

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO



**EL TURISMO EGRESIVO EN MEXICO**

T E S I S

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

**Sergio Pedro Torres Martínez**

México, D. F. 1974



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**EL TURISMO EGRESIVO EN MEXICO**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta

**Sergio Pedro Torres Martínez**

México, D. F. 1974

A mis padres con eterno agradecimiento por  
sus valiosos consejos y esfuerzos.

A mi hermano por su  
constante apoyo

A Rosita con amor

Al Lic. Enrique Tamayo Díaz por la  
acertada dirección en la elaboración  
de este trabajo

Al Lic. Luis A. Macías Delgado  
por su desinteresada ayuda

A MIS AMIGOS

## I N D I C E . .

### INTRODUCCION.

### CAPITULO I.- QUE ES EL TURISMO

	<u>Pag.</u>
A.- Antecedentes Históricos .....	1
B.- Concepto de Turismo .....	4
C.- Análisis de Concepto Turismo .....	7

### CAPITULO II.- UBICACION DEL TURISMO EN EL DERECHO MEXICANO.

A.- El Problema de la Localización del Turismo dentro de la Ciencia del Derecho .....	32
B.- El Interes Público en el Turismo .....	42
C.- Competencia Legislativa en Materia Turistica ..	58

### CAPITULO III.- AMBITO NORMATIVO DEL TURISMO EN MEXICO.

A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	64
B.- Ley Federal de Turismo .....	68
C.- Ley General de Población .....	69
D.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado..	71
E.- Código Aduanero .....	76



F.- Ley de Impuestos de Migración .....	79
G.- Disposiciones Reglamentarias Aplicables .....	81

CAPITULO IV.- EL TURISMO EGRESIVO EN MEXICO

A.- Concepto .....	92
B.- Magnitud del Fenómeno .....	96
C.- Algunas Características de los Turistas Mexicanos que Viajan al Extranjero .....	99

CONCLUSIONES .....	104
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA .....	109
--------------------	-----

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

La aparición del Turismo es relativamente reciente, toda vez que data de fines del siglo XIX, y como sucede frecuentemente, las materias nuevas son estudiadas por diversas disciplinas, con lo que su encuadramiento en una de ellas resulta verdaderamente difícil; debido a esto, recurrimos a hacer una división tajante del Turismo, desde su aspecto jurídico y desde el punto de vista económico.

Al tratar el aspecto jurídico, se hace un análisis de su concepto, su ubicación en la ciencia del Derecho y su posible independencia de las ciencias que se disputan su estudio, y la enunciación de la amplia gama legislativa en diversos ordenamientos referentes al Turismo.

Cuando penetramos en el campo económico, marcamos el grave problema que representa el Turismo Egresivo; en esta parte pretendemos despertar la inquietud por lograr una mayor atención a este fenómeno, dada la enorme importancia que representaría para el país la captación de divisas, por concepto de turismo, en vez de que signifique una fuga de divisas, como se demuestra en el estudio que hacemos del mencionado problema.

Generalmente al Turismo se le había considerado como receptivo, y no ha sido sino hasta últimas fechas

cuando se ha centrado la atención sobre el Turismo Egre-  
sivo; razón por la cual el análisis jurídico no corres-  
ponde al estudio económico de este fenómeno, consecuen-  
temente las fuentes de información hasta la fecha son -  
bastante limitadas.

## C A P I T U L O I

### Q U E E S E L T U R I S M O .

A)- ANTECEDENTES HISTORICOS.

B)- CONCEPTO DE TURISMO.

C)- ANALISIS DEL CONCEPTO TURISMO.

## A.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

La historia es el mejor testigo de que el hombre primitivo al integrar la sociedad, se ha afanado por estar conociendo constantemente nuevos lugares, viéndose limitado en ello solamente por la incapacidad técnica de poder llegar -- más lejos.

Así tenemos, que las primeras civilizaciones reco--- rrían continentes enteros, unas veces por necesidad, otras -- por guerras motivadas para ensanchar sus territorios; y en -- este peregrinar, las costumbres variaban, así como las relaciones con otros grupos humanos se fueron estableciendo por -- un imperativo social, sin que de ninguna manera llegaran a -- tener el carácter de duraderas.

La vida primitiva y sus dificultades para poderla desarrollar no le permitían al individuo la oportunidad de conocer otras culturas.

En esa época, la falta de una estructuración duradera y de medios de comunicación que fueran adecuados, la carencia en grado extremo de una conciencia de grupo, eran una barra para el conocimiento profundo de otras sociedades. Como testigo de ello está la historia, y hablaremos de los israelitas que fueron guiados por su herencia religiosa, interpretaban la voluntad divina condenando a todos los demás pue

blos con sus enemigos; el anatema lanzado por el profeta Moisés contra el Pueblo Caanán (1), es una expresión de este sentimiento que parece ser solo el reflejo de la época en el oriente, en donde toda conquista era legítima.

Hablando de otros pueblos de la antigüedad como los Asirios-Babilónicos, Medos, Persas e Indos, se ignora el modo en que conducían sus relaciones, por la carencia de documentos auténticos que den base a un estudio no ya de derecho internacional, sino de historia. No obstante, ante el proceso de fortalecimiento político de los pueblos antiguos, las normas dictadas por sus caudillos calificando de enemigos a sus vecinos, aún sin motivo de agresión. A esto se refiere la legislación antigua en el Código de Manú (2) cuando se consigna que "la fuerza es el único vínculo de la sociedad", aunque aceptando por otra parte (libro 7 del Código de Manú) la existencia de embajadores para concertar la guerra.

Tenemos que en Grecia se acentúa más este ostracismo internacional por ser su estructura política de tal forma que cada ciudad era independiente de las demás agrupaciones griegas, no obstante se encontraban ligadas por fuertes lazos de origen, idioma, religión, etc.

(1).- Montahelli, Indro, "Historia de Roma" Traducción de Domingo Pruna, Ediciones G.P., Espulgas Llobregat, Barcelona, 1959, Pág. 75.

(2).- Ramírez, José H., "Código de los Extranjeros" Introducción al Estudios del Derecho Internacional, México, Pág. 12.

En un principio en Roma la tendencia en el trato con otros pueblos llegó impresa la marca de la época, con el transcurso del tiempo se fue aminorando y esa posición bajo la influencia de la religión se creó "El Colegio Feacialum" que daba las formalidades que el culto prescribía en las relaciones hostiles entre los demás pueblos.

Con esta breve remembranza de la conducta de los pueblos antiguos, podemos observar que el traslado de una ciudad a otra, o de una población a otra diversas, era practicamente imposible, ya que esto constituía un acto irregular que provocaba no solo el riesgo de perder la vida sino hasta crear conflictos de graves consecuencias.

Para poder atravesar las fronteras se requería de un motivo poderoso como podía ser la conquista, o la unión contra algún enemigo común; solamente así se lograban internar los individuos en lugares ajenos con cierta tolerancia de los oriundos del lugar.

Es hasta el ensanchamiento del imperio romano en la antigüedad, y más adelante en el tiempo de las cruzadas (3), cuando el extranjero traspasaba las fronteras temporalmente, y bajo este último acontecimiento, es cuando se originaban los primitivos servicios de atención al viajero, con la creación de hostelerías y barracas para uso de los que en aras del ideal religioso, iban rumbo a Jerusalén.

(3).- Ibidem, Pág. 31

La actividad turística propiamente dicha surge en la segunda mitad del siglo XIX cuando los súbditos ingleses comenzaron a viajar por curiosidad y recreo por diversas partes de Europa. En efecto la palabra turismo es un neologismo que proviene del inglés tourist vocablo que se aplicaba a quienes visitaban otros países por curiosidad y recreo (4).

#### B.- CONCEPTO DE TURISMO.

Habiendo visto someramente el presunto origen del turismo, es conveniente ahora estudiar lo relativo a su concepto.

Se pueden tener diversas opiniones acerca de la naturaleza del turismo, y localizarlo dentro de variadas disciplinas. Así, los economistas encuentran el encuadramiento dentro de su estudio, por tener el turismo notas que lo hacen en parte fenómeno económico, otros lo enmarcan como un fenómeno sociológico, como un afán del hombre por satisfacer sus necesidades intangibles, espirituales y culturales.

Sin embargo, es palpable que todo hecho participa de igual modo de caracteres económicos, políticos, sociológicos, históricos, etc., sin que lo anterior signifique necesariamente privativo de una disciplina, con abstracción de los demás elementos.

(4).- García Roque, "Primer diccionario general etimológico de la Lengua Española". Apéndice Madrid 1883.



En esta época actual de ciencia y cultura todos los acontecimientos tienen una indiscutible y estrecha relación con las disciplinas científicas todas por la complejidad de los elementos que la integran, y en atención a ello no solamente con miras meteorológicas, sino hasta con pretensiones históricas, cada sección de la cultura trata de hacer suya cada materia que por fuerza natural aparece en el ámbito del conocimiento. De esta situación no podían quedar fuera la materia del turismo, que participa, como ya lo dijimos, de elementos diversos especialmente estudiados en forma individual por diferentes disciplinas.

Después de esto, consideramos que es apremiante sostener que la materia de turismo es eminentemente jurídica, ya que esta es la ciencia que debe encargarse de su estudio y de su desarrollo.

Como se vió en el inciso de antecedentes históricos, el turismo no tiene propiamente antecedentes; esto es, ni el Derecho Internacional Privado ni la historia de los pueblos recopilan las causas generadoras del fenómeno. La estructuración de los estados antiguos, su situación en el concierto internacional, sus leyes, el espíritu de sus habitantes, no lograron el traslado de un lugar a otro con propósito de satisfacer necesidades intangibles, produjera un fenómeno con dimensiones tales que provocara la aten---

ción suficiente para su estudio, y en definitiva, para su reconocimiento en la fuente de ingresos nacionales y medio para estrechar sus relaciones con otros países y lograr un mutuo conocimiento.

Ahora bien, la palabra misma de turismo y sus derivados como pueden ser turista, turístico, etc., es una locución novedosa, ya que encontramos que los diccionarios la consignan en su acepción actual hasta la segunda mitad del siglo XIX, pues si bien es cierto que ya se mencionaban en Francia en la edad media la palabra tour, los franceses la utilizaban para mencionar un viaje que un individuo debía hacer con fines hasta cierto punto profesionales, con el fin de lograr la calidad de "Maestros" dejando la de compañeros, haciendo para tal efecto un viaje - tour des compagnons - por el país aplicando sus conocimientos en diversas regiones y aprendiendo nuevas técnicas (5); por su parte en Inglaterra en el siglo XIX tour significó "salir de excursión" sin determinar el fin, bien fuera de utilidad práctica, de necesidad o de diversión.

En la actualidad en cambio, el vocablo turismo y sus derivados, no tienen en su aplicación la finalidad concreta que le asignaban los franceses, ni la ambigüedad ot

(5).- Alemán, Miguel Lic., "Quince lecciones de turismo". Edición del Consejo Nacional de Turismo, México, D.F. =1966.

gada por los ingleses del siglo XIX, sino que se refieren en su acepción gramatical "a la afición de viajar por gusto de recorrer un país" y a la "organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes" entendiéndose por turista "la persona que recorre un país por distracción y por recreo" (6).

### C.- ANALISIS JURIDICO DEL CONCEPTO.

Toca ahora ver si el turismo tiene esencia jurídica, y si la tiene, en que medida goza de ella.

¿Es el turismo un fenómeno eminentemente económico, regular o básicamente por leyes formadas en la economía política, o bien un fenómeno social llevado por su importancia al campo de lo jurídico y sujeto a la ciencia del derecho?. Para poder empezar este análisis será conveniente vertir algunas expresiones que para determinar el campo del derecho en la vida social hacen ilustres tratadistas.

Pallares (7) dice: el derecho es pues, la fuerza de coordinación de todas las actividades sociales; el derecho-

(6).- Diccionario de la Real Academia Española, Edit. Espasa-Calpe, S.A., Madrid 1956, Pág. 1024.

(7).- Vid. Tena Felipe de J. "Derecho Mercantil Mexicano", V Edición, Pág. 13.

es para las energías de la humanidad lo que la ley de la -- atracción para los movimientos siderales, lo que la ley de la fuerza centrífuga y centrípeta para la vida de los planetas, lo que la ley de las afinidades quimicobiológicas para la evolución de los seres vivos; lo que el cerebelo para la unidad de las funciones del cuerpo humano; el derecho es la síntesis de todas las incontables energías de la sóciudad; -- porque todas ellas se destruirían mutuamente y matarían al -- organismo social, si el derecho, fuerza soberana, no inter--viene armonizando y consiliando una suprema síntesis del -- equilibrio, todas esas corrientes impetuosas de la vida hu--mana, de la vida material y económica, intelectual, artística, moral, etc., "el derecho regulador consciente de todos -- esos ideales debe levantarse de su conciencia jurídica, tan alto y más alto que todas las conciencias particulares de -- esas diversas energías y grupos, centros de constante acción y labor pues para ordenar, armonizar e imprimir un movimien--to a millares de actividades conscientes, es preciso tener -- una conciencia superior a la de los organismos cuya vida y -- energías deben ser coordinadas".

El belga Edmundo Picar (8) expresa su opinión acerca del ámbito de aplicación del derecho, y dice: "es el derecho uno de los órganos más movientes, más esenciales, más vitales

(8).- Vid. Ibidem, Pág. 14

de las sociedades humanas. Cuando se le arranca la sociedad muere, como moriría un cuerpo al que se le arrancase el corazón o el estómago; no puede el hombre dar un salto fuera de la órbita de acción del derecho, como no puede darlo fuera de su propia sombra. No podría limitarse a marlo y disfrutarlo, pues emana de él, es creado por él, practicado por él sin agotarse nunca. En la humanidad jamás vióse el derecho reducido a cero. No es con todo sino un lado, una faceta de la expresión visible del genio de un pueblo, uno de los rasgos característicos de su fisonomía.

Hállase al lado de los demás grandes motores sociales, que obran con imponente energía en cada objeto y en cada acto con su color, su sonoridad, su vibración especial y propio de la raza natural o de la noción históricamente constituida y que contribuye a producir las distintas civilizaciones y costumbres.

Más habiendo sido siempre la justicia el ideal principal de la humanidad, tuvo el derecho una preeminencia social".

Más técnico en sus conceptos el tratadista alemán -- Gustavo Radbruch (9) dice: "la conexión entre derecho y convencionalismos no es una realidad de orden lógico, sino histórico. Esto quiere decir que los usos pueden ser una etapa embrionaria de los preceptos de derecho, o bien, una degeneración

(9).- Vid. García Maines, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1958.

ración de los mismos. Tal circunstancia solo se explica en cuanto dichas reglas no difieran en manera substancial".

Con los anteriores conceptos que exaltan la trascendencia histórica política y social de la ciencia del derecho cuando una manifestación que se desarrolla en la sociedad alcanza tal importancia y complejidad que se crea necesario regularla para determinar sus fines, su objeto y su destino en el mundo en que vive, conviene ahora formular la exposición tendiente a determinar las razones concretas por las cuales el turismo es objeto del estudio jurídico.

Debido al gran incremento que las últimas décadas y sólo entonces, tuvo la afluencia de turistas a lugares distintos del de su residencia con ánimo de disfrutar de ese traslado, el fenómeno social fue adquiriendo más complejidad e importancia dado el sin número de relaciones que originaba; el individuo que viaja necesita la seguridad de su estancia en el lugar ajeno sea en primer lugar legítima a fin de no enfrentarse al medio como un transgresor de normas locales, y de que ocupa también la certeza de que la comunidad que lo recibe lo haga con simpatía, así como que se le brinden las atenciones necesarias a su persona, sus bienes, sus derechos y su objetivo al visitar lugar ajeno; el recreo físico y espiritual, la aprensión de los acontecimientos, de costumbre, tradiciones, ideas, ciencias y artes que forman y caracterizan al estado social de un pueblo, y el descanso. En estos casos en que por necesi

dad le llevan al trato con personas e instituciones ajenas y desconocidas, el individuo realiza actos y hechos que la ciencia del derecho y las leyes positivas califican, reglamentan y sancionan. El hospedaje, la alimentación, el transporte, la compraventa, el alquiler, el cambio de moneda, la diversión, el uso de servicios de consumo general, y en general la información destinada a lograr mayor gozo de su estancia y muchas otras más actividades, son acontecimientos que el derecho analiza y determina por la necesidad social que representan, por ser elementos a los que propenden sus fines: La justicia, la seguridad y el bien común.

Pero pasemos ahora a hacer un análisis sistemático del turismo, con el fin de lograr su determinación conceptual.

La actividad turística se puede estimar como:

- 1).- La afición a viajar por gusto de recorrer un país.
- 2).- El conjunto de servicios conducentes a facilitar los viajes que se hagan por el gusto referido.
- 3).- Como calidad jurídica o "status" de derecho.

Los dos primeros aspectos corresponden a las acepciones gramaticales aceptadas con anterioridad; el segundo y el tercer punto de vista es comprendido en el espíritu de la Ley Federal de Turismo (10), y la tercera faceta es-

(10).- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de marzo de 1961.

estudiada con exclusividad por la Ley General de Población.

(11).

Por lo que respecta al concepto contenido en la Ley General de Población, este resulta del estudio que se haga del Artículo 42 fracción I que a la letra dice: "No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

1.- Turista. con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Entendemos así, al extranjero que como No Inmigrante viene al país condicionalmente. Las condiciones a que esta sujeto son en principio las siguientes:

1.- La temporalidad máxima que la Secretaría de Gobernación puede autorizar a un extranjero en esta característica será de seis meses.

2.- De ninguna manera puede ser prorrogada la temporalidad de seis meses por la autoridad migratoria correspondiente, salvo la excepción hecha por el artículo 69 del Reglamento de la Ley General de Población la extiende una prórroga en casos de enfermedad o de fuerza mayor que le impida viajar.

(11).- Publicada en el Diario oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.



3.- Lo expuesto con anterioridad no implica que a to do turista se le daba conceder permiso de internación por -- seis meses, ya que esto es una facultad discrecional de la -- Secretaría de Gobernación, puesto que puede autorizar una -- permanencia menor al máximo que establece la ley.

4.- Las actividades del turista pueden ser: a) con -- fines de recreo; b) con fines de salud; c) actividades cien-- tíficas; d) actividades artísticas; e) actividades deporti-- vas.

Esto es, que pueden ser cualquiera de estas activida des siempre y cuando no sean diferentes o persigan fines dis tintos a los que señala la ley.

5.- Que las actividades antes señaladas no sean remu neradas o lucrativas.

La ley es terminante con el extranjero admitido así, ya que no podrá permanecer en el país por más de seis meses, que sus finalidades serán primordialmente de recreo o salud, es decir, que toda actividad tendiente a esto, le será líci tamente permitido. Sería muy extenso hacer referencia a to-- das aquellas actividades que una persona pueda hacer con fi nes de recreo o salud, ya que dentro de ellas encontramos -- los paseos, las diversiones, actividades culturales, artís-- ticas, etc., en fin toda actividad tendiente al esparcimien to. Pero estas actividades serán contrarias al presupuesto-- legal cuando su finalidad sea la de obtener un beneficio -- económico por la persona que lo hace.

Después de este breve análisis del concepto turismo será conveniente saber cuales son los requisitos que debe satisfacer el turista para su internación al país; y esto lo encontramos en el artículo 69 del Reglamento de la Ley General de Población que a la letra dice:

"Artículo 69.- Turista. Tratándose de internación de turista, se estará a lo siguiente:

I.- La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses, para uno o múltiples viajes y no será susceptible de prórroga. Solo por enfermedad que impida viajar o por otra causa de fuerza mayor podrá fijarse un plazo adicional para la salida del extranjero.

II.- A los No Inmigrantes de que se trata, se les requerirán su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país en forma definitiva, misma que se remitirá al servicio central".

Asimismo encontramos en el artículo 62 de la Ley General de Población, los requisitos generales que para internarse en la República deben llenar los extranjeros y que a la letra dice:

Artículo 62.- Para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

I.- Presentar certificado oficial de buena salud física y mental expedido por las autoridades del país de don-

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

II.- Aprobar el exámen que efectúen las autoridades sanitarias.

III.- Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados.

IV.- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso acreditar su calidad migratoria.

V.- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.

VI.- Llenar los requisitos que señale en su permiso de internación.

Del texto del artículo 42 de la Ley General de Población se desprende que sólo la Secretaría de Gobernación, está facultada para autorizar la entrada de No Inmigrantes, no obstante esto, cuando la Secretaría lo juzgue conveniente, mediante acuerdos especiales, podrán delegar las facultades de autorizar la internación en otros funcionarios, como son los funcionarios en el extranjero y los jefes de población, pudiéndose establecer limitaciones en los mismos acuerdos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Población.

Es indudable la preocupación de nuestro país por el fomento del turismo, que actualmente se hace mediante el Departamento de Turismo, que se ha especializado en la resolución de los problemas turísticos y su fomento, sin embargo en lo que se refiere al trato jurídico migratorio que la Secretaría de Gobernación da al extranjero que se interna como turista es el que por el momento nos interesa.

La Secretaría de Gobernación, faculta a los funcionarios gubernamentales comisionados en el exterior, así como a los jefes de las Oficinas de Población para autorizar la internación al país de no No Inmigrantes en esta característica especial, es decir, a los turistas.

De esta manera, las Oficinas del Servicios Exterior Mexicano, las de Turismo en el extranjero y las de Población son autorizadas mediante circulares para documentar a los extranjeros como turistas, estos acuerdos son generales, y toman en cuenta principalmente la nacionalidad de los extranjeros, y otros aspectos como el origen, el lugar donde se encuentren (América o Europa), en algunos casos se les impone otro requisito para poder ingresar en el país con esa calidad, como lo es la garantía de repatriación, que generalmente consiste en un depósito en efectivo por la cantidad de \$ 10,000.00 que harán en la Oficina de Población por donde se efectúe la internación a territorio nacional, misma que se les devolverá a su salida. Para comprobar la nacionalidad y origen de los turistas, se exigirá en primer

término el pasaporte en vigor, a falta de él y en virtud de una verdadera facilidad migratoria, las autoridades podrán admitir certificado de nacimiento, registro de votantes, -- carta de naturalización, o bien declaración juramentada ante notario Público o ante autoridades migratorias. Indistintamente, cualquiera de estos documentos, puede suplir la -- falta de pasaporte cuando un extranjero hace una solicitud para internarse al país como turista; dependiendo esto de -- acuerdos internacionales.

Por lo regular, se indican en que condiciones pue-- den los turistas entrar al país, el término máximo de permanencia que ha de autorizarse, y los requisitos que se le imponen.

Fuera de lo anterior, la internación al país en esta calidad migratoria deberá ser autorizada por la Secretaría de Gobernación, en la que se determinará de acuerdo con la solicitud, las condiciones en que el extranjero entrará al país como turista.

En estos casos, se trata de aquellos sujetos que la Secretaría estima como extranjeros que invariablemente su objeto de permanencia en el país no es la de recreo o salud, -- por el contrario, siempre pretenden inmigrar definitivamente o si hay obstáculos legales que no pueden vencer, se quedan en el país indefinidamente con esa calidad migratoria, con--virtiéndose en extranjeros con situación migratoria ilegal, --

con el consecuente problema que representan su expulsión y los gastos que al Estado le origina este procedimiento. En esto caso podemos encontrar a los nacionales de España, Israel, Cuba, China, Arabia y Apátridas.

Una vez vistas las ideas y consecuencias del concepto en la Ley General de Población, entremos ahora en el análisis del mismo en la Ley Federal de Turismo.

Esta ley tampoco expresa textualmente el concepto que tiene de turista, siendo también necesario inferirlo de los elementos referidos en el artículo IV que a la letra dice "el turista, sea nacional o extranjero, que se interne en el país o se traslade de una entidad a otra de la República con fines de recreo, deporte, salud, estudio, negocio u otros similares, gozarán por este solo hecho de la protección que esta ley establece".

Conforme a las disposiciones anteriores, turista es el nacional o extranjero que se interna en el país o se traslada de una entidad a otra de la República con fines de recreo, salud, deporte, estudio, negocio u otros similares, siendo por ello sujeto de protección que la ley establece.

Analizando los elementos que integran el concepto constituido, resulta: 1o. que turista nacional es el que se traslada de una entidad a otra de la República; 2o. que turista extranjero es el que se interna al país; 3o. ambos con fines de recreo, salud, estudio, negocio u otros simila

lares; 4o. ambos son sujetos de la protección que la ley establece. Resulta también si continuamos el análisis, que la expresión de los fines por los que se interna o traslada el turista se hacen en forma enunciativa, siendo posible por tanto, extender la enunciación por afinidad o conexión con los descritos, así como que los sujetos tutelados por la ley no son exclusivamente los turistas, sino además todas las personas y empresas que participan en la actividad turística.

Hecho el estudio, procedamos a la comparación de los elementos contenidos en la definición que resulta de la Ley Federal de Turismo, con los de la idea expresada en la Ley General de Población, pues consideramos que existen dos aspectos diversos de turismo aplicables a distinta esfera jurídica.

Mencionemos por un lado la calidad migratoria del turismo y por otro la calidad del mismo sujeto en general, y tendremos que mientras que en la primera se habla de extranjeros no inmigrantes, con temporalidad máxima de seis meses en su estancia legal en el país, con fines limitativamente enumerados y además no lucrativos, en la segunda vemos que turista es el nacional o extranjero sin límite de temporalidad en su estancia, sin el requisito de la internación al país para el nacional, con fines enunciativamente enumerados, incluso lucrativos, aunque ambas categorías go

cen de la protección que la Ley de Turismo establece. De la anterior comparación resulta también que el turista con esa calidad migratoria es una especie del género considerado en la ley turística, ya que esta lo comprende además de regular en el ámbito de los otros extranjeros considerados en la Ley General de Población (12); siendo por tanto la definición migratoria una especie de la conceptuada en la ley de Turismo, no podrán éstas identificarse, aunque sí complementarse, por actuar en diversos campos, como ya se estudió.

Una vez fijados los caracteres de la definición legal, procedamos a su crítica haciendo constar que los elementos esenciales en que se resume el concepto son a nuestro juicio dos: el traslado de un lugar a otro y las finalidades de ese traslado, con cuyos elementos estamos conformes, aunque expresando nuestro desacuerdo contra el planteamiento y alcances que pretende dárseles.

Creemos que hay justificación en la crítica, ya que el elemento legal "traslado de una entidad a otra de la Re-

(12).- El artículo 41 habla de que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país como Inmigrantes y No Inmigrantes, y el artículo 42 habla de las calidades específicas de los extranjeros por consideraciones económicas, profesionales, de parentesco con otros ya internados, y clasifica a los No Inmigrantes en turistas, transmigrantes, visitantes, asilados políticos, estudiantes, etc.,



pública" referido al turista nacional, es estrecho e injusto además de mal expresado, porque si bien es cierto que el -- traslado es esencial en el concepto, no lo es el que el individuo se traslade de una entidad a otra para que sea considerado turista.

Veamos: El turista, para lograr sus fines, no necesita imprescindiblemente trasladarse de una entidad a otra de la República, sino que en un mismo estado de la Federación -- puede lograr sus objetivos, naturalmente viajando. Un individuo en el Estado de Morelos, por ejemplo puede ir de la ciudad de Cuernavaca a la de Cuautla con propósitos de diversión y en eso no hay razón alguna para que no sea considerado como turista, aunque naturalmente la ley no lo considera como tal -- no gozará de su protección.

Como se ve no hay ninguna justificación práctica y -- por tanto no hay razón en la ley para que el sujeto aludido -- no sea considerado como turista ni objeto de la protección -- legal.

¿Habrá entonces alguna justificación técnica desde el punto de vista jurídico, referente a la distribución de competencias legislativas?

Pensamos que no; la limitación solo tendría justificación cuando jurídicamente fuera posible que las autoridades de los Estados tuvieran facultades para legislar dentro

de su jurisdicción sobre emigración e inmigración, y por tanto, sobre turismo.

Así, sería correcto que la Ley Federal de Turismo sólo lo regulara el traslado de una entidad a otra de la República, evitando conflicto de leyes estatales. Pero ocurre que las entidades federativas no tienen tal facultad, por que sólo lo la tiene el Congreso de la Unión al autorizarlo la Constitución de la República para legislar sobre emigración e inmigración (13), y de acuerdo con el sistema constitucional de competencias, lo que es facultad de la federación no podrán hacerlo las entidades federativas (14). De este modo sólo la federación podrá legislar sobre inmigración siendo sus leyes de aplicación absoluta en todas las entidades federativas, por ser imposible que ellas legislen sobre el mismo aspecto. Cabe también decir que la Constitución habla de emigración e inmigración sin precisar si estos fenómenos deben de ocurrir de una entidad a otra o también en el mismo territorios estatal. Sin embargo, el problema se aclara viendo lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley General de Población que hace -

(13).- Artículo 73 Constitucional, Fracción XVI: El Congreso tiene facultad.....para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjero, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general en la República.

(14).- Artículo 124 Constitucional: Las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

mención a la promoción realización, estímulo en el traslado de contingentes humanos a las zonas muy pobladas de la República, hacia las regiones de débil densidad de población -- después de prepararlas previo los estudios correspondientes y los arreglos con las autoridades competentes para su radicación fácil y permanente; este artículo es reglamentario del artículo 11 Constitucional (15), que al hablar de esos fenómenos considera a la nación como una unidad, mencionando solamente "regiones" y "zonas", no entidades federativas, entendiendo con esto que es indiferente si los fenómenos suceden dentro de un Estado o no.

De lo anterior resulta que siendo imposible, repito, que los Estados legislen sobre migración y su especie turismo, debe tener validéz la Ley Federal aún dentro de las entidades federativas, no existiendo razón jurídica para que la definición legal deje fuera de su protección al individuo que con fines de diversión, por ejemplo, se traslade de un lugar a otro de una misma entidad sin salir de ella, no siendo por tanto esencial el elemento que contiene el concepto legal.

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

Demostrano el error contenido en el Art. 4º de la Ley Federal de Turismo, procedamos ahora a demostrar la ineficacia de la enumeración que hace sobre los fines, que deberá tener el turista para que sea sujeto de la protección legal, entendiéndose que, el defecto está en la expresión de la enumeración, no en la inserción del "elemento finalidad".

Del análisis de los motivos resulta que no hay un criterio seguro mediante el cual podamos conocer la esencia y naturaleza de lo que busca el turista al viajar de un lugar a otro. En la enumeración no se entrevea algún principio común que uniforme el contenido de manera que podamos resumir los fines de una definición correcta. Carece de coherencia, de rigor científico, es extremadamente extensa -- sin llegar a caracterizarse por su abstracción. Es difusa, imprecisa, adolece de un criterio que la guíe, y en su exposición falta los datos que la delimite en su esfera conceptual, dando la impresión de que todos y cualquier individuo que se traslade en el país, serán beneficiados por la ley, de tal modo, que resulta innecesaria la capacidad de la legislación tratada, hace aparecer que más que fines, es una enumeración de las actividades humanas.

De la crítica al concepto analizado, resalta lo erróneo de su contenido y la necesidad de un concepto claro y preciso del sujeto y el objeto de la ley, pues en la

actualidad por tal carencia el precepto confunde ademas de ser injusto, ya que por una parte tutela a un número ilimitado de personas que por otra parte podrán tener los más diversos fines y a pesar de ello resultan beneficiados por la legislación que comentamos. Nuestro punto de vista nos hace pensar que el turismo en la actualidad necesita una regulación legalmente más dinámica en su construcción, necesita conceptos cada vez más exactos y visionarios. Por ello procedemos a buscarlos.

Como vimos, el turismo tiene dos aspectos: afición de viajar por gusto de recorrer un país, y la organización de los medios conducentes a facilitar esos viajes.

El primero es el hecho, el segundo el sistema, el aparato, el conjunto de servicios para facilitar el hecho y desarrollo.

Habiendo en la civilización actual un deseo cada vez más grande de viajar, el hombre en su afán de conocer todas las cosas creadas por él, debieran ser los instrumentos más idóneos más perfectos para poderlos gozar plenamente.

No solo nos asiste justificación teleológica, sino ademas la historia del turismo da la idea de que a fin de lograr su existencia y desarrollo, fue necesario organizar un sistema legal y de servicios conducentes a tal fin. Si el hombre viajaba con fines recreativos o similares, fue por que la comunidad ajena le brindo la oportunidad y los medios para lograrlo. Ignórese o extíngase la organización de los servicios turísticos

o los mismos servicios turísticos y solo las personas que tengan una necesidad apremiante de viajar se trasladarán a un lugar ajeno.

Nuestra definición hace consistir al turismo en la organización, incremento y protección de los medios necesarios que proporcionen los servicios con el fin de hacer resaltar el aspecto orgánico de la actividad turística, de hacer objetivo el concepto y de dar a entender que el turismo puede ser objeto tanto de la actividad del Estado, como de los particulares. De esta forma, no solamente una entidad con exclusividad de los demás podía organizar, incrementar y proteger los medios que proporcionen los servicios turísticos. Hablamos de "medios necesarios", por ser nuestra idea en el sentido de que hay diversas formas y conductos de proporcionar servicios turísticos, siendo esas formas y conductos de carácter político, económico, jurídico, etc., que pueden utilizar tanto el Estado como los particulares. En lo relativo a la "organización, incremento y protección", creemos que pueden hacerlo desde el punto de vista material tanto los particulares como el Estado. Siendo esas las notas esenciales para la existencia de una actividad, creemos que no es necesario hablar de "fomento, aprovechamiento, creación", etc. como lo hace la ley, porque ello resultaría además extenso ajeno a lo que es a nuestro juicio el turismo.

Desde luego que una forma de organizar, incrementar y proteger los medios sería la regulación legal, aunque esa regulación no es la única forma, queriendo explicar con esto la

función que realiza, por si llegara a pensar que de acuerdo -- con nuestra definición, turismo es la normación de derecho de los medios, exclusivamente eso, confundiéndose entonces la organización material con la organización legal.

Hablamos de "servicios que faciliten" dando con ello la generalidad y abstracción debidas para que todos los actuales y futuros servicios sean comprendidos, relacionándolos con los objetivos o fines a que propenden: proporcionar descanso, diversión o conocimiento de la civilización nacional. Desde -- luego que, esos servicios serían determinados, en la ley (16)- y regulado convenientemente.

Son los fines perseguidos por el viajero, el tema a nuestro juicio más delicados: la estructura completa de la actividad turística están constituida con base en esos motivos - perseguidos por el viajero. En nuestra definición no quisimos involucrar los fines que pudiera tener el turista cuando viaja, por ser un elemento de voluntad exclusivamente subjetivo, es - difícil determinar que motivos tendrá una persona al viajar. - Para evitar el error en el concepto, preferimos prescindir de -- toda consideración de índole subjetiva y construirlo con elementos totalmente objetivos.

Por tanto, a nuestro modo de ver, no es necesario -

(16).- Nuestra legislación contiene un título llamado "De la Organización Nacional del Turismo" que señala los servicios que integran esa organización. Art. 28 de la -- Ley Federal de Turismo.

determinar los móviles del viajero para catalogarlo como turista, basta solo que realice un viaje con los motivos que sean y que deberán estar ajenos para calificar su calidad y utilizar los servicios que faciliten el descanso, la diversión, o el conocimiento de la civilización nacional, para que sea considerado turista. Ello implica que el viajero, cualquiera que sea su actividad específica, es decir, cualquier viajero, será turista bastando para ello que use los servicios de la organización turística, siendo ya inoperante e inecesaria una enumeración -- más extensa de los fines del sujeto en cualquier sentido, enunciativamente o limitativamente.

Nuestro concepto no está orientado por el criterio de la ley ni de la doctrina, aunque participa de los elementos esenciales contenidos en ellas, a nuestro juicio basta que un viajero utilice los servicios con que los fines mencionados -- fueron creados para él, y eso le dará su calidad de turista. -- Así, el viaje que haga puede ser no exclusivamente con los fines antes indicados, podrá o no gozar de la calidad migratoria de turista; ya dentro de un país, podrán trasladarse o no de -- una entidad a otra, pues con el hecho de viajar será turista y gozará por lo tanto, de los beneficios y protección de la Ley Federal del Turismo que lo considera como tal si usa los servicios turísticos destinados al recreo, descanso o conocimiento de la civilización nacional.

Como se aprecia, renunciámos a fijar los fines del



sujeto aplicándolos en cambio, a los servicios prestados tanto por el Estado como por particulares. Las razones por las cuales se mencionan solo tres finalidades de los servicios son, por una parte de naturaleza histórica, y por otra, de naturaleza intrínseca en la actividad turística. Encontramos que el turismo, desde sus inicios según vimos en incisos anteriores, es una actividad ejecutada por personas que buscan satisfacciones o necesidades de descanso, de esparcimiento, de distracción. No es una actividad que su realización le proporciona beneficios materiales al sujeto que se ocupa de ella; no busca la consecución de un fin pragmático de ganancias, ni siquiera directa ni preponderantemente persigue fines culturales. La palabra misma, turismo, indica que es el viaje que se hace por placer; de esa manera, el desenvolvimiento de esa actividad adquiere su esencia en los fines a que propende y compuesta su naturaleza por esos datos, se manifiesta en ellos, y el descanso, la diversión y el conocimiento de la civilización nacional hacen el turismo. Si ubicamos en el turismo otros fines incluso similares a ellos, la naturaleza intrínseca del turismo sufriría deterioro, porque son esos fines, los que caracterizan al turismo ya que al crear ello la actividad turística se ha convertido en la esencia de ello.

Los servicios que mencionamos son los más necesarios para el turista, y son a la vez los más idóneos, resultando por ello totalmente inútil que en nuestra definición se incorporen

finés como salud, deporte, estudios, negocios u otros similares. Quién se interne en el país o viaje de una entidad a otra de la República o en una misma entidad, sin hacer el uso de los servi cios de descanso, diversión o conocimiento de la civilización nacional, no tiene por que ser considerado como turista ni merece por tanto la protección de la ley de turismo.

Siendo el mismo criterio válido para turista y turismo, hacemos referencia a él en cuanto a la definición de De recho de Turismo que proponemos, procediendo a analizar lo pro prio del concepto a reserva de considerar su naturaleza en el punto especialmente dedicado.

Como vimos, la organización, incremento y protección de los medios que proporcionan los servicios al turista, puede hacerse con una regulación legal, y sin que ello implique que esa organización, incremento y protección se haga primitivamente por el orden jurídico, en otras palabras las citadas activi dades no son exclusivamente producto del derecho, no encuentran su única expresión en el orden jurídico, aunque este las regule; serán aquellas de orden económico, político, pero su regulación y su existencia legal la dará el Derecho. De ello depende la importancia que tiene lo jurídico en toda actividad, de no tener una base legal, de existir como un fenómeno político o económico, el turismo no sería una institución que contara con un propio contenido y estaría sujeta a los bruscos cambios de las leyes económicas y corrientes políticas, que harían que

hoy hubiera turismo y mañana no.

La regulación legal le dá su consistencia, su carácter permanente y su "personalidad" frente a otras actividades y otros individuos e instituciones existentes.

Por otro lado, nuestro criterio consiste en sostener que el Derecho del Turismo también lo integran las relaciones y actos que resultan del uso de los servicios turísticos, pues aunque aparentemente esas relaciones y actos pueden caer en el campo del Derecho Internacional, Civil, Mercantil, entre otros, creemos que por razones teológicas y prácticas la actividad turística debe comprender también sus consecuencias, y, si la consecuencia del uso de un servicio es regulada por el Derecho Civil, por ejemplo el hospedaje, la ingerencia que pueda tener - el Derecho del Turismo en esta relación deberá ser determinante ya que este procura un mayor beneficio y protección al individuo. Mientras que el Derecho Civil regula las relaciones entre particulares atendiendo intereses directamente individuales, - el Derecho del Turismo regula esas mismas relaciones, pero atendiendo directamente intereses no estrictamente individuales sino públicos.

Por ello, proponemos una integración de las normas que se relacionan con los servicios turísticos en una rama del Derecho, que las comprenda, las cuales por su contenido regulan relaciones de las más diversas índoles, porque afectan directamente al turismo, siendo esta la explicación de nuestro concepto expuesto.

## C A P I T U L O   I I

### UBICACION DEL TURISMO EN EL DERECHO MEXICANO

A).- EL PROBLEMA DE LA LOCALIZACION

DEL TURISMO DENTRO DE LA CIENCIA

DEL DERECHO.

B).- EL INTERES PUBLICO EN EL TURIS

MO.

C).- COMPETENCIA LEGISLATIVA EN MA-

TERIA TURISTICA.

A).- EL PROBLEMA DE LA LOCALIZACION DEL TURISMO  
DENTRO DE LA CIENCIA DEL DERECHO.

Para poder lograr un trabajo coherente y unitario, se necesita hacerlo de acuerdo con un sistema. La ciencia misma es un conjunto de juicios conectados dentro de un sistema. Por ello nuestro principal objetivo será el de determinar con precisión la ubicación de nuestro problema ( 17). Toda pregunta tiene un sentido objetivo cuando se le enmarca dentro de una cierta dirección de conocimientos.

Es indiscutible que nos tenemos que ubicar dentro de la ciencia del Derecho, ¿pero dentro de que rama del Derecho?

¿Del Derecho Administrativo? ¿Del Derecho Internacional?

Si es este último ¿A cuál, Público o Privado?

Iniciaremos nuestro problema analizando con algunos conceptos que ayudarán a clasificar la cuestión planteada.

Los preceptos 42,43 de la Ley General de Población

(17).- Vallado Berrón F. "Introducción al Estudio del Derecho"  
Editorial Herrero, S.A., México, 1961, Pág. 7

El hombre en su impulso natural de encontrar la felicidad se ve en la necesidad de pasar de la soberanía de un Estado, a la de otro (18). Esta posibilidad de trasladarse a través del mundo para penetrar al territorio de otro Estado, sino constituye un derecho, sí viene a representar una de las características más sobresalientes de las relaciones que en todos los ordenes sostienen los Estados entre si y que permiten la formación misma del Derecho Internacional.

Fenómeno que produce un desequilibrio político, social, económico, etc, en ambos Estados. Las normas son un valioso instrumento para contrarrestar ese desequilibrio.

"La interposición de las entidades estatales entre los seres humanos, ciudadanos de los diversos Estados, traen diferencias básicas que deben irse reduciendo a través del estudio sociológico del Derecho Internacional."

" El normativismo busca formular relaciones uniformes entre las fuerzas económicas, políticas, sociales, psicológicas y otras que determinan el contenido actual y la operancia de las normas legales y que a su vez, no dejan de estar determinadas por estas últimas y las propias normas jurídicas. El Estado puede equipararse a un compartimiento estanco, cuya comunicación con otros compartimientos de la misma naturaleza (Estados) se realiza a base de conductos muy angostos, impidiendo

(18).-- Sierra J. "Derecho Internacional Público" 4a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A., México, 1963.- P.P. 249 y 250.

do la relación directa de pueblo a pueblo, de sociedad a sociedad" (19).

La internación y condición de los extranjeros en un Estado soberano son problemas que afectan al orden entre los diferentes Estados. ¿Corresponderá su estudio al Derecho Internacional? . O bien esos Estados al considerar a sus nacionales, y por tanto el interés particular de estos, sujetos a la jurisdicción de su Estado, nos encontramos con el conflicto de distinguir si es al Derecho Internacional Privado o al Derecho Internacional Público al que corresponde la regulación de estos problemas.

O de otra manera, el problema es remitido por el propio Derecho Internacional al Derecho Interno, y esto lo apreciamos en el artículo 1º. de la Convención de la Habana de 1928 -- que a la letra dice:

"Artículo 1º.- Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de ENTRADA Y RESIDENCIA DE LOS EXTRANJEROS EN SU TERRITORIO." (20)

Por lo que corresponde al Derecho Administrativo la internación y permanencia legal de los extranjeros es un problema que se refiere al orden y estabilidad de un país.

(19).- Sepúlveda César.- "Derecho Internacional Público" 2a. Ed.- Edit. Porrúa, S.A., México, 1960. Pág. 59.

(20).- De Pina Rafael.- "Estatuto Legal de los Extranjeros". - 3a. Ed. Ediciones Botas, México 1966.- Pág. 208.

La Ley General de Población es estudiada junto con el Derecho Internacional Privado y consideramos que esta materia de reciente formación puede ser la pauta para su estudio, por tanto los siguientes párrafos los enfocaremos en ese sentido.

Pérez Verdía, nos dice: "Se llama Derecho Internacional Privado a una modalidad del Derecho Internacional Público, que tiene por objeto someter las relaciones sociales entre los individuos, a las reglas jurídicas que convengan a su naturaleza, o el conjunto de principios que definen los derechos de los extranjeros, y la competencia respectiva de las diversas legislaciones, en lo que concierne a las relaciones internacionales de orden privado" (21).

En este concepto aparecen como objeto del Derecho Internacional Privado, primero, determinar los derechos de los extranjeros y, segundo, la aplicación de una legislación cuando pueden ser aplicadas en el mismo caso otras legislaciones.

"El objeto del Derecho Internacional Privado es la determinación de la nacionalidad, "la de los derechos de que gozan los extranjeros" y la resolución de los conflictos de leyes relativas al nacimiento y al respeto de esos derechos, pero siempre en función de la comunidad jurídica humana y, te---

(21).- Pérez Verdía, Luis. " Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado". Tipográfica de Artes y Oficios. Guadalajara, 1908. Pág. 12.



niendo como base el Derecho Nacional en todas sus ramas" (22).

También en esta cita encontramos que uno de los objetos del Derecho Internacional Privado es el estudio de los derechos de los extranjeros, con una gran amplitud, basándose siempre en la comunidad jurídica humana y en Derecho Nacional.

"El Derecho Internacional Privado es la rama del Derecho Público que tiene por objeto fijar la nacionalidad de los individuos, "determinar los derechos de que gozan los extranjeros", resolver los conflictos de leyes referentes al nacimiento (o a la extinción) de los derechos y asegurar, por último - el respeto de esos derechos" (23). Definición Textual de Niboyet, quién en su obra Derecho Internacional Privado aclara que en ella se encuentra el triple objeto del Derecho Internacional Privado tal como se le conoce en Francia, Bélgica, España y en otros países que no sean anglosajones.

I.- La nacionalidad de las personas.

II.- La condición de los extranjeros.

III.- El conflicto de leyes y el respeto  
de los derechos adquiridos.

Nos dice el citado autor que en el grupo de los países alemanes se considera como una materia independiente a la

(22).- Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado". Guadalajara, Jal., 1965. Ed. U. de Guadalajara.- Pág. 10.

(23).- Niboyet J.P.- "Principios de Derecho Internacional Privado. Selec. 2a. Ed. Trad. Andrés Rodríguez R.- Editora Nacional, 1965. Pág. 1.

condición de los extranjeros, y que por tanto al Derecho Inter  
nacional Privado en esos países es denominado como conflicto -  
de Leyes.

Ya que nuestro propósito no es el de analizar las -  
definiciones de Derecho Internacional Privado, sino de determin  
nar la exacta ubicación de nuestro problema que es, la del tu-  
rista (extranjeros), sólo haremos hincapié en que, debido a la  
reciente formación de esta rama jurídica, no hay una unidad de  
criterio que con precisión establezca el o los objetos propios  
del Derecho Internacional Privado.

Es indudable que el objeto medular de esta rama del  
Derecho es el mal llamado conflicto de leyes en el espacio, pe-  
ro existen puntos de conexión de suma importancia que de ais-  
larlos o excluirlos, su estudio resultaría deficiente en sus  
estructuras, y ellos son la nacionalidad y la condición de los  
extranjeros. Ello se debe a la falta de fijación de los temas  
que comprenden este derecho. Así vemos que existen tres tendenc  
cias:

I.- La Francesa o Tripartita.

II.- La Anglosajona.

III.- La Alemana.

La primera de ellas Francesa o Tripartita, comprend  
de: Nacionalidad, Condición Jurídica de los Extranjeros y Conf  
licto de Leyes.

La Doctrina Anglosajona solo establece el conflic-

to de las leyes y el conflicto jurisdiccional, pero excluye tanto la nacionalidad, así como la condición jurídica de los extranjeros.

Por lo que respecta a la postura alemana, como ya lo enunciamos, el Derecho Internacional Privado se circunscribe al conflicto de leyes y se elimina la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros y desean integrar un Derecho de Nacionalidad y el Derecho de Extranjería.

Para los Anglosajones carece de importancia la condición de los extranjeros, cosa que a nuestro punto de vista nos parece errónea, ya que si bien es cierto que no es el objeto primordial de Derecho Internacional Privado, su estudio es necesario tanto como la nacionalidad ya que "los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros. El objeto de la nacionalidad es, precisamente el de establecer esta separación. Una vez efectuada esta primera e indispensable clasificación, es imperioso determinar cuáles son los derechos de que los nacionales gozan en cada país. La cuestión interesa desde el triple punto de vista de los derechos políticos, de los derechos públicos y de los derechos exclusivamente privados. Hay una serie de derechos que, según las legislaciones, son más o menos ampliamente concedidos a los extranjeros. ¿Se concederá a los extranjeros el disfrute de los derechos, o quedará éste, por el contrario, reservado a los nacionales?.

Tal vez el objeto del problema de la condición de los extranjeros, sumamente delicado, porque lo mismo que la nacionalidad, este también afecta a la substancia del Estado. En efecto; si se otorga a los extranjeros derechos demasiado amplios, se corre el riesgo de provocar una inmigración excesiva de ellos, con gran perjuicio para la vida nacional ya que nunca se dejarán asimilar por el país de adopción. Si por el contrario, los extranjeros encuentran inconvenientes serios, se decidirán quizá a solicitar la naturalización; a no ser que prefieran dejar el país" (24).

Es unánime la aceptación que hace la doctrina mexicana de la tendencia francesa o tripartita, y su base se encuentra en los artículos 27, 30, 33 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes reglamentarias que se derivan de de ellos y las leyes de nacionalidad, naturalización y la Ley General de Población.

Realmente nos encontramos imposibilitados para dar una definición aceptable de extranjero, y tenemos que caer en la generalidad al decir, que es extranjero el que no es nacional, en lo que concuerdan la mayoría de los tratadistas así como nuestra ley fundamental.

Así tenemos que el concepto que nos dá el Diccionario de la Real Academia Española es el siguiente: "Extranjero-

(24).- Niboyet.- Op. Cit. P. 2.

ra del latín extraneus, extraño, a través del francés extran-  
jer, adjetivo, que viene del país de otra soberanía el natural  
de una nación con respecto a los naturales de otra// toda na-  
ción que no es la propia" (25).

Horvay Arregui, dice que el concepto más vulgar de  
extranjero es aquel que lo define por exclusión: "Es el indivi-  
duo que no es nacional. Y un concepto positivo dice: extranjero  
es el individuo sometido a más de una soberanía" (26).

Es notorio que este autor se coloca en el supuesto  
de que el extranjero tiene ya una nacionalidad, y no prevee el  
caso de que el sujeto carezca de nacionalidad.

Niboyet dice: "que todos los sujetos del orden pue-  
den ser catalogados de nacionales y no nacionales, y que estos  
últimos son los extranjeros. Y que precisamente el objeto de  
la nacionalidad es el de establecer esa división, que repercu-  
tirá en el trato que ha de darse a unos y otros" (27).

El derecho positivo mexicano establece que "los ex-  
tranjeros son aquellos que no reúnen las calidades de mexicano  
(art. 30 y 33 Const.).

Sin embargo podemos observar en los anteriores con-  
ceptos que los extranjeros pueden estar o no sometidos a más  
de una soberanía, ser personas físicas o morales, residentes o  
no residentes, nacionales de un Estado o sin nacionalidad, con

(25).- Diccionario Real Academia Española, Unión Tipográfica.-  
Edit. Hispano Americana, México, 1963. P. 1128.

(26).- Vid.- Arellano García Carlos. "Apuntes Derecho Interna-  
cional Privado. UNAM, 1969, P. 84.

(27).- Niboyet.- Op. Cit. 137.

restricciones o sin ellas.

La condición jurídica de los extranjeros (28) entendida esta como el conjunto de derechos y obligaciones de los extranjeros que tienen en un Estado determinado, es de suma importancia, porque por otra parte, el Derecho Internacional Público y por otra parte, el Internacional Privado se disputan la vigencia para regular la condición jurídica del extranjero; al Público le interesa porque los Estados tienen el derecho y la obligación de proteger los intereses jurídicos de los nacionales y para el Privado, porque es una cuestión propia de su objeto, previa al conflicto de leyes.

Se dice que la condición jurídica de los extranjeros es "el reconocimiento, por parte de un Estado, de la personalidad humana de quienes caen bajo su imperio sin la categoría de nacionales, definiendo al extranjero como el individuo que dentro de un Estado extralo al de su nacionalidad, tiene con él nexos jurídicos; gravitando sobre su personalidad, a la par que su estatuto personal, las leyes de aplicación general del lugar donde reside." (29).

La mayoría de los autores coinciden en que en un principio, cada Estado está facultado para determinar cuales son aquellos derechos y deberes de los extranjeros dentro de su territorio.

(28).- Ibidem, P. 142.

(29).- San Martín y Teresa Xavier.- "Nacionalidad y Extranjería Editorial Mar, México, 1950. P. 88.

"En general todos los Estados tienen facultad soberana de reglamentar en su territorio la condición de los extranjeros, pero esta facultad no se puede ejercer arbitrariamente abusando de la soberanía porque internacionalmente hay un mínimo de Derechos que debe reconocerse a los extranjeros y los Estados que no reconocen ese mínimo, se colocan evidentemente fuera de la comunidad internacional" (30).

"Cada país es dueño de reglamentar dentro de si la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente. Pero ningún país es libre, no obstante, para proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de su soberanía. Conforme a las normas actuales del derecho de gentes, es decir, del Derecho Común Internacional, que es donde se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional". (31).

B).- EL INTERES PUBLICO EN EL TURISMO.

El tema del interés público en el turismo, implicado en su legislación, es de gran trascendencia por las relaciones

(30).- Arce.- Op. Cit. P. 60.

(31).- Niboyet.- Op. Cit. P. 67.

nes que provoca en cuanto se trata de precisar la naturaleza jurídica de la actividad. Por virtud del contenido del Artículo 2º de la Ley Federal de Turismo, que dice: "la conservación, protección, creación, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación y el fomento del turismo son de interés público", comenzaremos por mencionar algunas consideraciones sobre tan interesante punto de vista jurídico, para proceder luego a hacer una pequeña referencia de ellas al turismo.

El interés público es uno de los problemas más arduos porque su conceptualización está estrictamente relacionada con la de "orden público", y éste al decir del jurista Ignacio Burgoa, "no ha logrado comprenderse dentro de una definición atingente ni fundarse en un criterio certero, claro e invariable que fije su esencia misma.... Parece que el orden público es un enigma indecifrible, una incógnita que difícilmente puede despejarse con propensión de generalidad; y el sólo intento, ya no digamos de definirlo, sino de describirlo con un criterio uniforme y valedero para todos los casos concretos en que suele debatirse se ha visto abandonado bajo el ominoso signo del fracaso, apenas se ha pretendido iniciar. Esta impotencia de la mente jurídica frente al coloso conceptual que representa la idea del orden público, se ha registrado no sólo en la legislación, sino aún en la doctrina y



la jurisprudencia". (32)

En su estudio el mencionado jurista concidera que -- ante la labor extenuante de lograr un concepto formal y vale-- dero del orden público, es preciso poner en tela de duda la -- mención que las leyes hacen en el sentido de que su contenido es de orden público, pues "no basta que una ley se autodescriba dicho carácter para ostentarlo legítima y verdaderamente". (33).

Las especulaciones doctrinarias tampoco han satisfiecho el cumplimiento de un criterio certero en la materia, al -- decir del autor. Niboyet (34) dice que " lo que hoy es orden público no lo será dentro de algunas semanas o dentro de algunos años", así que como el concepto buscado " no es solamente variable de un país a otro; también varía dentro de un país -- con las distinta épocas".

Mancini, (35) estima que " el orden público de--- pende exclusivamente de la voluntad del Estado y comprende todas las leyes necesarias para p roteger el Estado de sus enemi-- gos interiores y exteriores, los pricipios superiores de la mo-- ral humana y social, las buenas costumbres, los derechos primi

(32)).-- Burgoa Ignacio.-- "El Juicio de Amparo". Editorial Po--- rruá, 5a. Ed., México, 1966. P. 638.

(33).-- Ibidem. Pág. 641.

(34).-- Vid. Ibidem. Pág. 642.

(35).-- Vid. Ibidem. Pág. 643.

tivos inherentes a la naturaleza humana, y las libertades a las cuales, ni las instituciones positivas, ni ningún gobierno, ni los actos de la voluntad humana podrían aportar derogaciones válidas y obligatorias para esos estados y el orden económico". El jurista al decir de Burgoa, cae en el error de internarse por el fácil y empírico camino de la enumeración de hipótesis legales en que dicho orden debe imperar, no sólo sin resolver el problema que plantea su determinación, sino introduciendo mayor confusión en su inteligencia, al suscitar nuevas y difíciles cuestiones, como son las consistentes en precisar que se entiende por "protección del Estado", "principios superiores de la moral humana y social", "buenas costumbres", "derechos primitivos de la naturaleza del hombre", etc.

Pillet, (36), afirma que " el papel del Estado en nuestras sociedades modernas es doble..... concentra en él y representa necesariamente los intereses de la comunidad, y además, es el autor de los intereses particulares. Las leyes que corresponden a la primera de dichas tareas son las leyes de orden público del Derecho Internacional, las que conciernen sobre todo a la comunidad, las que benefician comunmente a todos, las que están escritas en interés de todos y no solamente en interés de cada uno".

(36).-- Vid. *Ibidem*. Pág. 643.

El juicio del autor consultado es que Pillet emite una idea más aceptable de "orden público" y transcribe las palabras del jurista uruguayo Quintín Alfonsín (37), que en su obra titulada "El Orden Público" habla así de criterio sostenido por Pillet: Por lo tanto, será fácil en general saber si una ley de índole privada es o no de orden público. Para ello habrá que consultar a quien beneficia su aplicación: si beneficia en cada caso a ciertas personas determinadas con exclusión de los demás, la ley es de orden privado; si por el contrario se puede considerar que beneficia a todo el mundo o a cualquier persona, la ley es de orden público".

Trataremos de exponer las ideas de Burgoa respecto al orden público: El orden público es una especie de orden social genérico; "este, según lo hemos indicado, se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo y composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan a fin de establecer una compatibilidad entre ellos que garantice su coexistencia y respeto recíprocos"(38). Ese orden social tiene un medio idóneo e imprescindible para expresarse y ese es el orden jurídico el que a su vez se manifiesta en normas de Derecho Público y Derecho Privado.

(37).- Vid, Ibidem. Pág. 644.

(38).- Ibidem. Pág. 649.

Cuando el orden social opera en la practica, lo hace o -- bien sobre los individuos particulares que integran aque- lla, resultando de tal operatibilidad el orden social públi- co y el orden social privado según el caso, "el orden so- cial público, constituirá por ende en el arreglo, sistema- tización o composición de la vida social con vista a la - determinada finalidad de satisfacer una necesidad colecti- va, a procurar un bienestar público, o a impedir un mal al conglomerado humano..... por el contrario el orden so- cial será específicamente privado cuando la sistematiza- ción o composición de la vida social se establezca con el propósito directo e inmediato de preservar, bajo diversos aspectos, a los miembros singulares de la sociedad, evi- tándoles un mal, procurándoles un bien o satisfaciéndoles una necesidad, mediante una adecuada regulación de sus -- particulares derechos e intereses" (39), resultando de -- tal especulación que ambas manifestaciones del orden so- cial tienen como finalidad inmediata común la satisfac- ción del orden social genérico y que la distinción que se pueda hacer de ellos, se refiere a los objetivos inmedia- tos a que propende cada una por su parte, siendo esta dis- tinción por los fines próximos el único criterio formal - que nos permite saber cuando el orden social es público o privado, "quedando sujeto a la experiencia histórica, con

(39).- Ibidem. Pág. 650.

dicionada a su vez por el tiempo y el espacio, el contenido de los objetivos inmediatos, directos o próximos de -- tal orden"(40).

Siendo el Derecho como se dijo, la idónea manifestación del orden social, encontramos que el orden público y el orden privado se manifiestan por el contenido de las normas de Derecho, las que a su vez serán de uno u otro carácter según su "motivación" y "teleología" es decir, según el conjunto de factores dados en la realidad social y los fines u objetivos específicos que se persigan mediante la regulación normativa, o sea los mismos que determinan cuando el orden social es público o privado, resultando así que es "la causa final" de una norma la que puede determinar su naturaleza pública o privada.

De manera que si seguimos el criterio de Burgoa en el sentido de que una norma es de orden público según la causa final " integrada por su motivación y su teleología " que obligo su creación, las disposiciones legales serán de orden público cuando su expedición haya tenido como circunstancia inmediata una necesidad colectiva, un situación perjudicial o un problema que afecte a la colectividad, y esas normas tienden a colmar esa necesidad, a remediar o prevenir una situación perjudicial, o a resolver o bien evitar el problema que aqueja a la co

(40).-- Ibidem. Pág. 650.

munidad.

Precisado ya el concepto de orden público como una especie del orden social, el autor citado encuentra - que el "interés público" está estrechamente vinculado con aquella idea, criterio que nosotros compartimos; "la idea del interés resulta de una relación intelectual entre el pensamiento y un elemento objetivo cualquiera, de cuya -- aprehensión o captación el hombre hace derivar un prove-- cho.....formulada la anterior consideración, puede decirse que el interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad puede obtener un -- provecho o una ventaja o evitarse un trastorno, bajo múlti-- ples y diversos aspectos, previniéndose un mal público sa-- tisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bie-- nestar común" (41), equiparando luego el interés social - con el interés público por considerar que aquél es el mis-- mo interés del Estado el que al objetivizar el interés so-- cial, lo derrama entre todos los individuos que forman el Estado.

A juicio del mismo autor, "la idea de interés social que someramente hemos delineado, impone lógicamen-- te la conclusión de que el mismo constituye la causa fi-- nal de las normas de orden público, es decir, su motiva-- ción real y su teleología" diciendo a continuación: "de

(41).- Ibidem. Págs. 654 y 655.

lo que llevamos expuesto con antelación, se deduce que un concepto apriorístico con validez general de "interés social" sólo es dable formularlo sustentando un criterio esencialmente formal, o sea haciendo consistir dicho interés en toda situación creada normativamente o por algún hecho o acto de autoridad, de la que la sociedad puede obtener algún provecho o beneficio por medio directo e inmediato en el más amplio sentido de la palabra" (42).

Habiendo expuesto los conceptos anteriores sostenidos por Burgoa, pasamos ahora a analizar al turismo conforme a ellas.

Como dijimos, el Artículo 2º de la Ley Federal de Turismo, habla de que son de interés público la conservación, protección, creación, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación, y el fomento del turismo. Analizando la disposición citada, vemos que se hace una distinción entre los recursos turísticos y el turismo, sin que en el cuerpo de la Ley se precise conceptualmente que debe entenderse por "recursos turísticos de la Nación" y "turismo"; por ello, y con el ánimo de formular una idea certera procederemos a intentar definir las ideas anteriores:

Para efectos de la mención que hace el Artículo referido, sostenemos que la definición nuestra de tu-

(42).-- Ibidem. Pág. 657.

rismo es valedera, pues orientándose por un criterio objetivo, va de paso en concordancia con el espíritu de la -- Ley al ocuparse de los servicios, más que de la actividad personal del turista; en cuanto a la idea de "recursos tu rísticos de la Nación", esta puede formularse concretamente con el contenido de los Artículos 37, 38. y 39 de la -- Ley Federal de Turismo que refiriéndose al catálogo turís tico nacional, habla de "bienes que por sus cualidades -- históricas, culturales o típicas por si mismos pueden --- constituir un atractivo para los turistas" (Art. 37 de la Ley Federal de Turismo); y de "las ferias, espectáculos -- costumbristas y otros eventos que sean de incentivo de -- visita para los turistas" (Art. 38 de la Ley Federal de - Turismo); mencionando también que "la inclusión de bienes en el catálogo turístico nacional no implica la privación o pérdida del derecho de propiedad o posesión, y sus titu lares podrán disponer de ellos para su uso personal o pa- ra fines lucrativos, sin alterarlos o deformarlos, procu- rando conservar su originalidad, autenticidad y cualidad, salvo el caso de inminente destrucción total o parcial -- que constituyan peligro para la salud pública. Cuando se trate de bienes estatales o municipales, se requerirá el acuerdo de los Gobiernos de los Estados, o de los Municí- pales" (Art. 39 de la Ley Federal de Turismo).

Como vemos, los recursos turísticos de la na--



ción son de dos clases: espectáculos y bienes, resultando que esos bienes pueden tener estados jurídicos diferentes referidos a la situación patrimonial de ellos; así podrán ser: propiedad o posesión de los particulares, bienes estatales, municipales y finalmente, los bienes de la Federación.

Con todo lo anterior, una vez conocido el contenido de la expresión "recursos turísticos", podemos ya estudiar el problema del interés público en el turismo. Siguiendo un análisis sistemático, tenemos que:

La conservación, protección, creación, mejoramiento y aprovechamiento de las ferias, espectáculos costumbristas y otros eventos que sean incentivos de vista para los turistas, será de interés público, de acuerdo con la Ley del Turismo, teniendo justificación ese carácter en función de la importancia social y económica que tienen esos eventos, ya que el Estado ve en esos espectáculos un motivo de atracción para los turistas y a la vez una fuente de ingresos y de difusión nacional.

Veamos ahora el tema refiriéndolo a los bienes que constituyen los recursos turísticos de la Nación. Encontramos que esos recursos los integran entre otros, los bienes que tienen en propiedad o posesión los particulares: de conformidad con el artículo 27 constitucional, "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a

la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Y por otra parte, "a la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Cumplir y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público". (Artículo 7º. fracción 4a. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) . De las anteriores disposiciones resulta el fundamento de la subordinación de la propiedad privada al interés público a que se refiere el artículo 39 de la Ley de Turismo, cuando dice que los bienes de atracción turística que estén en poder de los particulares, no podrán ser alterados o deformados, procurando conservar su originalidad, autenticidad y cualidad. Por su parte, el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, dice en su artículo 830 que "el propietario de una casa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las --- leyes", refiriendo tales modalidades y limitaciones en el artículo 834, que dice: "quienes actualmente son propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior (es decir, cosas que se consideren como notables y caracterís

ticas , manifestaciones de nuestra cultura nacional), no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma -- que pierdan sus características, sin autorización del C.- Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

Son de interés público las limitaciones ante-- riores al derecho de propiedad porque los bienes de culi-- dades históricas, culturales o típicas constituyen un as-- pecto de la riqueza nacional, la que no podrá ser destruí-- da o deformada por el ejercicio de un derecho patrimonial que implique daños a esa riqueza, de la que goza todo mun-- do. En eso radica el interés público de esos bienes que -- aunque sean de un particular, su uso y goce tiene limita-- ciones de tipo social; de ello resulta que no es sólo un interés turístico el que mueve a proteger, mejorar y con-- servar esos bienes, muebles e inmuebles, sino que es un -- interés público, general el que impone tales restricció-- nes a la propiedad privada, resultando por consecuencia -- beneficiado ese recurso turístico de la Nación. En rela-- ción con el tema, es importante el contenido del artículo 40 de la Ley Federal de Turismo que dá facultades al De-- partamento de Turismo para promover ante las autoridades competentes las medidas de protección y conservación de -- los bienes inscritos en el catálogo turístico nacional.

Hay también otra clase de bienes que constituyen los recursos turísticos de la Nación. Estos son los que pertenecen a la Federación. A las Entidades y a los Municipios. Veamos primero cuantas clases de bienes posee el Estado para luego poder ver cuales son de interés turístico:

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales hace en su artículo 764 la primera división sobre los bienes, considerados según las personas a quienes pertenecen. Los bienes son de dominio del poder público, o de propiedad de los particulares; luego habla de que "sea bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios".

Estos bienes que pertenecen al poder público son objeto de regulación jurídica en la Ley General de Bienes Nacionales (43), la que en su artículo 1o. dice: "el patrimonio nacional se compone: I.- De bienes de dominio público, y II.- Bienes de dominio privado de la Federación", haciendo la enumeración limitativa de ellos en los artículos 2o. y 3o. De la explicación anterior resulta que, siendo de dos clases los bienes propiedad privada de la Nación (muebles e inmuebles indistintamente), la

(43)... Publicada en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de junio de 1942 y 26 de agosto de 1944, por omisión del refrendo de diversos Secretarios de Estado como lo dispone el artículo 92 Constitucional.

protección de ellos, su aprovechamiento, conservación, me  
joramiento y creación es de interés público, porque cons-  
tituye el patrimonio nacional, con beneficio directo e in  
directo para la comunidad entera que está formada por ra-  
zón de esa riqueza pues en ella vive, en ella trabaja y -  
de ella depende su vida social, y de no existir o de permi  
tir su libre descomposición por algún hecho de autoridad,  
interna o externa, se perjudicaría la vida de la Nación.-  
Por ello los bienes de dominio privado de la Federación,-  
aunque están sujetos al mismo régimen al de los particulares  
para la reglamentación de su titularidad, no están en  
igualdad con los bienes de los particulares porque el fo-  
mento, protección, etc., de estos no es el interés públi-  
co, ya que benefician sólo a su titular, mientras que - -  
aquellos sí tienen la característica de beneficiar a to--  
dos los habitantes con su uso, y de no ser públicamente-  
importante su protección o aprovechamiento, perjudicaría-  
en gran medida a la comunidad entera.

Lo anterior quiere decir que los bienes de la-  
Nación, forman parte de los recursos turísticos son por -  
su naturaleza de interés público, sin que tengan ese ca--  
rácter por ser recursos turísticos, ocurriendo lo mismo -  
con su aprovechamiento, su conservación, etc., ya que de-  
por si tienen el carácter público traducido en su inalie-  
nabilidad e imprescriptibilidad por ser parte integrante-

del patrimonio nacional y sólo por eso, no por ser recursos turísticos.

Como ha resultado del anterior análisis, y habiendo visto que se entiende por "recursos turísticos de la Nación", encontramos que la mención de éstos en el artículo 2do. de la Ley Federal de Turismo es correctamente referida al interés público, restándonos sólo afirmar que "el fomento del turismo" de que habla la citada disposición legal es efectivamente de interés público, como lo sostenemos en la definición de turismo que aportamos ya que en ella se colige, y como resulta del estudio hecho por Ignacio Burgoa. En efecto, si vemos al turismo como la organización, el incremento y protección de los medios necesarios que proporcionen a los viajeros nacionales o extranjeros, los servicios que faciliten el descanso, la diversión o el conocimiento de la civilización nacional, concluiremos que por ser el concepto de turismo de naturaleza objetiva, no se refiere ni a una persona ni a un sector de ellas, sino al viajero, que en la actualidad son todos los individuos en general, porque las necesidades de la época ya no reclaman el viaje a sólo unos individuos con alguna actividad específica, sino que en estos tiempos viajeros lo somos todos, por una u otra razón, con los más diversos fines. Siendo por ello potencialmente viajeros todos los individuos de la sociedad, existe

de su parte la tendencia a utilizar los servicios que faciliten el descanso, la diversión o el conocimiento de la civilización nacional.

Por otra parte, hemos visto como el Estado ha puesto atención en el turismo, por ser medio de obtención de fuertes divisas y lazo de unión entre todos los pueblos del mundo, y debido a ello ha hecho de él uno de los principales intereses, convirtiéndolo de esa forma en un interés social o público, de importancia para toda la colectividad.

#### C).- COMPETENCIA LEGISLATIVA EN MATERIA TURISTICA

Habiendo hecho ya algunas consideraciones acerca de la competencia legislativa en el tema de estudio, procedamos a ampliar lo expresado dándole fundamentación doctrinal a nuestro análisis.

Tratándose de estudiar al turismo desde su aspecto jurídico, es preciso seguir el método adoptado por la tónica del Derecho para situarlo dentro de su estudio. Encontramos ya que la Constitución otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en Materia de Turismo, por ser esta una especie del fenómeno de migración previsto en los artículos 11 y 73 fracción XVI de nuestra Carta Magna, siendo la legislación emanada del Congreso de Ob--

servancia general por disposición de los artículos 124 y 133 del Ordenamiento Legal, al antes citado (44).

¿Cuál es el fundamento técnico por el que la Constitución General de la República le otorga al Congreso la facultad de legislar en la materia?. Indiscutiblemente que la base debemos encontrarla en nuestro orden político de división de Poderes, que a su vez proviene del sistema Republicano. Esta división de Poderes tiene como base los conceptos:

1.- Que cada organismo realice exclusivamente las funciones que se le encomienden, y

2.- Que esas funciones no sean practicadas por otro organismo distinto al que le corresponde.

De acuerdo con ello, y estando nuestros Poderes divididos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, corresponde la función legislativa desde el punto de vista formal a los órganos que de acuerdo con la Constitución forman el Congreso de la Unión. Nos referimos solamente al Congreso de la Unión, por tratar el asunto en materia federal, excluyendo además el sistema llamado "Constituyente Permanente".

(44).- Acorde con ello el artículo 1o. de la Ley Federal de Turismo dice: "La presente ley es de observancia general en toda la República, y tiene por objeto el fomento y la protección del turismo...".



De lo expuesto anteriormente vemos como el Poder Legislativo es el indicado para crear lo que se llama leyes y decretos, siendo la expresión de la idea el artículo 70 Constitucional. Las leyes y decretos emanadas del Congreso serán de observancia general en toda la República, teniendo por característica la abstracción que significa que sus disposiciones tengan un supuesto jurídico en el que podrá caer un sujeto indeterminado, al que resultará fatalmente una consecuencia de derecho.

Provieniendo de un mismo poder, de acuerdo con un mismo y uniforme procedimiento, tienen las leyes y decretos la misma jerarquía y la misma efectividad especial entre todas ellas, de modo que no podrá hablarse de leyes secundarias, primarias, especiales, generales, etc., siendo todas ellas iguales "ordinarias" aunque sea legítimo hablar de leyes orgánicas y reglamentarias como especie de las ordinarias, ya que se aprecia sólo una diversidad de contenido pero no de forma, por ser todas creadas por el Poder Legislativo. Con el fundamento aludido y las características señaladas nacen las leyes que nos rigen, y entre ellas la de Turismo.

Veamos ahora un aspecto más de esa competencia legislativa sobre el turismo: El sistema político que nos rige es, además de Republicano, Federal. Quiere decir esto que el Estado Federal se divide en Estados libres y -

autónomos entre si y en relación con la Federación, teniendo como límite esa libertad y autonomía la no contravención al pacto federal, siendo la expresión de ello el artículo 124 de la Carta Magna. En efecto, nuestro orden jurídico dice que todo lo que no esté dispuesto en la Constitución relativo a las funciones de las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados de la Unión siendo por tanto de naturaleza federal las facultades de legislar sobre turismo.

Por lo anterior es constitucionalmente imposible que los Estados de la Federación legislen sobre turismo para efectos de regular la actividad dentro de ellos mismos, existiendo en cambio, la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales y por ende, la Ley de Turismo dentro del territorio bajo su gobierno. (artículo 120 Constitucional: "Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales.

Serán también de eficacia aplicativa en todos los Estados de la Federación las disposiciones formalmente legislativas que dicten el Ejecutivo de la Unión para proveer en materia administrativa a la exacta observancia de las leyes federales, según lo dispone el artículo 89 Fracción I de la Constitución de la República; que a la letra dice: Las facultades y obligaciones del Presidente-

República son las siguientes: .... Promulgar y ejecutar - las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Independientemente del estudio técnico-jurídico someramente hecho en cuanto a la competencia legislativa, es conveniente observar algunas razones de orden práctico del aspecto, excluyendo de las legislaturas de los Estados en esta materia.

Si el turista es el viajero que usa los servicios que le proporciona el aparato turístico, y por su actividad tiene que internarse y abandonar constantemente una división política para buscar regiones que por sus atractivos o por los gustos del viajero están situados por la naturaleza en diversas partes del País, naturalmente que el turista no gozará su estancia si esos servicios están regulados en forma diversa por diferentes legislaturas, cuando la regulación afecte o repercuta la persona del turista porque de esa forma encontrará que lo que en una Entidad es servicio turístico en otra no lo será, resultando variada la situación jurídica del turista mismo, ya que sí lo es por los servicios que utilice, esa calidad no será conforme a la vista de legislaciones diferentes. Viendo el problema de forma contraria, es decir, pensando que no habría disparidad entre las legislaciones, ¿qué sentido tendría entonces la multiplicidad de ellas?.

Se pudiera suponer que así una Entidad daría especial impulso a industrias, comercios y lugares naturales propios que de ser regulados por la Federación, no llegarían a tener la atención necesaria; por ello, además de desarticular las funciones encomendadas a las diversas Secretarías del Ejecutivo, crearía graves perjuicios a las Entidades que por causas económicas, políticas o geográficas, no pudieran dar ese especial impulso a la actividad turística, produciendo ello un estado de injusticia y desequilibrio económico nacional.

Ello no ocurre, sin embargo, con la atención de la Federación a la materia y por otra parte el sistema no impide en ningún caso que gobiernos y particulares de los Estados fomenten y creen servicios turísticos en los territorios estatales obteniendo divisas con ello, pues de esa forma tendrían la protección y regulación de la Ley Federal de Turismo.

## CAPITULO III

### AMBITO NORMATIVO DEL TURISMO EN MEXICO

- A).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- B).- LA LEY FEDERAL DE TURISMO.
- C).- LA LEY GENERAL DE POBLACION.
- D).- LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- E).- EL CODIGO ADUANERO.
- F).- LA LEY DE IMPUESTOS DE MIGRACION.
- G).- DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS APLICABLES.

A).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.

Es conveniente antes de entrar en el análisis directo de este inciso ver algunas referencias sobre el ámbito de aplicación, así como del sistema normativo al que pertenecen.

Como lo hemos expuesto, nuestro criterio consiste en sostener que el Derecho del Turismo es la rama del Derecho que regula la organización, incremento y protección de los medios destinados a proporcionar a los viajeros nacionales o extranjeros los servicios que faciliten el descanso, la diversión o el conocimiento de la civilización nacional, y que además regula las relaciones y actos que resultan del uso de tales servicios. Conforme a ello, la regulación del incremento, protección y organización de las relaciones y actos que resultan del uso de los servicios que se hace por disposiciones jurídicas, localizadas en los más diversos conjuntos legales, además de encontrarlos en los ordenamientos especiales para tal fin, como son La Ley de Turismo y sus reglamentos.

Con lo anterior, nuestro propósito es llegar a hacer una mención de las disposiciones que en algun

modo regulan los puntos mencionados en nuestra definición. Para ello adoptamos el sistema consistente en clasificar las normas jurídicas desde diversos aspectos, con base en el patrón aludido por el maestro García Maynez (45), aplicándolo en las disposiciones turísticas.

Siguiendo el criterio expuesto, encontramos que hay normas nacionales y de derecho uniforme; las primeras serán todas aquellas que integran el sistema jurídico nacional, deducidas exclusivamente de la Constitución General de la República, con origen y validez sólo dentro del territorio nacional, siendo esta naturaleza las disposiciones de la Ley Federal de Turismo, sus reglamentos y las contenidas en todos los ordenamientos que hacen referencia al turismo, con validez dentro de la República.

De derecho uniforme serán aquellas disposiciones que aunque no sean originalmente nacionales, son adoptadas, reconocidas y aplicadas en dos o más países, de conformidad con un tratado en que se acuerde la observancia común de esas normas. Así como, existen normas turísticas que siendo producto de un tratado, se aplican del mismo modo que las nacionales, mencionando, a manera de ejemplo, la Convención sobre Facilidades Aduaneras del

(45).- Op.Cit. Pág. 68.

Turismo y el Protocolo adicional de la misma, referente a la importación de documentos y material de propaganda turística, celebrada en la Ciudad de Nueva York el 4 de julio de 1954 y publicada en nuestro País en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1957.

Las normas pueden ser generales y locales; generales son las que tienen validez en toda la República; locales serán las que produzcan eficacia normativa sólo en la entidad federativa que la formule. Como vimos anteriormente la distinción en materia de turismo no tiene sentido, pues la Constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre migración, género del turismo, siendo imposible que los estados legislen sobre una materia reservada a la Federación.

La clasificación desde el ámbito material de validez se hace con base en la división tradicional entre Derecho Público y Derecho Privado, considerando como normas de Derecho Público las contenidas en el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, etc., y las normas de Derecho Privado las contenidas en el Derecho Civil y en el Derecho Mercantil.

Después de esta breve referencia sobre el ámbito de aplicación y al sistema a que pertenecen podemos entrar de lleno ya en el estudio de los incisos correspondientes a este capítulo.



Conforme a esta apreciación, tenemos que las -  
disposiciones constitucionales que se relacionan con el -  
turismo y por tanto de aplicabilidad al turista son: El -  
Artículo 10. que establece el goce de las garantías que -  
otorga la Constitución para todo individuo, inclusive el -  
turista extranjero; El Artículo 30. que fundamenta la - -  
creación de centros docentes para la enseñanza turística -  
de que habla la fracción XVIII del Artículo 60. de la Ley  
Federal de Turismo, que a la letra dice: "Art.6.- El De--  
partamento de Turismo, tendrá las siguientes atribuciones:  
....Fracc.XVIII, crear, sostener, autorizar, dirigir, fo--  
mentar o promover, en coordinación con la Secretaría de -  
Obras Públicas, escuelas y centros de capacitación nacio--  
nales y regionales con base en las necesidades del perso--  
nal técnico y especializado, destinado a prestar servi--  
cios en materia turística"; Los Artículos 40. y 50. que -  
garantizan la libertad de ocupación relacionándolas con -  
la prestación de los servicios turísticos, tanto indivi--  
dualmente como por empresa; el Artículo 11 que representa  
la base Constitucional de la libertad de viajar; El Ar--  
tículo 33 que determina quienes son extranjeros para efec--  
tos de reglamentar su estancia en el País, siendo de im--  
portancia ese aspecto por la afluencia de extranjeros a -  
los centros turísticos, debiendo ser por ello tal regula--  
ción del campo del Derecho Turístico; El Artículo 73 frac--  
ción XVI, que da facultad al Congreso de la Unión para -

dictar leyes de inmigración y emigración, y además es la base de la legislación sobre turismo; la fracción XVI del citado ordenamiento, que entre otras cosas faculta al Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artís-ticos e históricos cuya conservación sea de interés so-cial, teniendo estrecha relación el contenido del precep-to citado con la actividad turística, porque fundamenta la legislación encaminada a esos recursos turísticos de la Nación.

B).- LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

Entre las normas correspondientes, cabe mencio-nar desde luego todas las contenidas en la Ley Federal de Turismo, que como dijimos en el último punto del anterior capítulo, tienen naturaleza estructural orgánica, no siendo estrictamente relacionales. Estas normas son las principales del Derecho de Turismo, por ser la expresión más inmediata de éste.

C).- LEY GENERAL DE POBLACION

En estas disposiciones veremos las referentes a la característica migratoria del turista, entendiendo por este no sólo al no inmigrante referida en el artículo 42 fracción I, sino a todos los extranjeros que por cualquier causa legal y bajo cualquier denominación se internen al País.

Así encontramos: el Artículo 7o. de la anterior Ley que habla de las facilidades a la inmigración colectiva de extranjeros con veneficio para la especie y la economía del País, y de la consulta para ese propósito cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue pertinente de otras dependencias del Ejecutivo, disponiendo para ello la ingerencia del Departamento de Turismo (su correspondiente a éste artículo sería el tercero fracción VI de la nueva Ley que habla de sujetar la inmigración colectiva las modalidades pertinentes); El Artículo 5o., que crea el Consejo Nacional de Población para el estudio de los problemas demográficos con representantes de múltiples Secretarías y Departamentos de Estado, incluyendo desde luego al Departamento de Turismo; El Artículo 90 que designa a todas las autoridades de la Federación como auxilia-

res de la Secretaría de Gobernación para efecto de registro de nacionales y extranjeros en el Registro de Población e Identificación Personal. El mencionado registro, aunque fue creado hace muchos años aún no ha sido puesto en práctica, no obstante ello, el día que se haga, seguramente se creará un reglamento especial para la función auxiliar de las autoridades de turismo, el que será también materia del derecho de turismo.

Aprovechamos el estudio de la Ley General de Población, para expresar, que aún cuando el concepto de turista que aportamos, dista mucho del que da esta Ley, no por ello el Derecho del Turismo va a permanecer indiferente ante las disposiciones y conceptos de la Ley General de Población; creemos que nada impide que el derecho turístico estudie esa actividad desde ambos aspectos; como conjuntos de servicios y como fenómeno migratorio, aunque sea como un capítulo especial, de elementos orientados en otro sentido diverso que su contenido ordinario, pero referido a la misma actividad. Con esto no queremos decir que el turismo también signifique el procedimiento por el cual el extranjero adquiere su calidad de turista; lo que afirmamos es que es aspecto migratorio es una fase de la misma actividad, un presupuesto que indirectamente influye para la integración del concepto que de turista tenemos, pues mencionamos al nacional y al extranjero

cuando nos referimos al turista. De haberse comprendido lo anterior, se aceptará que integren al Derecho del Turismo, también las disposiciones referidas a la calidad migratoria del turista en la Ley General de Población las cuales son los artículos 7 Fracciones I y II, 20, 41, 42. Fraccion I, 58, 62 y 70. (46).

Por otra parte, encontramos otra disposición eminentemente turística en el artículo 112 que se refiere a la obligación de las empresas de transporte de cualquier clase, de cerciorarse de que la documentación de sus usuarios extranjeros para internarse al país este en regla, so pena de ser devueltos a costa de la empresa transportista, sin perjuicio de las sanciones correspondientes según la misma ley.

#### D).- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

En ésta, que fue publicada el 24 de Diciembre de 1958, se encuentran disposiciones que facultan a los

(46).- Dado el trato que se proporcionó al tema creemos necesario mencionar los artículos, y remitirnos al texto de la Ley General de Población, en virtud de la concreción de este trabajo.

diversos organismos para estudiar, planear y despachar -- negocios en los diversos campos de la administración pú - blica. Muchas de ellas se refieren directa o indirectamen - te a la actividad turística procediendo nosotros a mencio - nar las relacionadas con ella, tanto por su conexión, co - mo porque la reglamentación de algunas de estas disposi - ciones será materia del Derecho del Turismo. En principio el artículo 1°. crea entre otras dependencias del Ejecuti - vo, el Departamento de Turismo; el artículo 2°. Fracción XXIV, de su interpretación se desprende la idea de que - la Secretaría de Gobernación le corresponde dirigir la po - lítica demográfica en sus aspectos migratorios en todo - cuanto se refiere a turismo, encontrando en ello una jus - tificación de nuestro concepto, pues la reglamentación - migratoria no representa la totalidad de la actividad tu - rística, sino sólo una faceta relativa a los turista ex - tranjeros, siendo la parte principal lo referente a la - organización de los servicios.

La Fracción II del artículo 3°. otorga a la -- Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad "de auxi - liar al Departamento respectivo en la promoción del turis - mo", resultando de esta disposición y de las consecuen - cias de su aplicación, efectos del Derecho del Turismo.

A la Secretaría del Patrimonio Nacional le co - rresponde, según las Fracciones I, II, III, IX, y XII del

artículo 7º., conocer de todos los asuntos relacionados con los bienes propiedad de la Nación, incluyendo el otorgamiento de concesiones para uso, aprovechamiento o explotación de los bienes y recursos naturales de la Nación así como los destinados a servicios públicos y de interés social; contratar el mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes Federales, especialmente para fines de beneficio social, y de controlar y vigilar financiera y administrativamente el funcionamiento de todas las personas morales que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, entre otras cosas. Como vemos, dichas funciones tienen contenido apropiado para la materia del turismo en relación a los servicios y a los recursos turísticos, teniendo también sus consecuencias legales, relacionadas con la legislación turística.

A la Secretaría de Industria y Comercio corresponde, según el artículo 8º. Fracciones VIII y XIX, fomentar y realizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares, y otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca, entre otras cosas. Estas disposiciones así como todas las demás que mencionaremos a continuación, tienen relación con la actividad turística, siendo los efectos que resultan de su aplicación, objeto de estudio del Derecho del

Turismo.

Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, según el artículo 9°. fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar directamente algunas zonas (Fracción XVIII); administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales (Fracción XX); llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos y notables del país (Fracción XXII); organizar y administrar museos nacionales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y arboledad (Fracción XXIV).

Corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según el artículo 10°. las siguientes facultades: El otorgamiento de concesiones y la vigilancia de líneas aéreas y comerciales en la República (Fracción IV); otorgar permisos y negociar convenios para la operación de aerolíneas internacionales (Fracción V); otorgar y vigilar concesiones de autotransportes en las carreteras nacionales (Fracción I); fijar normas técnicas y tarifas para los servicios de comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas (Fracción VIII).

A la Secretaría de Obras Públicas, según el artículo 11°. otorga facultades para: conservar materialmente los monumentos y obras de ornato federales (Fracción I); y construir los aeropuertos federales y colaborar en otros (Fracción VIII).



El artículo 13 concede facultades a la Secretaría de Educación Pública para organizar y enriquecer las bibliotecas generales o especializadas dependientes de la propia Secretaría (Fracción VII); formular el catálogo del patrimonio histórico nacional (Fracción XVIII); organizar, sostener y administrar nuestros museos de diversa índole con el fin de conservar los tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país (Fracción XX) proteger los objetos y lugares históricos o de interés por su belleza natural (Fracción XXI).

El artículo 14 concede a la Secretaría de Salubridad facultades para : el control higiénico e inspección en la preparación, uso, posesión, suministro, importación y circulación de comestibles y bebidas (Fracción XI) y para estudiar, adaptar y aplicar las medidas necesarias para combatir la mendicidad (Fracción XV).

El artículo 18 crea el Departamento de Turismo y mediante sus fracciones que están derogadas desde el primero de marzo de 1961, las facultades de este departamento están expresadas en la Ley Federal de Turismo.

Finalmente, existen otras disposiciones que se relacionan con el Derecho del Turismo, en cuanto a la autoridad superior en la materia, es decir, el Departamento de Turismo. Dichos artículos son el 25, 30 y 31 de la Ley analizada, refiriéndose ellos al número y calidad de los

funcionarios que integran el Departamento de Turismo, a la determinación de la competencia sobre el conocimiento en un asunto determinado cuando haya duda entre cual Secretaría o Departamento debe conocerlo, la cual resolverá el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación y el auxilio que deben prestarse mutuamente las Secretarías y Departamentos de Estado para el trato de un asunto determinado.

E).- COGIGO ADUANERO.

Cabe la advertencia de que las disposiciones del Código Aduanero y las conexas de la materia relativas al turismo se refieren al turista así llamado en la Ley General de Población, es decir, al turista que tiene esa calidad migratoria, no al usuario de los servicios, pues este será todo individuo, incluyendo naturalmente al extranjero, llamado por tal uso turista.

El artículo 292 fracción I, considera a los turistas como pasajeros en general, aunque su calidad migratoria deberán probarla documentalmente a fin de ser tratados como pasajeros especiales de conformidad con el párrafo III del artículo 291 del mismo ordenamiento.

El artículo 294 menciona que sólo tendrán franquicia para importar y exportar libremente menaje de casa, los repatriados y los inmigrantes, quedando por ello los turistas fuera de esa consideración.

El artículo 297 Fracción I concede a los turistas, además de otras franquicias, la de exportación, libre de impuestos de objetos que hallan olvidado en el territorio nacional, por ejemplo, la libre importación de tiendas y catres de campaña y ropa de casa habitación, de utensilios de cocina, mesas y sillas plegadizas, en cantidad que no sea excesiva; un aparato de radio o televisión portátiles, además de la libre exportación de los artículos de plata labrada y objetos típicos del país.

Habiéndose considerado al turista como un pasajero en general de conformidad con el párrafo tercero del artículo 291, éste podrá importar y exportar libremente sus equipajes, según el artículo 294, siendo equipaje lo conceptuado en el artículo 300, a saber: ropa, alhajas y artículos de uso personal; si el turista es adulto, hasta un kilogramo de tabaco labrado, un arma de fuego y cincuenta cartuchos debiéndose cumplir para ello los requisitos marcados por la Secretaría de la Defensa Nacional; cincuenta libros; instrumentos útiles y herramientas de los turistas que sean profesionales, salvo que sean equipos completos para instalar talleres, laboratorios, consul

torios u otra cosa semejante; una cámara fotográfica y una cinematográfica portátiles y doce rollos de película para cada una; artículos deportivos en cantidad no excesiva; juguetes usados, pieles y restos de animales cobrados en cacería o pesca, y los velices, baúles y petacas que guardan los artículos mencionados.

Cuando se trata de turistas que vengan al país en grupos organizados, el artículo 303 dispone la revisión de equipajes que se hará en las embarcaciones y trenes que los conduzcan. Del mismo modo, se evitarán mayores molestias cuando se trate de turistas que viniendo en grupos conduzcan sus propios vehículos.

El artículo 368 no exige garantía de impuestos y multas a los vehículos de turistas que se internen al país, y el artículo 369 impone los requisitos a que está sujeta la importación temporal de esos vehículos. En caso de no retornar el turista con su vehículo, el artículo 371 regula el procedimiento a seguir; relacionado con lo anterior, están los artículos 335 y 375 del mismo Código Aduanero.

Por su parte, el artículo 374 impone los requisitos para la importación temporal de armas e implementos para caza y pesca, tales como botes, esquíes, tiendas y catres de campaña.

F).- LEY DE IMPUESTOS DE MIGRACION.

Esta Ley fue publicada el 29 de diciembre de 1973, y contiene disposiciones relativas al turista extranjero que se interna en el país con esa calidad migratoria, siendo éstas los artículos 1º, 2º y 7º, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1º. : "La presente ley tiene por objeto fijar los impuestos y derechos que deberán pagar los extranjeros No Inmigrantes, Inmigrantes o INmigrados, de conformidad con lo previsto en los capítulos II, III y V de la Ley General de Población".

Artículo 2º. : "Los no Inmigrantes pagarán:

I.- Turista

Por internación .....Extento".

Artículo 7º. "Por reposición de la forma migratoria respectiva pagará:

II.- El No Inmigrante, excepto el turista \$100"

El artículo 10 de la anterior ley no tenía razón de existir en la misma, en virtud de haber sido primeramente reformados los incisos a, b, y c del artículo 2º. a que se refiere y motiva su texto el 30 de diciembre de 1963 por el artículo 19 de la ley de Ingresos de la Federación para 1964, y después por Decreto del 27 de diciembre de 1965, quedando como lo transcribimos. Decía el ar-

título 10: " Con los ingresos recaudados por concepto de impuestos a los que se refieren los incisos a, b y c del artículo 2º. de esta Ley, se constituirá un fondo destinado al mejoramiento de los servicios de migración y al incremento del turismo, que será ejercido por la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Turismo, mediante la intervención fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Como se ve, no hay motivo para que la misma Ley de Ingresos y el Decreto aludido hayan dejado en el cuerpo de la Ley tal disposición.

Dice García Maynes (47) que los "preceptos que pertenecen a un sistema pueden ser del mismo o diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones en este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos conceptos y revela al mismo tiempo el fundamento de su validez". De acuerdo con ello, el mismo autor estima que el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados: normas constitucionales, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individualizadas, la validez de las cuales tiene dependencia en la forma ascendente de como están expresadas.

(47).- Op. Cit. Pág. 79.

Así entendida la jerarquía de las disposiciones jurídicas, encontramos en el estudio de las turísticas, las contenidas en la Constitución que ya expresamos en el inciso A del punto 4 del presente capítulo, y las ordinarias analizadas en el inciso B del mismo, añadiendo sólo que esas normas ordinarias son unas veces orgánicas, como el artículo 6 de la Ley Federal de Turismo, otras de comportamiento como el artículo 42 fracción I de la Ley General de Población, y finalmente, otras mixtas como el artículo 29 de la Ley Turística, que por una parte dispone que el Departamento de Turismo registrará a las personas y empresas que integren la Organización Nacional de Turismo, y por la otra, regula la conducta a seguir de esas personas y empresas que quedarán incluidas del mencionado Consejo. Corresponde ahora hacer mención de las disposiciones reglamentarias del turismo.

#### G).- DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS APLICABLES.

##### I.- De la Ley Federal de Turismo.

Antes de comenzar con este punto cabe reiterar a manera de justificación, que el estudio jurídico del turismo emprendido pretende ser no una investigación minu-

ciosa de todos sus aspectos, sino sólo el planteamiento general de la actividad turística desde el aspecto jurídico; por ello, en la mención de los reglamentos no es procedente analizar su articulado, sino sólo expresar el contenido general del conjunto.

De la Ley Federal De Turismo han resultado dos reglamentos recientes, los cuales son: el reglamento de Guías de Turistas, Guías de Choferes y Similares, de fecha 14 de agosto de 1967, expedido con fundamento en los artículos 89 Fracción I de la Constitución, y 1º., 2º, 6º Fracciones VII, IX, XIII y XXII, 28 inciso E, 29 y 45 -- Fracción III de la Ley Federal de Turismo; y el Reglamento de las Agencias de Viajes, del 20 de septiembre de 1968 y aclaración del 2 de octubre del mismo año, teniendo como base las mismas disposiciones que el anterior reglamento citado.

Contiene el primero de ellos siete capítulos, relativos a la definición de guías, guías choferes y similares; los requisitos para ser guía de turistas; a las escuelas y centros de capacitación; el caso de guías autorizados; a la devolución de la garantía que otorga el guía de turistas para el desempeño de su función; a disposiciones generales relativas a quienes podrán ser guías de turistas, la estimación de sus honorarios y la agrupación de ellos para defensa de sus intereses, y finalmente, a -



las sanciones por infracciones al reglamento, que serán desde multas hasta por \$5000.00 hasta la cancelación de autorización de guías, conteniendo también importantes disposiciones en los artículos transitorios, como el segundo, que hace respetar los derechos creados por los guías que ya lo hayan sido antes de la vigencia del reglamento comentado.

El segundo reglamento contiene seis capítulos: los primeros cinco se refieren respectivamente a disposiciones generales; a la autorización para el funcionamiento de las agencias de viajes; a las obligaciones de dichas agencias para con las autoridades de turismo y para con los turistas; al procedimiento administrativo para la aceptación de la garantía que deberán otorgar al iniciar sus operaciones, disponiendo los casos de afectación. El sexto y último capítulo se refiere a las sanciones, subdividiéndose en secciones: la primera, de las clausuras, cancelaciones y suspensiones; la segunda, de las multas; la tercera, del procedimiento para hacer efectivas las anteriores sanciones; y la cuarta, las reglas para la imposición de multas. Cabe hacer notar que su artículo 2º transitorio deroga las anteriores disposiciones que se opondan al referido reglamento.

Existen también otros reglamentos relativos al turismo tanto en el aspecto de los servicios como en el

aspecto migratorio, mencionándolos a continuación:

El reglamento de la Ley General de Población de fecha 3 de mayo de 1962, que en su capítulo VI, artículo 68, habla de la facultad para autorizar la internación de No Inmigrantes, y precisa esa facultad y sus requisitos en el artículo 69 del mismo ordenamiento; el Reglamento de la Ley General de Población, en su parte relativa a turismo, de 1937, que contiene importantes disposiciones, aunque algunas ya estén derogadas por oponerse a otras más recientes. Dignas de mención son las que por no oponerse a las recientes, tienen vigencia plena como el artículo 13 que dice: "El Departamento de Turismo no sólo considerará como objeto de sus actividades al turista propiamente dicho, sino también al transmigrante, al visitante local y al visitante" definidos en la Ley de Población reglamentada, así como el artículo 19 que dice: "El Departamento de Turismo vigilará los lugares o centros de diversión a fin de que no se explote ni denigre al turista extranjero".

El Decreto por el cual se crea el Consejo Nacional de Turismo, de 16 de diciembre de 1961, cuyos artículos principales son los siguientes: Artículo 1º. "Como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades turísticas federales, se crea el Consejo Nacional de Turismo cuyas actividades estarán encaminadas a la elaboración

de estudios y promociones turísticas, mediante el análisis, estimación, y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales que operen sobre el turismo nacional y extranjero"; artículo 2°. "El Consejo Nacional de Turismo estará constituido por cinco miembros: un presidente, un secretario, y tres vocales designados todos ellos por el Presidente de la República.

Es de mencionarse también el artículo 6°. del mismo reglamento que dice: "El Consejo Nacional de Turismo dependerá del Ejecutivo Federal; pero su presidente podrá acordar con el Jefe del Departamento de Turismo y tendrá permanentemente, para sus actividades en el exterior, el carácter de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en misión especial entre los gobiernos extranjeros.

Finalmente, el Decreto que crea el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, publicado el 13 de diciembre de 1956. Dicho fondo será manejado en fideicomiso por Nacional Financiera, según el artículo 1°. y entre otras cosas de igual importancia, menciona que las actividades del Fondo se encaminarán "al fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas, así como de las conexas o vinculadas a ellas auxiliándolas en sus necesidades económicas" (artículo 3°. Fracción III).

## II.- Del Código Aduanero.

Entre los Reglamentos del Código Aduanero, tenemos el Reglamento para la Portación de Armas de Fuego, que habla de las que porten los turistas cinegéticos, en el capítulo IV De las Licencias para los Cazadores de procedencia Extranjera; el mencionado Reglamento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 1933, y en su artículo 24 se establece la forma en que obtendrán sus permisos de caza y de portación de armas, y el artículo 44 menciona la cantidad de armas y cartuchos o pólvora que un turista cinegético podrá introducir al país.

## III.- El Caso de las Circulares

En el punto relativo a las fuentes del Derecho del Turismo expresamos la fuerza normativa de las Circulares. No obstante ello, existen un sinnúmero de ellas que si bien es cierto no constituyen disposiciones normativas, si conforman el criterio para aplicar las normas, resultando de ello la importancia de las Circulares para el estudio de la actividad turística.

Por razones de método sólo mencionaremos sintéticamente el contenido de las más importantes ya que el -

estudio y análisis de cada una de ellas, daría material -  
suficiente para un amplio trabajo.

IV.- Derivadas de las Disposiciones de la Ley  
Federal de Turismo. (48).

El acuerdo mediante el cual se fijan los alcan-  
ces de las fianzas que deben otorgar las agencias de turis-  
mo y la manera de afectación de las mismas emitido por la  
Dirección de Servicios Jurídicos del Departamento de Tu-  
rismo, teniendo este acuerdo el caracter de Circular de -  
conformidad con lo expuesto con anterioridad.

La Circular número 84 que fija nuevos requisi-  
tos para la admisión de turistas extranjeros y transmi-  
grantes, del 12 de marzo de 1938.

La Circular número 121 relativa a la garantía  
de repatriación que deberán constituir los turistas y ---  
transmigrantes japoneses de fecha 13 de abril de 1938.

V.- Derivadas de las Disposiciones Aduaneras. (49)

El oficio-circular número 301-I-40193 del 19 -

(48).- La referencia de las circulares resulta del traba-  
jo realizado por Ediciones Andrade, S.A.

(49).- La referencia de las circulares resulta del trabajo  
realizado por Editorial Información Aduanera de México

de julio de 1952, por el que la Dirección General de Aduanas transmite la prohibición para exportar oro bajo el aspecto artístico, en monedas.

El oficio-circular de la Dirección de Aduanas número 301-V-47216 del 19 de agosto de 1953, que fija el tratamiento aplicable a los vehículos importados temporalmente por turistas que posean tarjetas para viajes múltiples.

El oficio-circular de la Dirección General de Aduanas número 301-I-65636 del 14 de noviembre de 1953 en que se comunica que las películas tomadas por turistas no necesitan permiso especial de la Secretaría de Gobernación para salir del país.

El oficio-circular número 301-I-12-66 del mes de agosto de 1957 de la Secretaría de Hacienda en que se comunica que a partir del 11 de septiembre del mismo año entrará en vigor la Convención relativa a facilidades aduaneras para el turismo, firmada el 4 de junio de 1954.

El telegrama-circular de la Dirección General de Aduanas número 301-III-54022 del 22 de julio de 1957, que dá a conocer la fracción 91-17 de la tarifa de exportación que no impone ningún límite de número para la exportación de vajillas y artículos de plata que lleven los turistas.

El oficio-circular número 301-I-12206 del día

18 de febrero de 1956, por el que se establece el modelo de certificado de salida del país de automóviles importados temporalmente por turistas.

El oficio-circular de la Dirección General de Aduanas del 25 de marzo de 1957, en el que se dan instrucciones para artículo de uso personal como radios y televisores portátiles que se consignan en los permisos temporales de automoviles de turistas.

El telegrama-circular de la Dirección General de Aduanas del 6 de diciembre de 1956, con número 301-I-92996, en donde se comunican las instrucciones para que se atienda inmediatamente a la Secretaría de Gobernación cuando solicite datos sobre personas que hayan entrado al país con el carácter de turistas.

El oficio-circular de la Dirección General de Aduanas número 301-I-42663 del 5 de julio de 1963, en el que se consigna el tratamiento que debe otorgarse a los turistas y pasajeros que se internen al país.

El oficio-circular de la Dirección General de Aduanas número 301-IV-(I)-135075 del 8 de diciembre de 1966 en el que se exhorta a los directores de aduanas y a los comandantes de zona que recomienden al personal de su dependencia, que cumplan estrictamente las instrucciones que se han girado en materia de revisión a los pasajeros y turistas, a fin de evitarles molestias y demoras.

El oficio-circular de la Dirección General de Aduanas número 301-I-78931 del 14 de julio de 1967, por el que se imparten instrucciones sobre la exportación de piezas de caza vivas o muertas, sus productos y derivados, con excepción de los trofeos obtenidos por turistas cinegéticos.

El oficio-circular número 301-I-168 del 6 de enero de 1932 expedido por la Dirección General de Aduanas, referente a la autorización concedida por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a los Consules de México residentes en las poblaciones fronterizas de los Estados Unidos de Norteamérica con nuestro país, para extender, en representación de la propia Secretaría, permisos de vuelo de turistas.

El oficio-circular número 301-IV-40654 del 16 de julio de 1951 expedido por la Dirección General de Aduanas, en donde se hace un llamamiento al personal de las aduanas para evitar procedimientos arbitrarios en contra de los pasajeros y turistas.

El oficio-circular número 301-D-I-(5)-7663 expedido por la Dirección General de Aduanas el 20 de febrero de 1959, por el que se reitera al personal de servicio en las garitas y volantas aduanales que se eviten molestias y trastornos a los turistas y pasajeros que se internen al país.



La circular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público número 301-4-29 de 10 de abril de 1959, por la que se fija el procedimiento que se seguirá en el despacho de los equipajes que traigan consigo los pasajeros que arriben al país por los aeropuertos abiertos al tráfico internacional.

Finalmente, el oficio-circular de la Dirección de Aduanas número 301-I-87608 del 8 de noviembre de 1960, que recomienda la fijación de un aviso para conocimiento del público, advirtiéndole que es lo que se considera como delito de contrabando en la exportación de piezas arqueológicas o históricas sin el permiso correspondiente.

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

### EL TURISMO EGRESIVO EN MEXICO

A).- CONCEPTO

B).- MAGNITUD DEL FENOMENO.

C).- ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS TURISTAS  
MEXICANOS QUE VIAJAN AL EXTRANJERO.

A).- CONCEPTO.

Dentro del fenómeno turístico explicado en los anteriores capítulos, se pueden distinguir dos modalidades; el turismo receptivo y el turismo egresivo.

Por turismo receptivo entendemos a la corriente de de turistas provenientes del extranjero al interior del país. Considerando únicamente, como señalamos en un principio de este trabajo, a los viajeros que se internan en el país por un tiempo mayor de 24 horas.

Es de destacarse el crecimiento de la actividad turística durante la última década que ha tenido lugar en el país, tanto por la afluencia turística, como por las divisas captadas, colocando al turismo receptivo como uno de los renglones más importantes de la Balanza de Pagos del país.

Asimismo es evidente que la actividad turística coadyuva a sostener el proceso creciente de las importaciones; indispensables para nuestro desarrollo económico.

También es inegable que los efectos multiplicadores del gasto turístico, contribuyen enormemente a acelerar el desarrollo, beneficiando no sólo a las acti-

vidades ligadas directamente al turismo sino también a -  
aquellas que en forma indirecta participan en el desarro-  
llo.

Estos hechos, aunados a los beneficios que se  
derivan de los efectos redistribuidores que esta activi-  
dad propicia así como a su capacidad generadora de em --  
pleo, hacen del turismo receptivo una de las actividades  
más significativas de la economía nacional.

El turismo receptivo empezó a ser significatii  
vo para nuestro país a partir de la segunda década del -  
presente siglo, período en que recibimos el primer núme-  
ro importante de turistas. Los gobernantes de ésta déca-  
da se percataron de los beneficios que tal actividad re-  
portaba al país y se interesaron por incrementar el númeo  
ro de turistas que nos visitaban. Con este fin se formo-  
la Comisión Mixta Pro Turismo que ya existía para 1929.-  
Se realizaron obras de infraestructura tendientes a embe-  
llecer la capital del país. Se alento la incipiente in--  
dustria hotelera eximiendola de impuestos, esto fue en -  
el año de 1932. Para 1949 se encontraba en operación un  
Consejo Nacional de Turismo, una Comisión Nacional de Tu-  
rismo y varias Comisiones Locales de Turismo. En 1949 se  
creó la Dirección de Turismo de la Secretaría de Goberna-  
ción y en 1959 inició sus labores el actual Departamento  
de Turismo, según disposición de la Ley de Secretarías y

Departamentos de Estado.

A principios de la década de los 60s se creó el actual Consejo de Turismo, el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, con el objeto de propugnar por el estudio e incremento del turismo; en 1961 se promulgo la Ley Federal de Turismo.

En la actualidad operan varios organismos relacionados con la actividad turística entre los que se encuentran los siguientes:

- 1.- Departamento de Turismo.
- 2.- Consejo Nacional de Turismo.
- 3.- Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas
- 4.- Fondo de Garantía y Fomento del Turismo
- 5.- Fondo de Promoción de la Infraestructura Turística.
- 6.- Asociaciones Particulares Relacionadas con el Turismo.

Las medidas tomadas por estos organismos se han visto favorecidos por varios factores externos, entre los que se encuentran el gran uso del automóvil a principios de este siglo, mayor tiempo de ocio para algunas clases sociales de las naciones más avanzadas principalmente, así como un mayor exedente económico y el gran desarrollo cobrado por todos los medios de transporte y

comunicación.

La vecindad con los Estados Unidos de Norteamérica y el gran desarrollo económico de este país, han sido factores determinantes para que grandes grupos de turistas provenientes de esta nación nos visiten año con año, a partir de la gran depresión.

También a esto se debe que más del 80% de nuestros visitantes en calidad de turistas procedan de este país, ya que les resulta más económico visitar a los países vecinos que a cualquiera otra nación (50).

El turismo receptivo representa una importante entrada de divisas al país por la vía del gasto que los turistas realizan en este; y juega un papel muy importante en la economía nacional y concretamente en la balanza de pagos nacional. En atención al déficit de nuestra balanza comercial, originada por un exceso de importaciones sobre las exportaciones; el ingreso por turismo cobra primordial importancia ya que contribuye a disminuir este déficit y por consiguiente a nuestro endeudamiento con el exterior.

Si consideramos que en gran medida nuestras

(50).- Datos tomados de: Moreno Toscano Octavio Lic. "La Encrucijada de la Actividad Turística en México". Comercio Exterior Vol. XX N°. 5.- Mayo 1970. Banco Nal. de Comercio Exterior. P.P. 374 y 375.

importaciones son de maquinaria, equipo, materias primas y productos semielaborados; y que todos estos artículos son indispensables para la producción nacional, y en consecuencia para el desarrollo de nuestra economía, no será fácilmente comprensible la importancia del ingreso por concepto de turismo al representar este en una fuente de divisas que nos permiten financiar en buena medida nuestras importaciones y con ello nuestro desarrollo económico.

7 En contraposición al turismo receptivo tenemos al egresivo que puede ser considerado como la salida de turistas residentes en el país al extranjero. Esto origina una salida de divisas con el consecuente incremento de nuestra cuenta de importaciones. Esta fuga de divisas limitan nuestra capacidad para importar.

Debido a estos factores adversos, mismos que veremos con mayor amplitud posteriormente, consideramos necesario limitar el egreso por turismo, y por ello nos avocaremos al estudio de este fenómeno.

#### B).- MAGNITUD DEL FENOMENO.

El gasto por turismo ha aumentado notable y rápidamente en los últimos 10 años, pasando de 35 millo-

nes de dólares en 1962 a 172 millones 200 mil dólares en 1971. De tal suerte que este gasto se ha incrementado a una tasa media anual del 15.3 % que supera a la tasa de crecimiento de nuestras exportaciones de mercancías, así como la del ingreso por turismo y por transacciones fronterizas. La cuenta de egresos por turismo es la que ha reportado los mas altos crecimientos de todas las cuentas de la Balanza de Pagos en los últimos 10 diez años.

Este crecimiento tan acelerado es el que ha convertido al gasto por turismo en un problema para la economía nacional, ya que su situación con el exterior no es nada favorable y menos para soportar un gasto que se incrementa a un ritmo tan acelerado.

Además este gasto en su mayoría es superfluo, y con una fuga de divisas tan necesarias para mantener el desarrollo económico.

Por otro lado, representa parte del excedente económico nacional que pudiera ser reinvertido, es todo lo contrario ya que se filtra al exterior, menguando en esta medida la tasa de inversión que es la base del desarrollo económico. Este gasto también contribuye a limitar las posibilidades del país para fabricar o en su caso importar aquellos bienes que le son necesarios para su desarrollo.

Ahora encontramos que el gasto medio percápi-



ta de los turistas mexicanos en el extranjero resulta ser varias veces superior al gasto medio de los turistas extranjeros en nuestro país, que es de 240 dólares (3 mil pesos), mientras que el de los mexicanos fue de 950 dólares (11,875 pesos) en los últimos seis años.

El gasto por turismo es realizado por una minoría de la población del país. Así tenemos que de los 249 992 turistas mexicanos que salieron al exterior solo representaron el 0.5 % del total de habitantes que se estimaron para la República en el mismo año.

Estas cifras nos muestran lo dispendioso que es el gasto y lo localizado que está dentro de la población nacional. Entre los factores que han contribuido a esta situación están el incremento del ingreso disponible y la mala distribución de éste, así como las nuevas formas de pago diferido que tienen los turistas para hacer sus viajes al exterior, lo que induce a un gran número de personas a salir del país, aún cuando por el momento no dispongan de los medios necesarios para poderlo hacer.

Por consiguiente, es el gasto dispendioso de estos turistas el que debe de reducirse y canalizarse adecuadamente, ya que es el principal causante de la creciente fuga de divisas por turismo actividad que no tiene una contrapartida importante para el desarrollo econó

mico del país.

C).- ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS TURISTAS MEXICANOS QUE VIAJAN AL EXTRANJERO.

La mayoría de los turistas mexicanos que salieron al extranjero lo hicieron en los meses de septiembre, mayo y diciembre, que corresponden a períodos de vacaciones escolares o burocráticas en el Distrito Federal por lo que éstas se constituyen en un factor determinante para la salida de los turistas, ya que es el lapso en que disponen del tiempo de ocio necesario para poder viajar.

Visitaron preferentemente aquellos países vecinos como lo son los Estados Unidos de Norteamérica y Guatemala, sin embargo el número de los turistas mexicanos que visitó España casi igualó al número que visitó al país centroamericano antes mencionado. Si bien la mayoría de los turistas mexicanos visitaron a países del continente americano, ya que en su generalidad estos viajes les resultan mas económicos. La tendencia es viajar a Europa, ya que de los 10 países que recibieron en 1969 a mas de dos mil turistas mexicanos, seis corresponden a este continente, además que son los que ostentan las tasas medias anuales de crecimiento (del número de turistas

tas mexicanos) mas altas.

Se encuentran en edades que varían de los 25- a 49 años, debido a varios factores entre los que están- la mayoría de personas jóvenes dentro de la población na- cional; las personas con esas edades son las que desempe- ñan la mayoría de las actividades económicas, por lo que reciben una gran parte del ingreso nacional; se encuen- tran en una edad en que por su juventud los viajes les - son mas atractivos; es la generación mas favorecida por- los créditos de las empresas de viajes, por lo que se ha logrado una mayor educación. De aqui también se deriva - que la mayoría sean casados ya que es por lo general --- que estas personas con edad superior a los 25 años quie- nes tienen esta condición civil.

Se dedican a las actividades terciarias y a-- las propias del hogar. Si bien, las personas ocupadas en las actividades terciarias ocupan el segundo grupo mas - voluminoso de la población económicamente activa (28.1%) (51) y el mayoritario se integra por las personas dedica das a las actividades primarias (49.5%), éste último ape- nas contribuyó con el 21.2 % (52) al total del producto- interno bruto, mientras que el primero lo hizo con un --

(51).- Datos para 1969. Banco Nal. de Comercio Exterior, S.A.,-1968.

(52).- Ibidem. P.P. 99 y 101.

poco mas del 30 % del mismo total, por lo que recibe una mayor participación del ingreso nacional y dispone de un mayor excedente económico. En lo que respecta a la población ocupada en actividades secundarias, ésta representa el 22.6 % (53) del total de la población económicamente activa, y contribuyó en 1966 aproximadamente con el 31.4 % (54), al producto interno bruto, sin embargo los turistas que salieron al exterior ocupados dentro de estas actividades solo representaron en 1969 el 6.5 % (55) del total de turistas, cosa que nos indica que la distribución del ingreso en esta rama es muy desigual (aunque hay que examinar estos porcentajes de acuerdo con el mayor nivel de ingresos en estas actividades debido a la mayor tecnificación), o que a las personas ocupadas en esta rama no gustan de viajar al extranjero en calidad de turistas, cosa esta última que es muy remota. De todo esto se desprende que las personas dedicadas a las actividades terciarias son las que disponen de un mayor excedente económico y del tiempo de ocio suficiente, por lo que constituyen el grupo mayoritario de los turistas mexicanos que viajan al exterior.

(53).- Ibarra, David. "El Perfil de México en 1980". --- Ed. Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970. P.P.- 102 y 103.

(54).- Ibidem. Pág. 102 y 103.

(55).- Ibidem. Pág. 103 y 104.

El hecho de que en 1969 el 89 % de los turistas salieran de las tres entidades mas industrializadas de la República ( Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco) está íntimamente relacionado con el inmediato anterior, ya que es en estas localidades donde se concentra la mayor cantidad de personas ocupadas en actividades terciarias, y es en éstas entidades donde una gran parte de sus pobladores gozan de un ingreso real superior al del resto de los habitantes del país. Además que en esas entidades debido al desarrollo alcanzado en todos los órdenes sus moradores tienen mayores niveles educativos, la influencia que reciben del exterior es mas grande que en otras partes del país, la publicidad turística es mas abundante, etcétera, factores que influyen en las personas a viajar.

El medio de transporte mas utilizado es el avión, ya que es el mas cómodo para los viajes largos y el mas económico para turistas en las travesías transoceánicas.

Este gran uso del medio de transporte nos permite estimar el gasto que en puro transporte realizó el 90 % de los turistas mexicanos que salieron al extranjero en 1969. Esto se debe en buena medida a que tres de las cuatro entidades principales suministradoras de turistas se encuentran muy distantes de los principales --

lugares de destino. También aquí se refleja la influencia de las fuertes campañas publicitarias que realizan las compañías aéreas, y el hecho de que la mayoría de las excursiones que ofrecen las agencias de viaje son en avión y a plazos.

En 1969 la estancia del 62 % de los turistas-mexicanos en el extranjero fue de 1 a 15 días, período que tal parece "saben aprovechar muy bien", ya que se gastan aproximadamente 950 dólares per cápita en este lapso. Nos da la impresión, que la amplitud de este período se ajusta a las vacaciones y al tiempo que se toman las excursiones mas económicas.

## CONCLUSIONES .

1.- Analizando los orígenes del turismo, vemos que su aparición es reciente, ya que para ésta actividad se requiere un cierto nivel de ingresos de la población.

Lo que contribuyó grandemente a desarrollar ésta actividad fué la comprensión internacional y los servicios necesarios para atender a los turistas, estos requerimientos, los encontramos con los adelantos técnicos en materia de vías de comunicación, lográndose esto a fines del siglo XIX; después de esto los estados han hecho de esa actividad una institución por su importancia económica y política, teniendo no sólo interés sino participación en la creación de los servicios destinados al turista.

2.- Para poder mantener la institución del turismo el Estado recurre a la disciplina que le de consistencia y permanencia en la vida, y es así como aparece la regulación de Derecho, primero en Europa y posteriormente en América; haciendo su aparición en nuestra Patria hace apenas treinta años con la Ley General de Población que es la que regula esta actividad, misma que por su importancia ha preocupado a los gobiernos poste--

riores por hacer una legislación más completa y efectiva.

3.- Nuestra legislación se ha visto con serios problemas para poder determinar conceptualmente al turista y al turismo en forma valedera; siendo la causa de su confusión el dinamismo de la materia. Encontramos dos grupos reguladores que dan conceptos diversos: La Ley General de Población y la Ley Federal de Turismo; una de limita el concepto de turismo y la otra trata de precisar lo.

4.- Frente a ésta situación proponemos nuestro punto de vista muy particular, que es el siguiente: Turismo es la organización, incremento y protección de los medios necesarios que proporcionen a los viajeros nacionales o extranjeros los servicios que faciliten el descanso, la diversión o el conocimiento de la civilización nacional.

Turista es el viajero nacional o extranjero que usa los servicios destinados a facilitar el descanso la diversión o el conocimiento de la civilización nacional.

El Derecho del Turismo es aquella rama del Derecho que regula la organización, incremento y protec---



ción de los medios destinados a proporcionar a los viajeros nacionales o extranjeros, los servicios que facili-ten el descanso, la diversión o el conocimiento de la civilización nacional y que además regula las relaciones y actos que resulten del uso de tales servicios.

En estos criterios se incorpora un elemento - objetivo del turismo ante la dificultad de determinar la actividad turística por la acción del individuo; ya que en el ámbito subjetivo difícilmente podrá determinarse - por su carácter personal y volitivo.

5.- Pensamos que la regulación correcta de -- esos servicios se hace necesaria, y sólo es posible me-- diante la formación de una rama especial de la discipli-- na, llamada Derecho del Turismo, toda vez que la activi-- dad a regular reviste caracteres propios.

6.- Dentro del ámbito normativo del Turismo - tenemos que para que el Derecho del Turismo tenga efica-- cia, necesita cumplir con el procedimiento constitucio-- nal de nuestro país para que las leyes emanadas del Con-- greso tengan aplicación obligatoria, siendo ello posible cuando la misma Constitución faculte a los organos legis-- lativos para dictar leyes sobre turismo. Encontramos que la Fracción XVI del Art. 73 Constitucional solo habla de

migración en general siendo necesario para situar al turismo dentro de la norma, hacer una interpretación extensiva del concepto migración.

7.- El Derecho del Turismo tiene un campo amplísimo por regular, pues siendo la actividad que lo provoca de gran futuro, es de esperarse que esa expansión beneficia al Estado tanto como a los particulares, por lo que con una integración de las normas y disposiciones referentes al turismo le darán una ampliación, estudio y método de mayor importancia.

8.- El Turismo Egresivo es la salida de nacionales que van al extranjero en plan de turistas. Esto da lugar a una fuga de divisas, con lo que consecuentemente se ve incrementada nuestra cuenta de importaciones. El turismo egresivo debe de ser limitado, mediante una reglamentación adecuada para tal caso.

9.- El Turismo Egresivo aumenta año con año a un ritmo bastante acelerado, en vez de que tienda a disminuir; es la cuenta que ha reprotado un índice de incremento mayor de todas las cuentas de la Balanza de Pagos.

Este gasto que realizan los turistas mexica--

nos en el extranjero, es muy superior al gasto realizado por los turistas extranjeros en nuestro país.

Por otro lado, el porcentaje de mexicanos que salen, representan el 0.5% de la población lo que demuestra lo localizado que está este gasto. Consecuentemente este gasto debe frenarse y canalizarse adecuadamente en una reinversión que produzca beneficios al país.

10.- Para contrarrestar esta fuga de divisas, se puede hacer a travez de una campaña permanente más -- intensiva de visitar nuestro país, o bien mediante una -- legislación que cree una tasa impositiva a los viajeros, bien sea por la cantidad de dinero que lleven consigo, -- por los días que permanezcan fuera del país, que prefe-- rentemente los créditos que otorgan las agencias de via-- jes sean para conocer nuestro país, y sin descuidar una adecuada creación de conciencia del pueblo al hacerle -- ver el perjuicio que representa para el país, lo dispen-- dioso de sus gastos en el extranjero.

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

Alemán Miguel Lic., "Quince Lecciones de Turismo". Ed. - del Consejo Nacional de Turismo, México, D.F. 1966.

Arce, Alberto G. "Derecho Internacional Privado". 2a. Ed. Trad. Andrés Rodríguez R., Edit. Nacional. México 1965.

Arellano García Carlos. "Apuntes de Derecho Internacio--nal Privado"., U.N.A.M. , 1969.

Burgoa Ignacio. "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, 5a. Ed. México, 1966.

De Pina Rafael. "Estatuto Legal de los Extranjeros", -- Edit. Botas. 3a. Ed., México, 1966.

Diccionario de La Real Academia Española, Unión Tipográ--fica. Edit. Hispano Americana, México. 1963.

Diccionario de la Real Academia Española, Edit. Espaza--Calpe, S.A., Madrid, 1956

García Maines Eduardo. "Introducción al Estudio del Dere--cho" Edit. Porrúa, S.A. , 8a. Ed., México, 1958.

García Roque. "Primer Diccionario General Etimológico de la Lengua Española". Madrid 1883.

González A. Alpuche Rafael. "Temática y Legislación Turís--tica". 1a. Ed. México, 1969.

Ibarra David. "El Perfil de México en 1980". Edit. Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970.

Montanelli Indro. "Historia de Roma". Trad. de Domingo --Pruna, Ed. G.P. Espulgas Llobregat, Barcelona, 1969.

Moreno Toscano Octavio Lic. "La Encrucijada de la Activi--dad Turística en México". Comercio Exterior Vol. XX #5 - Edit. Banco Nacional de Comercio Exterior. México 1970.

Pérez Verdía Luis. "Tratado Elemental de Derecho Interna--cional Privado". Tipográfica de Artes y Oficios. Guadala--jara, 1908.

Ramírez José H. "Código de los Extranjeros" México 1960

San Martín y Teresa Xavier. "Nacionalidad y Extranjería"  
Edit. Mar. México, 1950.

Sepulveda Cesar. "Derecho Internacional Público". 2a. Ed  
Edit. Porrúa, S.A., México, 1960.

Sierra J. "Derecho Internacional Público" 4a. Ed., Edit.  
Porrúa, S.A. , México, 1963.

Tena Felipe de J. "Derecho Mercantil Mexicano". 5a. Ed.  
Edit. Porrúa. México, 1972.

Vallado Berrón F. "Introducción al Estudio del Derecho".  
Edit. Herrero, S.A., México, 1961