo de los recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzcan las inversiones que lleve a cabo en las Instituciones Nacionales o de cualquier recurso que provenga del extranjero,. En algunos casos la Secretaría podrá autorizar a los rentistas en beneficio para el país, que estos realicen actividades de investigación, docencia o técnica.

II. - Inversionistas. - El objeto de estos extranjeros es la inversión de sus capitales en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, con la condición de que esa inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.

III. - Profesionales. - Son los extranjeros que se les autoriza la internación al país, con el objeto de ejercer una profesión que sea benéfica al país, desde luego que apegándose a los lineamientos que exige la ley, en donde en ningún momento será competitiva con las labores de profesionales nacionales.

IV. - Cargos de Confianza. - Es necesario para adquirir esta calidad los extranjeros, que sus servicios sean requeridos por una institución o empresa establecida en la República en donde se compruebe la necesidad de sus servicios.

V. - Técnicos. - Son aquellos extranjeros que se internan en el país para desempeñar un servicio técnico o especializado que no puede ser prestado a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes del país.

VI. - Familiares. - Son aquéllos que se internan bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo grado.

En la calidad del inmigrante es necesario que tengan la obligación de cumplir con las condiciones que les fijen en su permiso de internación, los inmigrantes se aceptan hasta por cinco años y tienen la obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación que están cumpliendo con las condiciones que les fueran señaladas, a fin de que sea refrendado, si procede su documentación migratoria.

" Inmigrado "

Es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país. Necesitándose declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Nuestra ley de Población, denomina como "no inmigrante", al turista; pero si comparáramos las características fundamentales del inmigrante, cualquiera que sea su calidad y las del no inmigrante turista, se advierte que la única diferencia es la temporalidad de permanencia y en el elemento internacional, o sea el motivo que mueven al turista para efectuar el viaje.

La misma ley establece diferencias para fines únicamente de control, ya que la documentación es diferente y también lo es la situación

legal de la persona, cuyos derechos y obligaciones quedan claramente establecidos en el cuerpo de leyes citado.

La calidad del turista queda determinada en la fracción I del artículo 42 de la Ley General de Población, de acuerdo con dicho precepto, el turista sólo puede permanecer en el territorio seis meses, su finalidad será el recre, salud, actividades científicas, artísticas o deportivas, etc. En la propia ley y su reglamento se establecen los requisitos, condiciones y documentos correspondientes a la calidad del turista, al mismo tiempo la Ley Federal de Fomento al Turismo nos dice en su artículo 3º: "Turista es la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar.

La persona que contrate servicios con aquél, se considera prestador de servicios turísticos, artículo 4º de la misma ley. Las personas que hagan uso de servicios turísticos y aquéllas que -- los presten, gozan de la protección de esta ley .

Se ocupa de la protección del turista y de la reglamentación de las actividades turísticas, así como del control de las instituciones que prestan servicios.

Por lo tanto es inegable que el turismo es un fenómeno migratorio.

VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS EXTRANJEROS

Una vez que aceptamos que el Derecho Turístico rige las relaciones o actos de las personas que intervienen en el fenómeno turístico, ya sea como prestadores de servicios o como turistas, - trataremos el porqué de esa vigilancia, los motivos por los cuáles el Estado Mexicano decide controlarlos, son muchos y de importancia todos, como se verá a continuación:

A) Políticos: son obvias las razones por las cuales - el extranjero se le limita a intervenir en asuntos políticos del país donde se establece temporalmente, es lógico pensar que desde cualquier punto de vista desconoce la realidad política del país, el Legislador de 1917 previendo ésto nos dice en el artículo 33° de nuestra Constitución Política - último párrafo - " Los extranjeros no - podrán de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos - del país. "

Resulta muy claro en virtud de que el extranjero - que vive en un sistema diferente al nuestro desde luego tenderá a propagar sus ideas o su sistema y el turismo como lo dice su definición, es con motivos de recreo o descanso y no de difusión de filosofías.

B) Económicos: al respecto existen legislaciones so

bre Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología que en sí, su fin es la protección de la economía del país frente al extranjero - en lo individual, o empresas extranjeras en lo colectivo. La economía nacional debe fundamentarse en el capital nacional para evitar una dependencia económica del exterior, ya que si esto ocurriera limitaría la Integración del país, desde luego que con una reglamentación adecuada se permitirá del exterior el impulso de algunas industrias que los nacionales no podrían fomentar, como nos dice la Historia de México y de muchos países de Latinoamérica, el petróleo, los ferrocarriles, etc. que en ciertas circunstancias se permitió que el exterior explotara esos recursos para su fomento y posteriormente - expropiarlos, desde luego que es un poco ventajoso para el país, que lo exporta, pero es indiscutible que si no se hubiera hecho así estaríamos incipientes en esta industria.

Por otro lado la Ley General de Población trata de regular a los extranjeros que en cierto modo tienen una repercusión económica - en el país como lo son los rentistas, inversionistas, etc.

Lo mismo podemos decir de las legislaciones mercantiles cuya finalidad es controlar estos aspectos al inversionista extranjero evitando también la proliferación negativa de los prestadores.

C) Políticas Demográfica: Las corrientes migratorias

llegadas a nuestro país han tenido diversos orígenes étnicos y procedencia, México se ha distinguido por ser uno de los países más benévolo^s con los extranjeros, en muchas ocasiones se ha visto cómo el país ha soportado la llegada de un gran número de asilados políticos, que debido a la problemática de sus países han encontrado refugio en el nuestro, La Ley General de Población en su artículo 3º nos dice: La Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: fracción VII " Su^{je}tar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio."

El artículo 32º de la misma ley dice: " La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzguen pertinentes, la inmigración de extranjeros según sean sus posibilidades de contribución al progreso nacional."

El artículo 33º- último párrafo de la Ley General de Población dice: " A los turistas se les proporcionarán las facilidades para internarse en el país."

Como se ha visto dentro de las diferentes calidades migratorias el turismo debe tener preferencia para el ingreso al país pues siempre se rá por seis meses su estancia legal. Por otra parte la Secretaría de Gobernación podrá limitar o cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al tránsito internacional, por causas de interés público.

Laborales:

Dentro de la Constitución Mexicana encontramos -- que existe una libertad de actividad personal, siendo lícita, el caso del extranjero es diferente en tanto que la Ley General de Población exige dos condiciones que son muy razonables.

1. - Que por lo menos instruya a nacionales, de tal suerte que al retirarse el extranjero, deje algo de sus conocimientos a los nacionales, este tipo de contratos los vemos a diario pues en muchas ocasiones la iniciativa privada e inclusive las empresas estatales importan determinados artículos que requieren de mano de obra especializada que aquí no la hay.

2. - Los mexicanos siempre y por ningún motivo serán desplazados en su trabajo por un extranjero.

Fiscales. - Si el extranjero recibe los beneficios de los servicios públicos es lógico pensar que debe aportar al gasto público a través del pago de impuesto, esto tiene relación con los aspectos económicos que ya tratamos anteriormente. Desde luego la

Ley prevee los casos, en que debe pagar los impuestos, cuáles o cuando no debe hacerlo.

El artículo 70° de la Ley General de Población dice: --
"En relación con las materias de que esta ley se ocupa, los extranjeros pagaran los impuestos y derechos que determinan las disposiciones legales correspondientes."

Salubridad.

En materia de salubridad el país ha tomado serias medidas hacia los extranjeros que llegan al país por diversas vías y lugares, en esta materia, también se vigila a los objetos susceptibles de ser portadores de gérmenes que pongan en peligro al propio agente o a sus semejantes.

Nuestro país es signatario de varios acuerdos internacionales en materia de salubridad que debe aplicarse en las fronteras y lugares de entrada al país, al respecto la Ley General de Población ha tomado medidas necesarias para llevar a cabo esta protección y vigilancia, en uno de los preceptos de la mencionada ley dice: que el extranjero que se interne en el país debe de satisfacer un exámen de las autoridades sanitarias.

El artículo 62° de la Ley General de Población, dice:
"Para poderse internar en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes: fracción I, presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del

país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.

II) Ser aprobados en el examen que efectuen las autoridades sanitarias.

El artículo 27° del Reglamento de la Ley General de Población dice cuáles casos pueden impedir que un extranjero se interne en el país: uno, es el hecho de que sea toxicómano, alcohólico habitual, o que por algún motivo trate de propagar o fomentar el hábito de las drogas, enervantes o tráfiqe con ellas.

Motivos Turísticos. -

La Ley Federal de Fomento al Turismo, nos muestra -- claramente el objeto que tiene, en tanto que en uno de sus preceptos dice que se fomentará, y se "protegerá" toda actividad turística.

El artículo 2° del mencionado precepto nos dice: también son de interés público la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación.

Así mismo en el artículo 4° dice: respecto del turista nacional o extranjero, que gozarán de la protección que esta ley establece.

Esto último repite lo ordenado en el artículo 1° Constitucional que dice: " En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución."

Además hay que tener en cuenta que los tratados in--

ternacionales forman parte de la Ley Suprema de la República y que en la declaración universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, de la que México es miembro, en su artículo 3º - se afirma: " Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona" (punto aplicable al turismo).

Artículo 6º; todo ser humano tiene derecho en todas -- partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. (Idem).

Artículo 13ºI, " Toda persona tiene derecho a circular libremente en el territorio de un Estado."

II. - Toda persona, tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país. (punto aplicable al turismo).

Pero de todo podemos deducir que el objetivo del control y vigilancia del turismo es con el afán de ayudarlo y promoverlo; que en sí es la razón y esencia de nuestro ordenamiento.

¿ Quienes están a cargo de ésta vigilancia ? o sea, - qué instrumentos tiene el país para la vigilancia y control de extranjeros y la eficacia de éstos.

Considero que el instrumento legal de más importancia para el control y vigilancia de los extranjeros es la Ley General - de Población, aunque sin descuidar que la Ley de Fomento al Turismo por su parte lo realiza pero en tanto a los prestadores de servicios - turísticos.

La Ley General de Población nos dice, en su capítulo I de la Organización y Competencia. El objeto de esta legislación será regular los fenómenos que afecten a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio Nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Sigue diciendo en su artículo 2º ; " El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales. "

Los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa ésta ley comprende:

" El Aumento de Población. "

Su racional distribución dentro del territorio.

La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí.

La asimilación de los extranjeros al medio nacional.

La protección a los nacionales en sus actividades, económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, y

La preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejores condiciones físicas, económicas y sociales, desde el punto de vista demográfico.

Corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo, según las atribuciones que a cada una señala la Ley de Secretarías -

de Estado o a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para realizar cada uno de los fines de la Política Demográfica Nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de las labores de dichas dependencias o gobiernos locales en materia demográfica, -competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

El aumento de la población debe procurarse:

Por el crecimiento natural y por la inmigración.

El capítulo II. - relativo a Migración dispone en su artículo 7º; Que la Secretaría de Gobernación corresponde:

I) Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios.

II) Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

Sigue diciendo esta misma ley que se establecen los -- servicios de migración que serán:

I) Interior

II) Exterior

En este capítulo además se establece la facultad de la Secretaría de Gobernación de establecer los lugares destinados al -- tránsito de su regulación, la facultad de cerrar los mismos temporalmente, por causas de interés público.

El capítulo III. - Destinado a la Inmigración nos señala en su artículo 32°:

A la Secretaría de Gobernación corresponde:

La vigilancia de la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y la documentación de los mismos.

La organización y protección de los emigrantes mexicanos.

La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones -- que dicte, a la permanencia en el país y actividades de los extranjeros.

El artículo 37°; La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos, cuando:

I). - No exista reciprocidad internacional.

II). - Lo exija el equilibrio demográfico nacional.

III). - Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

IV). - Lo prevean otras disposiciones legales.

El artículo 38° - " Es facultad de la Secretaría de Gobernación suspender, o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional.

Establece las diferentes calidades migratorias y características de cada una de ellas.

Es indiscutible que el extranjero es vigilado y controlado, de acuerdo entre otras, por las disposiciones emanadas de la Ley General de Población, podemos así decir, sin temor a equivocarnos, que sí son debidamente controlados y vigilados para todos los efectos ya señalados anteriormente.

SECRETARIA DEL TURISMO

Creada por Decreto Presidencial de fecha 29 de Diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del mismo año, en donde se modifican los artículos: I y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se constituye la Secretaría de Turismo, como el órgano del Poder Ejecutivo de la Federación encargado de formular la programación de la actividad Turística Nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo, protegiendo los medios que proporcionan los servicios al turismo y a las demás funciones a las que se refiere la misma Ley Federal de Fomento al turismo. Esto es consecuencia de la inquietud de la administración actual, al comprender la importancia socio-económica que tiene el fenómeno turístico para el desarrollo nacional. podemos decir que dentro de los grandes pasos realizados en pro de esta industria están:

A). - La creación de un órgano público adecuado, como centro impulsor del turismo y como ente autorizado para impulsarlo en la medida de su importancia nacional, tal es el caso de la Secretaría de Turismo, elevado al rango y nivel de todas las Secretarías de Estado.

B). - Expedición de una nueva Ley Federal de Fomento al Turismo, a fin de afrontar las nuevas circunstancias originadas por el desenvolvimiento mexicano observado en todos los órdenes

en los últimos años.

C). - Constitución del Consejo Nacional de Turismo como órgano de consulta y asesoría y promoción del turismo.

D). - La expedición del Plan Nacional de Desarrollo Turístico que establece las bases y políticas para coordinar las actividades de los diversos órganos de la Nación y éstos con la iniciativa privada a fin de fomentar al máximo posible la Industria del turismo.

E). - El impulso financiero para el crecimiento de la industria fortaleciendo el fondo de garantía y fomento del turismo. - (FONATUR).

F). - El Instituto de Investigaciones Turísticas para el análisis de la problemática turística y solución de esta.

Por resultado de estos seis medios de planificación y coordinación, el turismo cobró un singular grado de importancia en las funciones gubernamentales, de tal modo que la Secretaría de Turismo a mantenido la aplicación de las prescripciones normativas, ejercitando de esa manera sus facultades de autoridad turística nacional, para coordinarse con los organismos públicos a los que ha sido designada la ejecución de las obras concretas que se detallan en el plan nacional de desarrollo turístico. La ley de carácter federal y por tanto de observancia general en la República, dicha Ley expresa en forma concreta y clara cuales son las autoridades federales del turismo.

(Atribuciones de la Secretaría de Turismo).

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

I. - Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo;

II. - Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular la declaratoria respectiva;

III. - Participar con voz y voto en las comisiones consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;

IV. - Registrar a los prestadores de servicios turísticos y los precios de los alimentos y bebidas, en los términos señalados por las leyes;

V. - Promover, conferir o intervenir en el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos;

VI. - Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos y los de arrendamiento al público de bienes destinados al turismo, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, tanto de los bienes y servicios principales como de los conexos;

VII. - Controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios o las tarifas autorizadas o registradas y que la prestación de

los servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se hayan contratado;

VII. - Estimular la formación de asociaciones, comités, y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX. - Formar parte de los comités técnicos de los fideicomisos que constituya el Gobierno Federal, con fines turísticos;

X. - Promover y estimular, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas turísticas comunales o ejidales;

XI. - Emitir opinión ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

XII. - Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar, en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo -- con las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomiso turísticos, autoridades estatales y municipales, para que, en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico;

XIII. - Celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos con los gobiernos de los Estados y Municipios;

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

XV. - Crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, - escuelas y centros de capacitación especializados, para prestar servicios en materia turística;

XVI. - Realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar la que efectúen otras entidades del gobierno federal y gobiernos de los Estados y Municipios;

XVII. - Organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar, en su caso, los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

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

XIX. - Autorizar los reglamentos interiores del establecimiento del hospedaje;

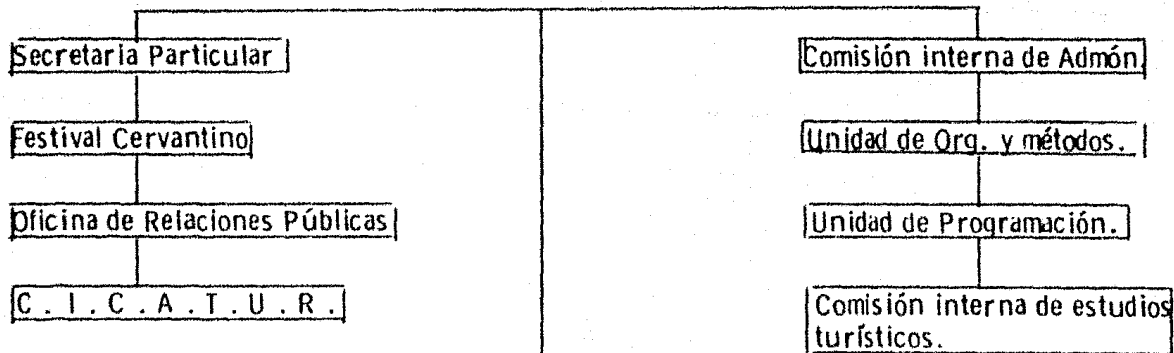
XX. - Formar parte de los consejos de Administración de las empresas descentralizadas y de participación estatal, que desarrollen actividades con fines turísticos;

XXI. - Llevar coordinadamente con las dependencias competentes la estadística especializada en materia de turismo y;

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

SECRETARIA DE TURISMO

SECRETARIA



SUBSECRETARIA

OFICIALIA MAYOR

Dirección General de Auxilio turístico	Dirección General de Coordinación.	Dirección General de Recursos Turísticos.	Dirección General de Promoción y Fomento.	Dirección General de Turismo Social.	Dirección General de Prensa y Difusión.	Dirección General de Administración.	Dirección General de Servicios Jurídicos.	Dirección General de Serv. Turísticos	Dirección General de Supervisión.
--	------------------------------------	---	---	--------------------------------------	---	--------------------------------------	---	---------------------------------------	-----------------------------------

SECRETARIA DE TURISMO

Funciones:

Planear, organizar, dirigir y controlar, los asuntos referentes a la conservación, protección, creación y mejoramiento de los recursos turísticos de la nación y el fomento del turismo.

Formular los servicios de información y auxilio a los turistas, la propaganda oficial en materia de turismo, el establecimiento en el interior y el exterior de oficinas de turismo, autorizar y supervisar las tarifas de los servicios destinados al turismo, organizar y promover espectáculos, congresos, excursiones turísticas de carácter oficial, organizar y registrar las cámaras de turismo y su confederación nacional, autorizar los servicios de agencias de viajes y guías de turismo, elaborar el catálogo turístico nacional, celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados sobre incremento e intercambio turístico, designar y remover a los representantes de la Secretaría de Turismo en las comisiones y organismos en que participen; resolver los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, Delegaciones y comisiones locales de turismo.

Subsecretario:

Colabora con el Titular de la Secretaría de Turismo

en todos los asuntos de las atribuciones de la misma Secretaría, suplir a dicho funcionario en sus ausencias temporales.

Oficial Mayor:

Administrar los asuntos internos de la Secretaría en materia - de personal, de presupuesto, así como de los Servicios Auxiliares - en general, proponer sistemas administrativos más convenientes, - auxiliar en sus funciones al Jefe de la Secretaría y al Subsecretario de acuerdo con las instrucciones que reciba de los mismos.

Formular los anteproyectos de presupuestos de egresos, tramitar lo relativo a los asuntos de personal y en los casos de expedición de - nuevos nombramientos, proporcionar los elementos, materiales y -- servicios necesarios para el desarrollo de las actividades de la Secretaría, la custodia y conservación de valores y bienes de la misma así como todo lo relativo a los servicios administrativos en general.

Dirección General de los Servicios Jurídicos:

De acuerdo con el reglamento interior de turismo las funciones de esta Dirección serán:

I. - Estudiar la legislación sobre el turismo para glosarla y -- coordinarla.

II. - Formular los proyectos de iniciativa para las reformas -- que requieran la mencionada legislación.

III. - Coleccionar leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones legales necesarias para atender los asuntos de su competencia.

IV. - Conformar legalmente los proyectos que son encomendados por los funcionarios de la Secretaría.

V. - Funciones de asesoría en todas las dependencias de la misma Secretaría, y actividades que lo requieran.

VI. - Representa legalmente a la Secretaría en todos los asuntos de carácter legal o denuncias en las que la Secretaría tenga interés, propone Peritos en los juicios y recursos administrativos en la Secretaría sea parte.

VII. - La resolución de los problemas surgidos entre los prestadores de servicios turísticos y la Secretaría.

VIII. - Los demás asuntos relacionados con esta Dirección.

Esta Dirección General de Servicios Jurídicos dependiendo de la Oficialía Mayor.

Dirección General de Servicios Turísticos.

Esta Dirección General de Servicios Turísticos se encuentra organizada de acuerdo con las áreas que indica el artículo 27 de la Ley Federal de Fomento al Turismo y que son:

a) Guías, Guías choferes y similares.

b) Agencias de Viajes.

c) Transportes exclusivos de Turismo.

d) Hoteles y Alojamientos Turísticos.

e) Restaurantes, Bares, Centros Nocturnos y Cabarets Turísticos.

f) Arrendamientos de bienes muebles, destinados al turista.

Dirección General de Supervisión.

De acuerdo con el reglamento interior de la Secretaría de Turismo las funciones de la Dirección General de Supervisión y Quejas son las siguientes:

I. - La supervisión de los servicios prestados al turismo y todas las actividades relacionadas con éste, ya sean prestadas por personas físicas o morales, dando un informe a la superioridad sobre las irregularidades encontradas en estos servicios.

II. - Supervisar el respeto de las tarifas autorizadas por la Secretaría en todos los establecimientos turísticos.

III. - Vigilar que los precios de los artículos clasificados para la venta y consumo turístico, sean justos y equitativos.

IV. - Vigilar que los prestadores de servicios turísticos cumplan estrictamente con las disposiciones aplicables en materia turística e informe a la superioridad sobre el resultado de la vigilancia; y

V. - Vigilar e informar de las recomendaciones que haga el departamento para que los prestadores de servicios turísticos realicen sus servicios en las mejores condiciones dentro de la Política Nacional de Fomento Turístico;

VI. - Recibir, tramitar y comprobar las denuncias y quejas en materia turística, buscandoles una solución en la vía conciliatoria;

Agotados estos recursos, comunicarlo a la Dirección General de sanciones y guías, o a la de Servicios Jurídicos, en su caso.

La Dirección General de Supervisión y Quejas comprende los siguientes Departamentos:

- a) De Vigilancia e Inspección, y
- b) De Quejas e Investigación.

El Departamento de Vigilancia tiene como atribuciones:

- I. - Realizar la vigilancia para el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas señaladas por la Ley de Fomento al Turismo.
- II. - Visitas extraordinarias y ordinarias de inspección.
- III. - Llevar registro de las actas que levanten y dejar asentado lo actuado.

El Departamento de Quejas e Investigaciones, tiene las funciones siguientes:

- I. - Recibir, tramitar y clasificar las quejas y denuncias.
- II. - Hacer del conocimiento de los supuestos causantes, con toda oportunidad, las quejas y denuncias que se presenten en su contra dejando razón de lo actuado, así como informar a los quejosos del resultado de la investigación.
- III. - Calificar la procedencia e improcedencia de las quejas y denuncias.

Esta dependencia también esta bajo la Dirección de la Oficialia Mayor.

Dirección General de Auxilio Turístico.

Esta Dirección tiene como atribuciones:

- I. - Proporcionar los servicios relacionados con el auxilio, --

protección e información a los turistas.

II. - Planear e implantar el señalamiento turístico.

III. - Proporcionar a los turistas toda clase de información y orientación en las casetas de información turística.

IV. - Proponer a sus superiores la mejor ubicación para la instalación de casetas de información turística, así como su planeación y construcción en coordinación con la Dirección General de Planeación y Recursos.

V. - Analizar las condiciones prevalecientes en las carreteras con el fin de proponer su mejoramiento.

A la Dirección General de Auxilio Turístico comprenden los siguientes departamentos:

- a) Control de Radiopatrullas.
- b) De Señalamiento Turístico, y
- c) De Caseta de Información.

Dirección General de Coordinación.

Esta Dirección es de las de mayor importancia debido a la interrelación que existe entre la Secretaría y las demás instituciones que intervienen en el turismo ya sea del País o del exterior, informa a las delegaciones de turismo en el país de las disposiciones dictadas por las autoridades superiores de la Secretaría, así como de los acuerdos circulares y demás disposiciones que dicte la Secretaría y organismos gubernamentales, en relación con los problemas que afecten -

al turismo, para que dichas delegaciones, a su vez, tengan constantemente informado al público.

Dirección General de Prensa y Difusión.

De acuerdo con el reglamento interior del turismo tiene las funciones siguientes:

I. - Promover, dirigir y realizar la propaganda oficial en materia de turismo tanto en el país como en el extranjero.

II. - Aprobar la publicidad privada que reúna las condiciones que fije la Ley Federal de Fomento al Turismo.

III. - Informar de la publicidad nacional y extranjera que haga la Secretaría y de las dependencias oficiales coordinadas con él mismo a las personas y empresas integrantes de la organización nacional de turismo.

FONATUR

Con el crecimiento de la actividad turística en México que vivió la necesidad de crear un órgano que funcionara como fideicomiso del turismo, para un financiamiento que apoye la realización de los planes, programas y proyectos correspondientes, con esto la Ley de Fomento al Turismo crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo cuyo objetivo principal es el de asesoría y financiamiento de los programas de turismo.

El FONATUR, es administrado por Nacional Financiera, S. A. este fideicomiso quedó constituido por la integración de dos fideicomisos ya existentes; Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), administrado por el Banco de México, S. A. y Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, (FOGATUR), administrado por Nacional Financiera, S. A.

La Constitución legal se derivó de la promulgación de la mencionada ley.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo, está dividido por dos grandes áreas una de Financiamiento y otra de Operación.

De acuerdo con la Ley Federal de Fomento al Turismo, y a propuesta del Director General del Fondo o de cualquier miembro del comité Técnico, se resolverán los siguientes puntos:

I. - Aprobar los proyectos, programas y planes como el presupuesto anual de operación.

II. - Establecer las condiciones sobre la adquisición, organización, fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración de inmuebles.

III. - Aprobar la realización de los estudios y proyectos que se hagan sobre el impulso, desarrollo y formación de industrias mexicanas de actividades turísticas, el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos y el fomento de los ya existentes, que sean encomendados por la Secretaría de Turismo, orientar, la inversión privada hacia los programas, proyectos y zonas turísticas de interés nacional.

IV. - Aprobar y fijar las bases sobre:

a) Las inversiones en proyectos turísticos.

b) Los créditos y valores que deben ser garantizados con cargo al fondo.

c) La adquisición de obligaciones o valores emitidos por instituciones de crédito, cuando éstas hayan sido para invertir los recursos en el fomento de actividades turísticas.

d) El otorgamiento de créditos directos, para el uso de los planes y paquetes de turismo social interior, que formule y apruebe la Secretaría de Turismo.

En el período comprendido entre 1973 y 1974 se consi

dera que las operaciones permitieron complementar una inversión total del orden de 5,819.6 millones de pesos.

Con la creación del FONATUR es objetiva la importancia del turismo a nivel nacional, como un ejemplo de las actividades de este organismo esta el caso de: Cancún, Ixtapa, etc. que desde cualquier punto de vista incrementa el acercamiento y la integración de zonas marginadas del país.

CONCLUSIONES

I. - El turismo como fenómeno social tiene determinantes económicas, políticas, sociales y jurídicas, sin embargo y pese a la interrelación que estas disciplinas poseen, no se ha llegado a un acuerdo en lo que a método y análisis de aplicación se requiere para este fenómeno, por lo tanto se le ha estudiado como una entidad única, en donde los puntos de vista son unilaterales.

II. - El turismo posee hondas repercusiones en la vida de las sociedades contemporáneas y como ha adquirido indudable valor social y económico, no puede quedar su cuidado y organización exclusivamente en la iniciativa privada, sino que los gobiernos se preocupan por él y lo reglamentan.

Es indudable que el gobierno de México se ha preocupado y puesto atención en el turismo, pero debemos preguntarnos y contestarnos con sinceridad ¿ ha sido el camino a seguir el correcto?, ¿ el Estado Mexicano ha jerarquizado con propiedad esta materia?, ¿ se ha planificado de manera correcta su desarrollo?.

La perspectiva que podemos vislumbrar a través de la historia del turismo, nos presenta una disyuntiva. Durante la elaboración de éste trabajo me pude percatar, primero; que no existe una política administrativa definida, pues hay lagunas en la pla-

nificación y organización adecuada a la potencialidad actual del fenómeno turístico en México, eso trae como consecuencia una gran improvisación en el estudio, manejo y operación del fenómeno, hay duplicidad en las funciones otorgadas a los diferentes organismos de promover la creación y desarrollo del turismo, por otra parte es de reconocer que la actividad turística en México ha sido muy positiva para el desarrollo y progreso nacional y que quizá esta improvisación y sus buenos resultados nos han hechos conformistas en lo que creemos que son los más óptimos, pudiendo ser éstos superiores, dando lugar a una carencia técnica y académica del fenómeno.

III. - Dentro del aspecto económico, el turismo significa para el país un ingreso considerable en la balanza de pagos estimando este como un compensador de la misma; es un medio de pago de la deuda exterior. Durante algunos años el saldo en la cuenta de viajeros ha sido superavitario frente al saldo deficitario de la Balanza Comercial. Los efectos del gasto de divisas en el país, son múltiples en los diferentes sectores de la economía nacional, es efecto multiplicador se traduce en generador de empleos, ayudando en gran parte a la solución de éste problema que en la actualidad alcanza un alto nivel mundial. Es un incentivo para el acercamiento y desenvolvimiento de regiones apartadas que por sí solas era muy difícil de alcanza a corto plazo su progreso. Estimula a la in--

dustria de bienes para satisfacer las necesidades de insumos en esta industria. En sí se considera al turismo como un medio de redistribución de la riqueza, apremiando el desarrollo nacional.

IV. - En materia jurídica hay que destacar que el esfuerzo a sido incuestionante, toda vez que ha sido orientado hacia aspectos de tipo administrativo y a la creación de organismos y no propiamente a producir una legislación turística. Baste mencionar que los legisladores han soslayado el precisar el turismo en un mismo cuerpo legislativo, que ha traído como consecuencia la duplicidad, la falta de capacidad del Estado para emprender programas a largo plazo y muchos más.

BIBLIOGRAFIA

- Consejo Nacional de Turismo, Memorias de 1973, México, D. F.
- Consejo Nacional de Turismo, Memorias de 1974, México, D. F.
- Consejo Nacional de Turismo, Memorias de 1975, México, D. F.
- De la Torre Padilla Jorge Oscar, "El Turismo fenómeno socio-económico y Cultural", Impresos Venecia/1976
- Fraga Gabino, "Apuntes de Derecho Administrativo" 1er. curso - Facultad de Derecho. U.N.A.M./1970.
- González A. Alpuche Rafael, "Temática y Legislación Turística" Editorial Libros de México, S. A. México, D. F. 1969.
- Herrerías Armando "Una visión al Futuro Turístico y otros ensayos". Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Sopena, Barcelona, 1969.
- Ortuño Martínez Manuel, "Introducción al estudio del Turismo" Textos Universitarios, México, D. F. 1966.
- Periódico Excelsior, 23 de diciembre de 1975. a 3/1/76.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial - Porrúa, México, D. F.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México/73.
- Ley Federal de Fomento al Turismo. México/74
- FONATUR. Reglas de Operación.
- Ley Federal del Trabajo México/73.