

158
201



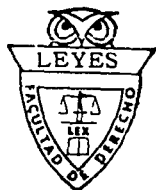
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO TURISTICO
URBANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PERFECTO GERMAN LEMUS MEDINA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

Págs.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS OPERATIVOS

1.1	Concepto de Estado.....	1
1.2	Concepto de Turismo.....	9
1.3	Concepto de turista.....	17

CAPITULO SEGUNDO

EL ESTADO Y EL TURISMO

2.1	Razones por las que el Estado regula el turismo.....	23
2.2	Bien Público Temporal.....	26
2.3	Aspectos del Turismo.....	29
2.3.1	Aspectos Culturales.....	30
2.3.2	Aspectos Sociales.....	32
2.3.3	Aspectos Económicos.....	35
2.4	En Relación con el Estado.....	36
2.4.1	Aspectos Culturales.....	36
2.4.2	Aspectos Sociales.....	38
2.4.3	Aspectos Económicos.....	39
2.5	En Relación con el Interés Público.....	41
2.5.1	Aspectos Culturales.....	42
2.5.2	Aspectos Sociales.....	43
2.5.3	Aspectos Económicos.....	44
2.6	Aspectos Jurídicos.....	45

CAPITULO TERCERO

LINEAMIENTOS JURIDICOS DEL ORDENAMIENTO TURISTICO URBANO

3.1	Lineamientos Constitucionales.....	53
-----	------------------------------------	----

	Págs.	
3.2	Ordenación Turística.....	62
3.3	Planificación Turística.....	66
3.4	Declaratorias y Zonificación.....	69
3.4.1	Bellezas Naturales (Parques Nacionales).....	73
3.4.2	Patrimonio Histórico Cultural.....	76
3.4.3	Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario.....	80
3.4.4	Zonas de Interés Turístico.....	82
3.5	Desarrollos Turísticos (Polos Turísticos).....	84
3.6	El Fideicomiso en Materia Turística.....	86
3.7	El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo....	91

CAPITULO CUARTO

EL ORDENAMIENTO TURISTICO URBANO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

4.1	Aspectos Indispensables del Plan Nacional de Desarrollo	97
4.2	Lineas de Acción.....	100
4.2.1	Programas Turísticos.....	106
4.3	Colaboración de la Sociedad, Entidades Federativas y Municipios.....	108
4.3.1	Vertientes del Plan Nacional de Desarrollo.....	108
4.3.2	Participación de la Sociedad.....	110

CONSIDERACIONES GENERALES	114
---------------------------	-----

CONCLUSIONES	116
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	120
--------------	-----

ANEXOS

INTRODUCCION

El presente trabajo es un esfuerzo, motivado por la vasta riqueza turística de México y el desarrollo alcanzado en esta actividad, por la forma en que se han utilizado los espacios y atractivos turísticos naturales y artificiales y por las construcciones y urbanizaciones considerando únicamente aspectos económicos.

El ordenamiento turístico urbano es la ocupación racional de los espacios del territorio con posibilidades de desarrollo, por la infraestructura y planta turísticas, así como la adecuada armonía del urbanismo arqueológico, histórico y artístico con su entorno natural o urbano.

El propósito de escribir sobre el ordenamiento turístico urbano, obedece a la inquietud por encontrar los medios e instrumentos jurídicos, que apoyen la actividad en estudio, a fin de estimularla y potenciarla sin los obstáculos que la detienen para beneficio de todos. En este propósito el Estado juega un papel fundamental.

En el capítulo primero aludimos a los conceptos esenciales de nuestro trabajo, valiéndonos de los términos que en esta materia se utilizan técnicamente.

En el capítulo segundo, tratamos de subrayar la importancia de la actividad del Estado en materia turística, destacando su misión, preocupación y justificación, que es alcanzar el bien público temporal, señalando los aspectos culturales, sociales y económicos.

En el tercer capítulo, profundizamos en las posibilidades de solución jurídica para lograr el ordenamiento turístico urbano y la participación determinante del Estado.

En el último capítulo, analizamos el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones que propone realizar con la participación conjunta del Estado y la Sociedad.

Las Consideraciones Generales, señalan la importancia de las declaratorias y planificación turística en el ordenamiento turístico urbano, y mencionan los proyectos que seguramente aparecerán en el Programa Sectorial de Modernización al Turismo.

CAPITULO 1 CONCEPTOS OPERATIVOS

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

El ser humano en su fragilidad e imperfección propia de su naturaleza necesita agruparse, primero en familia y luego en comunidad, caracterizándose ésto como vital a su propia existencia, ya que es un ser gregario que no puede imaginarse aislado de sus semejantes. En su interacción con los demás, forma comunidades que van a constituir la base de su desarrollo y perfeccionamiento como ser humano. Es en la comunidad donde desarrolla sus potencialidades y realiza una multiplicidad de actividades, la mayoría de las cuales tienen a su bienestar, entre las que se encuentra una actividad denominada política, que va a ser constante en todas las comunidades que forma.

Esta actividad dentro de la sociedad es necesaria e inherente al ser humano, porque la coexistencia y convivencia en comunidad tiene como atributos esenciales: una organización, fines comunes, un poder territorial superior, un tipo de obediencia y un orden jurídico que configura los valores éticos a que aspira todo ser humano.

La concepción de lo político, lo da a entender la maestra Aurora Arnáiz Amigo (1) cuando afirma "Lo político es la interrelación social, ya que político es cuanto posibilita la vida del hombre dentro de su vida social. La política es la actividad de esta interrelación.... El deber ser se identifica con lo ético" y agrega "En una consideración política lo ético es la función formal de lo político porque el hombre actúa para llevar a cabo el deber ser político que es el bien común".

1 Arnáiz Amigo, Aurora. ¿Qué es el Estado?, Primera Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México Cuadernos de Cultura Universitaria 112, México, 1979, pág. 17.

De esta necesaria e ineludible actividad humana, surgen a través del tiempo, diferentes formas de organización que han recibido distinta denominación.

En 1513 aparece la voz "Estado" por primera vez en la historia de la doctrina política, en el libro "El príncipe" de Nicolás Maquiavelo. Este vocablo no existía en la terminología antigua.

En Grecia se utilizó la palabra "Polis" que significó su forma política fundamental, y aunque después, se inició un movimiento hacia las ligas y federaciones que tendían a asegurar la paz y la defensa comunes, la forma de organización característica fue la "Polis", que identificaba al griego con su comunidad o ciudad, es decir, era la pertenencia a una agrupación de ciudadanos con sus leyes y costumbres y no la vinculación a un territorio determinado.

Las obras de Platón y Aristóteles si bien aluden a la realidad política de su tiempo, no contienen una determinación clara del concepto Estado.

En Roma, la evolución política transcurre de un régimen monárquico a la república y concluye con el imperio, etapas dentro de las cuales se utilizaron varias expresiones para denominar la organización política de los romanos, que al igual que en Grecia, se caracterizó por ser una comunidad de ciudadanos.

El estudio de la actividad política fue muy escaso, y es en el último siglo del imperio cuando se adopta una terminología de la realidad política. Los términos que se utilizaron fueron *populus*; res pública que Cicerón define como cosa del pueblo, como la reunión de hombres congregados bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común; *civitas* que se identificó con res pública y que consiste en una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro está constituido por una ciudad. El sentido en que se entendía la comunidad es mucho más jurídico que en Grecia.

En la Edad Media hubo una pluralidad de nombres asignados a la agrupación política, debido a la diversidad de la realidad política.

En la Edad Media se hace referencia al imperium como recuerdo del imperio romano, pero entendido como el poder de dominación del príncipe; al regnum que enfatizaba la potestad del monarca, al señor feudal que es una autoridad intermedia entre el rey y los subditos.

Con el renacimiento, las ciudades adquirieron el derecho a gobernarse por sí mismas y constituyeron verdaderas repúblicas, se da nacimiento así al Estado Moderno.

Se llama Estado Moderno a la forma de organización política en que vive la humanidad, desde el renacimiento hasta la revolución francesa de la que surgirá el Estado Contemporáneo. En el ámbito internacional aparecen las ligas a raíz de la primera guerra mundial.

Del vocablo Estado, el Diccionario de la Lengua Española (2) señala que es el "Cuerpo político de una nación".

El concepto de Estado es controvertido, multifacético o multívoco por sus diversas significaciones. Determinar lo que es el Estado, ha sido una tarea muy compleja para quienes han intentado conceptualizarlo, ya que no se han puesto de acuerdo al explicar una misma realidad humana, así desde muy diversos puntos de vista se ha tratado de precisarlo, llegando a resultados muy disímiles sobre lo que es. Igualmente, existe una serie de conceptos con los que unas veces se le identifica y en otras se le diferencia, por lo que se hace más difícil su comprensión.

Del mismo modo y retomando su sentido gramatical, puede-

2 Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1984, pág. 578.

mos decir que, Estado es la situación en que se encuentra la sociedad y su particular forma de ser por la que esta sujeta a cambio. Es una forma de estar y una manera de ser.

A partir del análisis y observación de lo que la actividad humana realiza, intentaremos enumerar los elementos que constituyen la realidad del Estado.

Jellinek (3) explica que las relaciones que se establecen entre los hombres son de mando-obediencia de un modo permanente en un territorio. Las relaciones humanas que se dan en el Estado son de una múltiple diversidad, por ello hay que ordenar y reducir los elementos diseminados a unidades, así existen unidades en la vida social: espaciales, temporales, causales, formales y teleológicas. Es en estas últimas, en donde la diversidad de relaciones humanas se unifican por el fin común a que tienden y por ello se les llama de asociación. A este tipo de unidad pertenece el Estado.

La unidad de asociación que forma el Estado es la más completa y poderosa, posee más fines constantes que ninguna otra, es la organización más comprensiva y perfecta. Su poder abarca a todos, de su poder coactivo proceden los demás poderes coactivos de asociaciones inferiores, el espacio en el que se ejerce es el límite de dicho poder, hacia el interior es un poder ilimitado e incondicionado que obtiene su fuerza de sí mismo. Con estas ideas expresa en un concepto social que, el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

Al Estado es imposible concebirlo si falta uno de sus elementos, para Jellinek son el territorio, la población y el poder. -- Así el Estado es la unidad que resulta de la síntesis de sus elementos.

3 Cfr. Jellinek Georg. Teoría General del Estado, tr. de la Segunda Edición Alemana y Prologo por Fernando De los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1981, pp. 128-132.

El territorio es el ámbito espacial a que se circunscribe la actividad del Estado o sobre el que se ejerce el poder estatal, - sin un territorio no existe el Estado. El pueblo o comunidad humana también es presupuesto indispensable.

La Nación se ha entendido en forma diferente: En una acepción es el medio que facilita el nacimiento y evolución tranquilo -- del Estado, es el asiento de la doble pretensión de unidad e independencia. En otra acepción se globaliza el término Nación como si fuera población y sustituye inclusive al término Estado, sin embargo no existe coincidencia absoluta o perfecta entre los dos términos, por que existen Estados Nacionales y son frecuentes aquellos que se componen de varias naciones.

El poder en general, puede ser entendido como una relación entre los hombres y como un atributo de éstos, el poder político o - estatal es producto o manifestación social, es creación o consecuencia de la vida social, es expresión del Derecho, es poder jurídico y como tal es un poder Constitucional porque el Estado tiene que descansar o elevarse sobre una Constitución, sobre un ordenamiento jurídico que le da base o fundamento. El poder político supremo del Estado en una de sus acepciones equivale a Soberanía, el Estado es la organización del poder coactivo del Derecho.

La Soberanía aparece como la nota característica del Estado Moderno, que sólo a él pertenece, es la pretensión nacional de -- unidad, es la supremacía del poder estatal. Es independencia frente a todo otro poder social o político, es ante todo unidad e independencia.

Bodino fué quién por primera vez expuso sus caracteres. - El poder soberano es un poder absoluto e ilimitable, la Soberanía no tiene más límites que los que ella misma fija, es ilimitable desde fuera. La Soberanía es la facultad independiente y suprema que posee el Estado para auto-organizarse y auto-determinarse, es la facultad de un pueblo para gobernarse libremente y sin intervención de otros

poderes, en suma la facultad de asegurar la libertad e igualdad de sus miembros.

La organización que constituye el Estado se expresa en un ordenamiento jurídico. Este último determina la organización de la sociedad y en consecuencia la estructura del Estado. La organización estatal esta construida para actuar sobre la vida social, ordenarla y servirla, para ello dicta su orden normativo.

El Estado y el Derecho se implican en una relación necesaria, pero esto no significa que se puedan concebir el uno separado o con independencia del otro. Ninguno de los dos esta fuera o sobre el otro, porque el Derecho representa el procedimiento y la forma a través de la cual el Estado se organiza y manda, el Estado a su vez, a través del Derecho se forma, manifiesta y realiza su voluntad.

En el estudio del Estado hay una gran diversidad de criterios de ordenación, de perspectivas y de metodos, en consecuencia existen multiples definiciones:

El maestro González Uribe (4) siguiendo las ideas del profesor Sánchez Agesta clasifica cuatro tipos de teorías, que tratan de dar una definición conceptual del Estado:

- Deontologicas: Tratan de determinar al Estado por el contenido específico de fines, normas o valores que debe realizar. A este tipo corresponden las corrientes del iusnaturalismo racionalista o iusnaturalismo de inspiración aristotélico-tomista, como son también las de Grocio y Kant.

Grocio (5) señala el goce del Derecho y la utilidad común

- 4 González Uribe, Hector. Teoría Política, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pp. 156-159.
 5 Cfr. Grocio, Hugo. Del Derecho de la guerra y la Paz, versión de Jaime Torrubiano Ripoll, Tomo 1, Primera Edición, Editorial Reus, S.A., Madrid, España, 1925, pág. 60.

como causa final de la unión de los hombres en el Estado, mientras - que Kant (6) manifiesta que el Estado "es la reunión de un número ma yor o menor de hombres bajo leyes de Derecho".

Maurice Hauriou (7) se encuentra en esta posición, al decir que el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una - centralización política y jurídica, que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la cosa pública como el conjunto - de medios para realizar el bien común.

- Sociológicos: Consideran al Estado como la agrupación - social con la nota característica de la calidad de su poder. Dentro de este tipo de definiciones se encuentran las de Jellinek, Heller y Max Weber. A la definición de Jellinek ya nos referimos en líneas an teriores, por lo que atenderemos al criterio de Heller (8) quien men ciona que el Estado es la organización, la estructura de dominación territorial soberana, de efectividad organizada en forma planeada pa ra la unidad de decisión y acción.

Max Weber (9) define al Estado como "un orden jurídico y administrativo -cuyos preceptos pueden variarse- por el que se orien ta la actividad -"acción de la asociación"- del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende - validez no sólo frente a los miembros de la asociación -que pertene- cen a ella esencialmente por nacimiento- sino también respecto de to da acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación".

6 Kant, Immanuel. Principios Metafísicos de la Doctrina del Dere- cho, Primera Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Nuestros Clásicos, México, 1978, pág. 142.

7 Cfr. Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucio- nal, tr. de Carlos Ruiz Del Castillo, Primera Edición, Editori- al Reus, S.A., Madrid, España, 1927, pp. 39-41.

8 Cfr. Heller, Hermann. Teoría del Estado, Primera Edición, Edito- rial Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pág. 255.

9 Weber, Max. Economía y Sociedad Teoría de la Organización, tr. - de José Medina Echavarría, Tomo I, Primera Edición, Editorial -- Fondo de Cultura Económica, México, 1944, pág. 56.

- Jurídicas: Derivan del formalismo jurídico que busca reducir los problemas de la teoría política a fórmulas de Derecho. El Estado para Kelsen (10) es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental. Giorgio Del Vecchio (11) señala que el Estado "es el sujeto de la voluntad que establece un orden jurídico, o bien, es el sujeto del orden jurídico en el cual se verifica la comunidad de vida de un pueblo". También en este sentido jurídico, explica Jellinek (12) que "es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un territorio determinado; o para explicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario".

- Políticas: Resaltan al Estado como la formación característica de la vida política.

Posada (13) concibe al Estado como "una comunidad de vida permanente limitada o definida en el espacio -territorial- y dotado de poder suficiente -capaz- para establecer un orden jurídico, o sea un equilibrio de fuerzas e intereses, según exigencias éticas". Inclusive Sánchez Agesta (14) pertenece a este grupo al definir al Estado como "una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que

- 10 Cfr. Kelsen, Hans. Compendio de Teoría General del Estado, tr. de Luis Recasens Siches y Justino Ascárate Flores, Tercera Edición, Editorial Blume, Barcelona, España 1979, pp. 131-132.
- 11 Del Vecchio, Giorgio. Filosofía del Derecho, Sexta Edición, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1953, pág. 438.
- 12 Jellinek, Georg. Teoría General del Estado, tr. de la Segunda Edición Alemana y Prologo por Fernando De los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1981, pág. 135.
- 13 Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1928, pág. 77.
- 14 Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política, Sexta Edición, Editora Nacional, Madrid, España, 1979, pág. 137.

tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad".

De las anteriores ideas y definiciones que nos presentan un concepto del Estado, la mayoría de ellas destacan algún elemento, pero el conjunto de ellas describen los elementos fundamentales que constituyen la institución estatal.

Concluyendo, consideramos que el "Estado" es la organización humana establecida en un territorio, con un poder supremo, teniendo como base de su existencia y actividad un orden jurídico y -- por razón esencial la realización de los valores fundamentales de la persona humana.

1.2 CONCEPTO DE TURISMO

El hecho de que el hombre se traslade de un lugar a otro no es privativo de la actualidad, normalmente ha habido siempre un traslado del lugar de habitad o domicilio a otro, obedeciendo a una multiplicidad de motivos y finalidades.

En Roma se describe con el término "peregrinatio", que es la forma sustantiva del verbo "peregrare" que significa viajar en general, y el viaje que se realiza por corto tiempo algunos días y especialmente para divertirse se denominó "peregrinatio brevis". A su vez la voz "viajata" por los años 1830 en el mundo hispánico, significó "Paseo o viaje por poco tiempo y especialmente el que se hace por algunos días para divertirse", ésta voz fue suprimida en 1956 -- del Diccionario de la lengua "Española", tomando su lugar la palabra "Turismo", derivada de "Turista" y ésta como proveniente del inglés "Tourist". Esta última derivación es inexacta, en razón de que el -- origen etimológico de la palabra turismo y los significados que a través del tiempo le han asignado los estudiosos, proceden del latín, que pasa al francés y de éste a la lengua española y a la inglesa. -

El vocablo turismo tiene su origen en las raíces latinas tour y turn, ya sea del sustantivo tornus, torno, o del verbo tornare (girar, en el latín vulgar), como sinónimo de viaje circular. (15)

Se afirma que probablemente la voz tour tiene un origen hebreo ya que en la Biblia la voz tur fué utilizada por Moisés, cuando "envio a Canaán a un grupo de representantes para "visitarlo" y obtener la información necesaria respecto a las características generales del lugar"; esta palabra en el hebreo moderno, ya no se utiliza aunque en la antigüedad se empleo como sinónimo de "viaje de vanguardia", "reconocimiento" o "exploración".

Al vocablo "tour" se le asigna el significado de "viaje circular" "vuelta, movimiento circular", ejemplo "faire un tour" dar una vuelta, pasearse yendo y viniendo. El vocablo tour paso idéntico al inglés y aparece documentalmente por primera vez en 1760. En el transitivo "to make tour" como galicismo del francés tour.

El "The Shorter Oxford English Dictionary", en los años de 1800 y 1811 define el término "tourism" de la manera siguiente:

"Turismo" la teoría y la práctica de viajar, viajando por placer. (uso despectivo).

Al turismo se le ha enfocado desde diversos puntos de vista, y bajo las diferentes disciplinas que lo estudian o con las que guarda una estrecha relación, como son la sociología, la economía, la demografía, la filosofía, entre otras, por lo que se ha intentado conceptualizarlo desde diversas perspectivas, sin embargo el resultado ha sido diferente, en razón de que se estudia al turismo destacando los aspectos y matices característicos de la disciplina que lo analiza, utilizando cada una su propia terminología, al grado que pareciera que se está describiendo fenómenos distintos, y así cada país, autor u organismo internacional dan su propia definición.

15 Cfr. González A. Alpuche, Rafael. Temática y Legislación Turística, Segunda Edición. Ediciones de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1978, pp.59-62.

Una buena parte o más bien la mayoría de este sector de la actividad humana denominada turismo, se manifiesta en la vida de relación, es decir, las relaciones de este tipo que se dan entre los hombres están sujetas o sometidas al Derecho, ya sean relaciones de hombre a hombre, o entre el individuo y el grupo social, la familia, el municipio, el Estado al que pertenece, o los grupos entre sí. De esta manera se habla de relaciones jurídicas entre un sujeto activo o turista y un sujeto pasivo o prestador de servicios turísticos, -- sin embargo el turismo es aún más.

El turismo es el ejercicio de la libertad de tránsito, -- que es su origen y un valor de la libertad humana.

El trasladarse libremente de un lugar a otro es un derecho reconocido plenamente en la mayoría de de los Estados. En México se reconoce y se establece como una garantía constitucional. El derecho a trasladarse o viajar se señala en nuestro artículo 11 Constitucional, este artículo es parte esencial del turismo.

Asimismo, el Derecho al descanso o al ocio se encuentran garantizados en la Constitución, ya que son una razón, un motivo y -- una finalidad del turismo. El ocio es la libertad de ocupar o no el tiempo fuera de aquel que se emplea para las actividades cotidianas o diarias como el trabajo.

El turismo comprende un conjunto de caracteres o elementos esenciales que lo determinan, no obstante no se ha llegado a precisar con claridad la significación que entraña, y aún el Derecho no ha determinado con nitidez la realidad que representa.

Diversas son las definiciones de los estudiosos del fenómeno turístico, así como de los Organismos Internacionales. Oscar de la Torre Padilla (16) menciona algunos:

16 De la Torre Padilla, Oscar. El Turismo Fenómeno Socioeconómico y Cultural, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Turismo, México, 1976, pp. 21-23.

Morgeroth menciona que turismo "es el tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar fijo de residencia para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura o para llevar a cabo deseos de diversa índole, únicamente como consumidores de bienes económicos y culturales"

Borman dice que Turismo "Es el conjunto de viajes cuyo objeto es placer o por motivos comerciales o profesionales u otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. No son turismo los viajes realizados para trasladarse al lugar de trabajo".

Glucksmann manifiesta que Turismo "Es la suma de relaciones existentes entre personas que se encuentran pasajeramente en un lugar de estancia y los naturales de ese lugar".

Troisi Michele lo define como el "Conjunto de traslados temporales de personas, originados por necesidades de reposo, de cura, espirituales o intelectuales".

La Academia Internacional del Turismo de Montecarlo señala por Turismo "Término que se refiere a los viajes de placer. Conjunto de actividades humanas que tienen el objeto de llevar a cabo esta clase de viajes. Industria que participa en la satisfacción de las necesidades del turista".

La Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo actualmente la Organización Mundial del Turismo, lo define como la "Suma de relaciones y servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntaria, no motivada por razones de negocios o profesionales".

Oscar De la Torre Padilla expresa que el Turismo "es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por mo-

tivos de recreación, descanso, cultura y salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro en el que no ejercen alguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de suma importancia económica y cultural".

Hunziker y Krapf afirman que el Turismo "Es el conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia no están motivados por una actividad lucrativa principal -- permanente o temporal"(17)

El Plan Nacional de Turismo señala que "Es el conjunto de actividades que ofrecen espacios, bienes y servicios al hombre y a la sociedad, por el cual, abandonan su lugar de residencia habitual sin posibilidad alguna de remuneración y en busca de descanso y esparcimiento culturales en el tiempo libre de ocio necesario".

Finalmente en un sentido estrictamente jurídico, Rafael González Alpuche (18) dice que turismo "Es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hechos jurídicos que lleva a efecto el individuo, para emprender o al realizar un viaje y obtener su estancia legal en lugar distinto al de su radicación".

Asimismo, la única Ley Federal de Turismo que ha definido el concepto en estudio, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1980, que fué abrogada por la Ley Federal de Turismo vigente; la cual lo definía como el conjunto de actividades que se originan por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar".

En la actual Ley Federal de Turismo del 6 de febrero de -

- 17 Acerenza, Miguel A. Administración del Turismo Conceptualización y Organización, Primera Edición, Editorial Trillas, México, --- 1984, pág. 22.
- 18 González A. Alpuche, Rafael. Temática y Legislación Turísticas, Segunda Edición, Ediciones de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1978, pág. 99.

de 1984, no se define el concepto de turismo, y las razones de ello se dan en la exposición de motivos de la misma Ley en los siguientes términos "Con toda intención se ha evitado definir al turismo, en -- virtud de que tal convencionalismo limitaría los alcances de la Ley, estimando que con el señalamiento expreso de los servicios turísti--cos que deben regularse, con la definición del usuario y del presta--dor de los mismos, y con la determinación precisa del objeto de la - propia Ley, es posible desarrollar adecuadamente las atribuciones -- que tiene conferidas el Ejecutivo Federal en esta materia"(19)

Consideramos que este último criterio es erróneo, en vir--tud de que al contrario de como se expresó en la exposición de moti--vos, en la ley debe definirse lo que se entiende por turismo en sus elementos primordiales, precisando que actos y que hechos regula, sin llegar a consideraciones fuera de lo que debe entenderse por turismo y como consecuencia por turista y por prestador de servicios turísti--cos.

Una mayor precisión del significado de turismo, facilita--rá su regulación, ya que, aún cuando se ha considerado una tarea di--fícil, ello no es imposible y las diferentes ramas del saber con ma--yor relación, deberían armonizar y complementar su comprensión sin - calificar como exclusivo a un fenómeno que comparte en su continente diferentes aspectos y matices. Al Derecho toca determinar con clari--dad la realidad turística, dado que la precisión legal contribuye a dar el real significado y auspicia la correcta aplicación de la Ley.

La actividad del hombre requiere del tiempo disponible pa--ra llevar a cabo los diversos fines que se propone. Así se puede di--vidir el tiempo, en tiempo de vida natural o biológico, en tiempo de trabajo y tiempo libre. Este último es el utilizado para diversos fi--nes, para el ocio, el placer, el esparcimiento, el entretenimiento, diversión, distracción, descanso, recreación, deleite, etc., por ello

19 Olivera Toro, Jorge. Legislación y Organización Turística Mexi--cana, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 72.

en una concepción acertada Miguel A. Acerenza (20) señala "El turismo no es mas que una forma particular del tiempo libre y una forma particular de recreación. El turismo no cubre todas las formas de uso del tiempo libre y de la recreación. Es esencialmente una actividad relacionada con el placer, el descanso y la recreación"

El viajar o trasladarse fuera de su lugar de residencia habitual, debe ser por un periodo corto de tiempo, es decir, transitorio y lo fundamental en el turismo, es que dicha actividad humana se realice esencialmente con los fines de placer, descanso o recreación.

Por otra parte, como algunos autores lo señalan, como resultado de esta actividad humana y de los fines que le son inherentes, se origina en forma paralela e indispensable, la actividad encaiminada a satisfacer dichos fines, surgen así fundamentalmente servicios como hospedaje, transporte, alimentos, agencias de viajes, arrendadoras de vehiculos en general y una multitud de productos como recuerdos del viaje o souvenirs, artesanías, revistas, guías, etc. A este respecto se ha señalado que: "puesto que la existencia del turismo como tal, requiere para serlo, que se le den a los elementos que lo conforman, esto es, a la naturaleza, la cultura, al hospedaje, al transporte, etc., usos turísticos específicos que no poseen por sí mismos como cualidad" (21)

No puede desconocerse que existen algunos de los mencionados productos y servicios, con escasa o circunstancial atención turística, pero existen otros, que fueron creados para satisfacer los fines propios del turismo y desde su creación su uso es eminentemente turístico, por lo que forman parte importantísima del mismo, ya que en la

- 20 Acerenza, Miguel A. Administración del Turismo Conceptualización y Organización, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1984, pág. 22.
- 21 Molina E. Sergio y Rodríguez Abitia, Sergio. Planificación Integral del Turismo, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1987, pág. 12.

actualidad en la mayoría de los casos, se establecen relaciones jurídicas entre quienes prestan y crean este tipo de productos y servicios y quienes los utilizan.

Por todo lo anterior, concluimos que el Turismo es la suma de actos jurídicos (en la mayoría de los casos como parte de relaciones jurídicas) originados por el traslado de la persona o sujeto de derecho, fuera de su lugar de residencia habitual por un período corto de tiempo, con la intención esencial de placer, descanso o recreación.

El ejercicio del derecho de tránsito es parte esencial del turismo, ya que no puede entenderse sin el desplazamiento de personas que libremente deciden trasladarse hacia el interior del Estado al que pertenecen, o hacia el exterior del mismo, cumpliendo los requisitos que le exija el Estado o Estados a los que pretenda dirigirse.

Las relaciones jurídicas propias de la actividad se entablan aún antes o durante el traslado que se efectúa.

El desplazamiento se realiza temporalmente fuera del lugar de residencia habitual. La temporalidad es parte esencial del turismo, porque no habría turismo cuando el traslado se realizara con la intención de permanencia al lugar al que la persona se dirige.

Esta actividad humana se realiza esencialmente con la intención de placer, descanso y recreación. Estos fines engloban formas particulares de cada una de ellas, como son el ocio, el esparcimiento, la diversión, distracción, cultura, salud, deleite, entretenimiento, etc.

1.3 CONCEPTO DE TURISTA

En la antigüedad también se denominó de muy diversas maneras, a la persona o conjunto de personas que viajaban de un lugar a otro para divertirse, distraerse, descansar, etc., y que regresaban al lugar donde habitualmente residían. En Roma se les designó con el término "peregrino", pero al igual que la actividad, el vocablo "Turista" se derivó del vocablo francés "tour", que a su vez procede -- del latín, como dijimos "tornus" (torno) como sustantivo, es decir, con que se designa a quien realiza la acción.

Los sufijos ist, ismo que completan las palabras turista y turismo se refieren a la acción que recae sobre una persona o un grupo de ellas.

En los años 1800, 1811, el Diccionario "The Shorter English Dictionary" le asigna al término "turista" la siguiente acepción: "persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación, alguien que viaja por placer o cultura visitando varios lugares por sus objetos de interés, paisaje, etcetera".

El Diccionario de la Lengua "Española", Decimoctava Edición en 1956, lo define así: "Turista (Del inglés Tourist) com. persona que recorre un país por distracción y recreo".

Aunque parece que el vocablo español "turista" se haya -- originado del inglés, González A. Alpuche (22) señala que es inexacto, en razón de que tanto el vocablo inglés turn como el vocablo español turista proceden del vocablo francés tour.

Así se entiende en una de las acepciones que se da al vo-

22 González A. Alpuche, Rafael. op. cit., pág. 59.

cabo "turn" por el nuevo Diccionario Webster, 1945 "Acción de aquel que vuelve al punto de partida después de un itinerario ordenado".

En la relación jurídica que caracteriza al turismo, existe un sujeto activo que es el turista y un sujeto pasivo que es el prestador de servicios turísticos, resulta imposible separar del campo del Derecho la regulación de turista como un concepto general, como si aquel fuera una especie de este último, sin embargo más bien, el concepto general de turista en sus atributos o elementos esenciales debe ser aprehendido por el Derecho que le da significación jurídica, porque aunque haya turistas que no utilicen ninguno de los servicios turísticos, que se le ofrecen y que fueron creados para facilitar las necesidades propias de quienes viajan con afán de placer, descanso o recreación, como son el hospedaje, el transporte, los alimentos, etc., no por ello deben quedar fuera de la protección del Derecho.

El Derecho a transitar y al libre asentamiento, a través del tiempo, si bien no ha sido reconocido plenamente en todos los Estados, a pesar de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que dice "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado", así como "a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país" - en la actualidad algunos Estados totalitarios empiezan a admitir para sus ciudadanos su existencia y ejercicio.

Algunos Organismos Internacionales han tratado de definir el término "turista" de la forma siguiente:

La Organización de las Naciones Unidas el 4 de junio de 1954, en la Convención sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo - celebrado en Nueva York, en su artículo I, inciso b), señaló "El término turista designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, -

lengua o religión, que entre en un territorio de un Estado contratan te distinto de aquel en que dicha persona tenga su residencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, con fines de turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración"

Como puede observarse este Organismo Internacional, sólo considera como turista al extranjero que visita un Estado distinto - al suyo, y no al nacional que se desplaza dentro del interior del territorio de su Estado, al que califica como paseante, veraneante, -- viajero, peregrino, excursionista, etc; en este sentido es entendido por algunos autores, inclusive la misma Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1965, vuelve a denominar excursionista, al nacional que se traslada en el interior del territorio de su Estado, en la -- Conferencia que realizó en Roma sobre Turismo y Viajes Internacionales, en la que por exclusión afirmó que turista "es el visitante temporal que permanece al menos veinticuatro horas en el país que visita; las finalidades de su viaje pueden clasificarse del modo siguiente: a) Placer, distracción, vacaciones, salud, instrucción, religión y deporte, b) Negocios, familia, misiones y reuniones"

En el Séptimo Congreso Interamericano de Turismo, Resolución XIV, punto uno, afirma "... el concepto de turista predominante en los Estados americanos incorporado a su derecho positivo, con expresas manifestaciones en unos casos y sin tales manifestaciones - en otros, se refiere a la persona que permanece en lugar distinto de su residencia habitual o se ausenta temporalmente de ésta por más de veinticuatro horas, y que invierte en sus gastos recursos que no provienen del lugar visitado. La duración de la estada, (sic) aunque no es igual en todas partes, tiende a fijarse en seis meses".

Por razón natural, el viajar con propósito de placer esta comprendido en lo que se llama Derecho de Gentes o Derecho Interna--

cional, y como tal, cada Estado regula dicho tránsito de personas en varias leyes, en nuestro país es la Ley General de Población la que establece las calidades migratorias, entre ellas la calidad migratoria de inmigrante y la característica de turista.

González A. Alpuche, Rafael (23) define al turista como - "el individuo que posee el atributo jurídico temporal, que lo señala como persona de derecho turístico", entendiéndose por este último "el conjunto de normas que repula el acto o hechos jurídicos, de cierto sector del movimiento migratorio de un Estado". Sin embargo, el turismo es un fenómeno que se manifiesta tanto al exterior como al interior de los Estados, y como tal, se regula por el Derecho Internacional y por el Derecho de cada Estado.

En las diversas Leyes Federales de Turismo que se han expedido en nuestro país, se ha intentado regular al turista estableciendo la consideración de lo que para efectos legales significa.

En la Ley Federal de Turismo vigente, se determina en el artículo 3 "se considera como turista a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual o que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere el artículo siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley General de Población para efectos migratorios". Esta concepción no es muy acertada, en razón de que menciona parte de las actividades que puede realizar un turista más no todas, en efecto, el trasladarse temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual es parte esencial del turismo y por lo mismo del turista, pero en el sólo traslado no se agota la actividad como tal.

El segundo criterio considerativo de la Ley es desacertado, en razón de que es parte de la actividad que realiza el turista,

pero no necesariamente quien contrata algún servicio turístico debe ser considerado como turista, porque bien podría no ocupar ningún -- servicio turístico y sin embargo no por eso deja de ser turista, -- aunque es poco usual que no ocupe ningún servicio turístico, esto -- puede acontecer.

De lo anterior, finalmente se deduce la dificultad para - precisar el significado legal de turista, pero aún así, el aproximar se más aún por los elementos que constituyen el calificativo de turista es necesario, no sólo para su protección jurídica sino para un desarrollo más integral de la actividad en conjunto.

Lo esencial de la persona de derecho "turista" son los fi nes para y por lo que se traslada, es decir, que realiza tales actividades con fines de placer, descanso o recreación, fines estos dti mos que pueden comprender cualquier otro fin similar,

Aunque se afirma que para efectos del Derecho "sería peli groso afirmar que sólo sea turismo el movimiento y estancia de perso nas cuando obedece únicamente a fines de distracción o recreo, o al deseo de conocer la vida y el territorio nacional, pues introduciría un elemento intencional de difícil o quizá imposible de determinar" (24), no se debe eludir algo que forma parte esencial del fenómeno - turístico dejando incompleto su significado. La Ley protege los fi-- nes que los hombres se proponen y como tal debe regularlos, por lo - que el turismo no debe ser la excepción. Al mencionar los fines, éstos se podrán determinar por diversas circunstancias como es la rea-- lización misma de ellos.

Ser turista no tiene valor categórico de una profesión, - es un hacer y no un ser, es pues, un acto ocasional e intermitente -

24 Pérez Bonin, Enrique. Tratado elemental de Derecho Turístico, - Primera Edición, Editorial Daimon, España, 1978, pág. 95.

en la vida normal de algunas personas, no obstante no por ello se le debe dejar de atribuir consideración jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en un intento por precisar en Derecho, a la persona que efectúa el fenómeno turístico, mencionaremos que turista "es la persona física que se traslada temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, que en la mayoría de los casos utiliza algunos de los servicios turísticos que se señalan en el artículo siguiente, con fines esencialmente de placer, descanso o recreación, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley General de Población para efectos migratorios".

Con la expresión "turista" sólo cabe hablar de personas físicas, no de personas jurídicas. El traslado o tránsito de personas en nuestro ordenamiento jurídico es un derecho tutelado y garantizado, y como tal, es un reconocimiento al valor humano de la Libertad.

CAPITULO 2 EL ESTADO Y EL TURISMO

2.1 RAZONES POR LAS QUE EL ESTADO REGULA EL TURISMO

El Estado mexicano al igual que en la mayoría de los Estados en los primeros veinticinco años del presente siglo, asumió una actitud de vigilancia o cuidado del turismo, correspondiendo a la iniciativa privada su impulso y desarrollo, por lo tanto el Estado sólo se limitó a establecer disposiciones de carácter restrictivo, fijando requisitos para la entrada y salida de extranjeros y nacionales, prescripciones de salud pública, de seguridad y otras.

La influencia notable del turismo a partir de la fecha señalada y la importancia que fué adquiriendo, despertó el interés del Estado mexicano por regular la actividad propiciando su fomento, regulación y ordenación, en razón de la utilidad que aporta al desarrollo del país en todos los ámbitos.

La regulación jurídica e institucional del turismo, ha venido transformándose de acuerdo a la evolución turística presentada, por lo que el Estado al tomar parte en esta actividad, creó desde 1929, diversos organismos e instituciones y expidió las leyes sobre la materia, que han posibilitado su organización y desarrollo.

Las diversas concepciones que han venido adoptando los diversos Presidentes de México, han influido en forma fundamental en la evolución y conformación del turismo.(1)

Las razones de la intervención del Estado mexicano en el turismo son de diversa índole:

1 Cfr. Mac Donald, Eugenio. Turismo: Una recapitulación Historiográfica de conceptos pronunciados por gobernantes mexicanos desde 1823, Primera Edición, Editorial Bodoni, S.A., México, 1981, --- pág. 10.

- El turismo constituye un factor clave para dinamizar el crecimiento económico de México, ya que estimula diversas actividades económicas a nivel regional, local y nacional.

- El turismo presenta una ventaja comparativa para captar divisas, como fuente de ingresos en moneda extranjera, que se traducen en el mejoramiento de la balanza de pagos en general. Este efecto favorable se presenta por una balanza turística positiva, es decir, que el turismo recibido del extranjero es mayor al turismo nacional que se traslada a otros Estados con fines turísticos.

- Se produce un incremento del producto interno bruto y una redistribución del ingreso en lo social en los distintos estratos de la población.

- Debido al crecimiento constante de la actividad es una fuente generadora de empleos.

- En virtud de los efectos que produce, puede generar cambios en el presupuesto público del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno.

- Puede llegar a influir en el nivel general de precios y ayudar a la cobertura de la deuda externa.

- Los ingresos que como impuestos, derechos por diversos conceptos, genera directamente, como son derechos de aeropuerto, muelle, consulares, inspecciones, correos, telégrafos, etc., o bien indirectamente al gravar los ingresos y beneficios tanto de las personas dedicadas al turismo, como de aquellas que por alguna actividad contribuyen a satisfacer los requerimientos del turismo.

- El Estado contribuye a la protección y preservación del patrimonio histórico-cultural, como son monumentos arqueológicos y -

diversos testimonios de culturas pasadas, los cuales constituyen --- nuestra herencia cultural, por lo que el turismo es una fuente de -- cultura.

- El turismo permite el intercambio de costumbres y tradiciones, difundándose de esta forma nuestra cultura ancestral y moderna; en el turismo interior contribuye a la unidad, integración e identidad nacional, permitiendo al visitante adquirir conciencia de los valores culturales de nuestra nacionalidad mexicana.

- El impacto por el intercambio de usos y costumbres puede tener efectos negativos, como la aceptación de ciertos modos de conducta y el rechazo e indiferencia a las propias, es decir un efecto aculturizador, también el visitante puede adoptar algunos signos exteriores de la cultura local.

- Fomento y estímulo del turismo a través de diversas formas como los medios de comunicación, la publicidad, etc., de manera que contribuya a la expansión turística nacional.

- La ampliación y participación de todos los sectores sociales en el turismo.

- Para proteger y proporcionar seguridad a la parte débil del turismo -el turista-, ante los abusos e irregularidades en la -- prestación del servicio turístico.

- Para efectos estadísticos y de política turística lleva un registro de los prestadores de servicios turísticos.

- Mejoramiento de la calidad del medio ambiente natural y urbano, que contribuye a una mejor calidad de vida, condiciones de bienestar y desarrollo en lugares turísticos.

- Las repercusiones de una carencia de planeación, de un

mal entendido ordenamiento en ciudades, zonas, centros turísticos, parques y bellezas naturales.

- Por la ocupación de espacios para usos incompatibles -- con la potencialidad turística de los mismos, así como por el incontrolado urbanismo turístico en dichos espacios.

- Todas las razones anteriores se sintetizan en una esencial que es la búsqueda del bien público temporal.

2.2 BIEN PUBLICO TEMPORAL

Uno de los elementos esenciales en la conformación, existencia y justificación del Estado mexicano es el fin que le da vida, pretender ignorarlo o desvirtuarlo supone una equivocada comprensión de la realidad estatal.

Se ha considerado generalmente que el fin del Estado es el bien común, y particularmente el Estado mexicano debe perseguir el bien común, precisándose el significado de este último se habla de bien público, en virtud de que cualquier agrupación social persigue el bien común de sus integrantes, así un sindicato, una agrupación religiosa, una sociedad mercantil, una familia, un partido político, se orientan al bien común de quienes forman parte de ellos. De este modo el bien que persigue el Estado mexicano es el bien de toda la colectividad por encima de los intereses particulares de los individuos o grupos, en razón de ello se le denomina bien público.

En el turismo el bien público debe consistir en la búsqueda y realización de un bien superior, al que deben converger y contribuir las voluntades de los hombres y grupos menores, bien que no

pueden realizar por sí mismos.

El carácter temporal obedece a que el Estado debe perseguir el bien público sin ampliar su campo de acción a los asuntos religiosos. En México a partir de la Constitución de 1917, se establece la separación entre la iglesia y el Estado, correspondiendo a este último su protección y vigilancia en un marco de respeto mutuo.

La realización del bien público temporal en materia turística, implica para el Estado mexicano tratar de establecer el orden y la paz, ya que la actividad turística y las actividades que concurren en el turismo deben cristalizar en el desarrollo de México; esta acción estatal, consideramos, es fundamental y consiste en proporcionar orden, seguridad y justicia a quienes participan en la actividad turística.

Por ello en una consideración genérica acertada, Francisco Porrúa Pérez (2) expresa "El orden a que esta sujeto el Universo tiene un sentido que le es proporcionado por la finalidad que se persigue en esa ordenación", añadiendo que "La conformidad o adecuación entre el orden de los seres, su actividad y el fin que persiguen en la misma, se llama bien. El bien es predicado del ser, cuando éste realiza su actividad, orientándola rectamente hacia el fin que corresponde a su naturaleza. Lograr el fin propuesto es obtener el perfeccionamiento, la plenitud cabal del ser".

Es precisamente al Derecho al que corresponde el objeto trascendental de disponer o proporcionar ese orden o equilibrio, que debe existir entre los hombres, sus actividades y sus fines.

La coordinación de las múltiples actividades oficiales y privadas que inciden en el turismo, es otra labor estatal tendiente

2 Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Decima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 280.

a lograr el bien público temporal. La actuación estatal en este sentido se encuentra ordenada y delineada en principio por la actual -- Ley Federal de Turismo, y en un segundo plano, por las leyes que íntima o circunstancialmente tienen relación con el turismo.

En virtud de la amplitud y el número considerable de facetas que presenta el turismo, hace imposible que una sola esfera de -competencia atienda la materia turística; por ello es preciso coordinarar las distintas esferas de competencia, para evitar pérdida de energía y sobre todo criterios y actuaciones antagónicos. (3)

La coordinación implica la ordenación, evitando que resulten desequilibrios entre las actividades que inciden en el turismo, ocasionando que alguna o varias de ellas, tengan un amplio y constante crecimiento y otras permanezcan con un lento avance, que por falta de atención estatal u otros factores queden relegadas, v. gr. los factores ecológicos que influyen en el turismo, que por mucho tiempo estuvieron en el olvido y sólo recientemente se ha tomado conciencia de ellos.

Los efectos negativos, la mayoría de las veces, se han -- presentado cuando la iniciativa privada se manifiesta espontáneamente en el régimen en que vivimos sin ningún impedimento legal, por lo que, es fácil que se dé un desorden o desequilibrio en detrimento -- del sector turístico, y posteriormente dañoso para toda la colectividad.

El prevenir anticipadamente los efectos negativos que pudieran presentarse con motivo o para consecuencia del turismo, impidiendo un ordenamiento turístico urbano, se debe realizar a través - del orden jurídico, y con apoyo en él, a través de la planeación turística, analizando las circunstancias y factores que pueden incidir en - el comportamiento y evolución del fenómeno turístico, evitando dichos

3 Cfr. De Arrillaga, José Ignacio. Sistema de Política Turística, Primera Edición, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1955, pág. 89.

efectos nocivos con medidas de verdadera profilaxis jurídica.

En el turismo, el papel del Estado mexicano debe tender a facilitar el bien particular, ya que éste corresponde al particular, el Estado sólo le auxiliará para alcanzar los mejores resultados, cu ya actuación en vista del bien público se reflejará en forma indirecta en los esfuerzos de los individuos para alcanzar su bien particular.

El Estado debe de esta forma ayudar, fomentar, promover y estimular el turismo en México y eventualmente suplir a los particulares, en razón de que corresponde a ellos el impulso principal y -- constante y sólo excepcionalmente, a pesar de haberles convocado a -- su realización o la imposibilidad de realizar esa tarea por si mismos, el Estado debe intervenir a efecto de llevar a cabo una actividad que no es aprovechada o propiciada.

El Estado mexicano como sociedad total perfecta, que aglutina las voluntades de todos los hombres y sectores sociales, tiene a su cargo el logro de todas las aspiraciones y anhelos humanos, nada de lo que preocupa, afecta, desea o interesa al hombre le es ajeno al Estado mexicano, ya que ni en el orden científico o cultural -- ni en el económico o práctico puede desentenderse, ni inclusive en -- el orden espiritual, por lo que el turismo no es la excepción.

En el orden espiritual o religioso, el Estado debe colaborar o coadyuvar en vista del bien público, con las organizaciones religiosas en el perfeccionamiento moral y espiritual de los hombres, al crear un ambiente favorable a ese perfeccionamiento.

2.3 ASPECTOS DEL TURISMO

Entre los aspectos de mayor relevancia que inciden en el

ámbito turístico mexicano se encuentran:

- Aspectos Culturales
- Aspectos Sociales
- Aspectos Económicos

2.3.1 Aspectos Culturales

Una cultura "es el modo de vida de un pueblo"; (4) Cultura "es el cúmulo de experiencias, conocimientos, prácticas cotidianas, medios de expresión y formas diversas de interpretación del mundo... .. pues todas las acciones cotidianas del hombre expresan cultura, - esa razón o espíritu que da consistencia, valor y fuerza a los proyectos de desarrollo económico, social y político de los pueblos y - de la humanidad" (5)

México por virtud de su historia y sus manifestaciones -- culturales, ofrece un gran atractivo para el turista extranjero, y - para el turista nacional, constituye un medio de reencuentro consigo mismo al conocer sus raíces históricas, lo que las generaciones pasa das le legaron y las expresiones y manifestaciones artísticas y cul turales, que conforman el patrimonio histórico, además de conocer el nivel de desarrollo alcanzado por otras regiones, comunidades, enti dades y mexicanos a los cuales visita.

De este modo, el patrimonio histórico-cultural y las mani festaciones culturales existentes, contribuyen a que los mexicanos -

- 4 Herskovits, Melville J. El Hombre y sus Obras, Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pág. 42.
- 5 Cruz Coutiño, José Antonio. Reflexiones sobre la participación municipal en el desarrollo cultural de Chiapas, en Primer Foro de Cultura Contemporánea de la Frontera Sur de México, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, Méxi-co, 1987, pág. 549.

adquieran conciencia de sus propios valores y reafirmen su identidad e integración nacional.

La cultura es un móvil que contribuye a suscitar los desplazamientos turísticos, ya que a través del turismo el hombre amplía su desarrollo, al extender sus horizontes y sus conocimientos.

Conforme el turismo va adquiriendo mayor relevancia, se requiere cada vez más la participación de los organismos, entidades oficiales y de todos los mexicanos, tanto en el trato amable y cordial al turista como para evitar los efectos negativos de un ordenamiento turístico urbano mal entendido.

Nuestra forma de comportarnos frente al turismo, nuestra forma de vida, nuestro desarrollo urbano, expresan nuestro nivel cultural, pues el turista no sólo percibe y valora nuestra cultura pasada, sino también la presente, de manera que no sólo se muestran los monumentos, ruinas y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, sino también las construcciones urbanas modernas, ya que todas son creaciones humanas, obras de nuestra evolución.

En este sentido Miguel Alemán (6) escribió "un ordenamiento totalmente artificial, obra de un esfuerzo consciente, son las ciudades con su fisonomía peculiar Cada ciudad tiene su misterio y su lenguaje. Fácil es identificarla por una torre, un palacio, una escuela, una fuente, una plaza, un elemento inconfundible y propio".

La capacitación más adecuada de un mayor número de mexicanos para la atención del turismo, en razón de que, en la medida que se va ampliando la actividad turística, se va necesitando contar con el elemento humano apto para desarrollar, lo mismo que acti

6 Alemán, Miguel. Quince Lecciones de Turismo, Onceava Edición, - Ediciones del Consejo Nacional de Turismo, México, 1971, pp. 49-50.

vidades técnicas que actividades con carácter profesional (mandos intermedios, administrativos, ejecutivos o de alta dirección), por lo que es importante que los centros de adiestramiento, escuelas de capacitación e instituciones docentes a nivel universitario cuenten -- con los programas educativos acordes a la evolución del turismo.

La educación debe fomentar el desarrollo de los valores culturales de México, ante los desequilibrios o efectos nocivos que influyen en el turismo, como el deterioro o destrucción del patrimonio histórico-cultural, el equivocado desarrollo urbano que influye en los atractivos turísticos en general.

2.3.2 Aspectos Sociales

No se ha valorado correctamente al turismo relegándolo en la escala de prioridades, que como necesidades básicas o fundamentales requiere el ser humano para su existencia. Dicha clasificación de necesidades, ha obedecido a una tendencia natural a resaltar lo material apremiante, sin considerar aquello que sin ser material no se valora en la vida del ser humano, pues la frase "no sólo de pan vive el hombre" es muy clara al evidenciar que, aquello que proporciona bienestar al ser humano no es únicamente material, ya que el turista cambia cierto capital y tiempo por una cantidad difícilmente apreciable, en muchos casos, de bienes no materiales (placer, recreación, goce, bienestar, recuerdos, sensaciones únicas, etc.), en este sentido se han pronunciado hasta considerarlo un auténtico principio, la Organización Mundial del Turismo y la Organización de las Naciones Unidas, que en su Programa para el Medio Ambiente, al analizar el turismo, la calidad de vida y los objetivos del ordenamiento ambiental en el Continente Americano ha manifestado:

"Si profundizamos en el actual nivel de vida de la pobla-

ción latinoamericana, es posible que nos reduzca la idea de establecer etapas prioritarias en el nivel de satisfacción de necesidades de la población, donde la recreación y otros elementos de la actividad turística queden totalmente relegados. Si consideramos por ejemplo, que la necesidad más primaria de alimentación aun es deficiente para el 50 por ciento de la población de más bajos ingresos que no llega a consumir las calorías y las proteínas mínimas necesarias. Podríamos aventurar que la actividad turística debería orientarse solamente a captar las divisas externas a través del turismo internacional y por otro lado, promover inversiones internas en otros sectores destinados a permitir la satisfacción de las necesidades más urgentes. Sin negar la posibilidad coyuntural de establecer algún tipo de prioridad, en general rechazamos esta concepción por etapas, ya que las necesidades no materiales, aunque de difícil cuantificación, son reales y también urgentes, y hacen al desarrollo -- del hombre".(7)

Las condiciones de trabajo, que como logros sociales han ido favoreciendo a los trabajadores mexicanos y sus familias, al -- plasmarse o reconocerse por el orden jurídico mexicano, tienen una importante influencia en la práctica del fenómeno turístico.

Algunas de las condiciones laborales establecidas en nuestra Constitución primero, y luego en las diversas leyes laborales -- que de ella emanan, correspondientes a los niveles de gobierno, se encuentran limitaciones y prohibiciones de duración de las horas de trabajo, de determinados días y trabajos a niños, jóvenes y mujeres; fijación de los salarios justos; seguros por enfermedad; protección y reposo de la mano de obra; vacaciones pagadas; etc.

Así la incorporación y ampliación paulatina de todos los sectores de la población al fenómeno turístico, se convierte en otro

7 Acerenza, Miguel A. Administración del Turismo Conceptualización y Organización, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1984, pág. 104.

beneficio social. El objetivo principal es que todos los mexicanos tengan acceso y participación en la actividad turística, es decir, que no sólo el provecho sea indirecto, como resultado de los beneficios que proporciona el turismo, sino que el logro sea directo y -- que puedan practicar el turismo.

Por otra parte, Miguel A. Acerenza (8) menciona "que el impacto del turismo sobre la estructura social varía en función de la relación existente entre el número de visitantes y el número de habitantes de un país, o del área visitada por el turista. Cuando el número de visitantes es muy grande el efecto de demostración --- tiende a alentar expectativas y pautas inapropiadas de consumo para el medio y contribuye a acentuar las diferencias sociales" agregando que los efectos más significativos en la estructura social de un centro o lugar turístico son:

- "i) Modificación de la estructura poblacional (aumentos rápidos de la población y cambios en la pirámide de edad)
- "ii) Cambios en la estructura ocupacional (desarrollo rápido de la industria de la construcción y expansión del trabajo en el sector servicio)
- "iii) Cambios en las costumbres de la población local (en lo que se refiere al trabajo, y a los hábitos de recreación de la comunidad)
- "iv) Cambios en la relación hombre-mujer (una mayor -- presencia de hombres jóvenes y solteros, en relación al número de mujeres solteras. Incremento de la prostitución)
- "v) Un gran impacto sobre la vida de la mujer (mayor oportunidad de empleo, con salarios similares a -- los de los hombres, especialmente en la hotelería y la consiguiente emancipación)

- "vi) Cambios en los niveles de educación (como consecuencia de la llegada de una nueva élite integrada por profesionales y personas con mayor preparación que los habitantes del lugar, lo cual dio lugar a su vez a una nueva estructura del comercio local)"

2.3.3 Aspectos Económicos

No puede dejarse de reconocer la enorme importancia del contenido y efectos económicos del turismo, se ha remarcado hasta el punto de pretender apreciar y entender al turismo sólo desde el punto de vista económico.

Aunque se ha considerado al turismo con un carácter preponderantemente económico, se olvida que encierra dentro de sí, además de valores económicos, valores culturales, sociales, morales, políticos y jurídicos, por lo que los precitados valores son factores esenciales para la configuración del turismo.

La contribución del turismo a la economía ha determinado que se le considere como factor de cambio de los grupos sociales, como actividad de fomento, de crecimiento y desarrollo económico.

Por medio del turismo los hombres entablan relaciones, entre ellas las de carácter económico, quienes buscan descanso, placer y recreación demandan un servicio turístico y quienes facilitan estas finalidades proporcionando el servicio turístico, por lo que debe existir correspondencia entre la demanda del servicio y la prestación de éste.

2.4 EN RELACION CON EL ESTADO

2.4.1 Aspectos Culturales

El Estado debe servir al desarrollo de los valores humanos individuales y sociales, es decir, debe favorecer, estimular, fomentar y proteger el trabajo de la inteligencia, de la intuición artística y el progreso de las costumbres y tradiciones y de la civilización para que puedan manifestarse espontánea y adecuadamente.

Miguel Alemán (9) al referirse a los valores culturales - expresa "desarrollar sus propios valores es la tarea de cada pueblo, no para oponerse a los demás, sino para integrarlos en una síntesis muy beneficiosa a todos"

Con apoyo en nuestro orden jurídico (Constitución Política, Ley Federal sobre Monumentos, Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal de Turismo, entre las más importantes) el Estado mexicano debe instrumentar las acciones, ya sea como ejercicio de atribuciones jurídicas o derivadas de las mismas, capaces de proteger y preservar el patrimonio histórico-cultural con que contamos, evitando que se deterioren, disminuyan o desaparezcan ruinas, monumentos arqueológicos, históricos o con valor artístico, que forman parte del urbanismo valioso de México, así como parques y sitios de destacada belleza o que producen fauna muy apreciada, al igual que conservar en su pureza, mejorar y divulgar las manifestaciones culturales, como son costumbres, tradiciones, folklore, trajes, bailes, fiestas, ceremonias, etc.

Al mismo tiempo que se emprenden las acciones jurídicas -

9 Alemán, Miguel. Quince Lecciones de Turismo, Decima Primera Edición, Ediciones del Consejo Nacional de Turismo, México, 1971, - pág. 42.

para tutelar y proteger el patrimonio arqueológico, histórico y artístico, la reivindicación del entorno urbano ambiental de centros, lugares, zonas, ciudades o sitios preponderante o incidentalmente turísticos es necesaria, y aunque se han creado dependencias como la - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y expedido leyes al respecto, es urgente que en los tres niveles de gobierno existan y se hagan efectivas leyes, planes y programas, que reviertan o eviten -- los procesos de urbanización inadecuados o no planeados, la polución o contaminación, alteración, destrucción del paisaje, etc., de manera que el desarrollo urbano cultural en los lugares y sitios turísticos sea expresión de nuestra cultura.

En el campo educativo en materia turística, el Estado participa en el establecimiento, reconocimiento, autorización, promoción y apoyo de escuelas, centros e instituciones, para la formación y capacitación de los recursos humanos, que de acuerdo a la evolución y desarrollo de la actividad turística va requiriendo.

La intervención estatal es necesaria a fin de reforzar -- sus estructuras académicas, equilibrar la sobrepoblación y evitar su comercialización, al margen de las necesidades y objetivos que deben concurrir al mejoramiento de los recursos humanos en esta actividad.⁽¹⁰⁾ La coordinación y participación de la iniciativa privada o empresas turísticas con la tarea estatal, sobre todo en la creación de centros de enseñanza y en la estructuración y desarrollo de los programas educativos, orientan la educación en cuanto a las necesidades reales y evolución del turismo.

Igualmente, son de una gran importancia las actividades - de investigación en materia turística, por lo que, merecen igual y - y aún mayor atención por parte del Estado.

10 Cfr. Mac Donald Escobedo, Eugenio. Turismo: Una recapitulación historiográfica de conceptos pronunciados por gobernantes mexicanos desde 1823, Primera Edición, Editorial Bodoni, S.A., México, 1981, pág. 17.

La educación e investigación turísticas como actividades culturales, pueden influir en los aspectos urbanísticos del turismo.

2.4.2 Aspectos Sociales

Arturo Pueblita Pelisio (11) asevera que el Derecho por su dinámica y evolución, sustituye al Estado gendarme por un Estado no intervencionista sino activo, participativo para el desarrollo material y cultural de los estratos sociales débiles económicamente. Es la interpretación jurídica hacia el bien común o más correctamente el bien público temporal.

Buscar un reparto más equitativo de la riqueza, la posibilidad cada vez más abierta de acceso a los bienes de la cultura y un programa siempre activo y eficaz de desarrollo integral de los mexicanos.

En este contexto el turismo valorado en su función social, no puede ser postergado para dar lugar a otros rubros o finalidades a los que se les da el carácter de prioritarios, sino que debe ser considerado por el Estado en forma paralela, en la atención de todo lo que es necesario para el desarrollo del ser humano.

Integrar a todos los mexicanos al fenómeno turístico, es lo que se está denominando actualmente "Democratización del Turismo", popularizando y ampliando la participación de todos los sectores sociales en la composición de las corrientes turísticas. Esto es posible gracias a la participación estatal apoyada en nuestro orden jurídico, al influir en forma importante en tratar de compensar los dese-

11 Cfr. Pueblita Pelisio, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones de México, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 1987, pág. 12.

quilibrios y diferencias que se presentan en nuestra sociedad. (12)

El crecimiento poblacional de los centros, zonas o lugares turísticos es debido a los desplazamientos migratorios, generados primero por la mano de obra calificada para la construcción de la infraestructura y etapa de institucionalización del lugar turístico, y luego por las diversas actividades a que el comercio da lugar.

Las diferencias sociales que se dan en el urbanismo en centros, lugares, zonas y sitios de atracción turística, o atractivos naturales con preponderancia turística, obedece al aumento de población que se establece irregularmente, dentro o en las proximidades de los lugares turísticos.

A través de nuestro orden jurídico, las acciones estatales como la planeación anticipada denominada integral de centros turísticos, ha logrado retener los efectos nocivos imprevistos, es decir, ha logrado un ordenamiento turístico urbano.

2.4.3 Aspectos Económicos

El Estado mexicano en la economía tiende a ordenar, a prestar ayuda y eventualmente a suplir. Su intervención o participación en el campo económico ha sido necesaria, por los notables desequilibrios que se generan al margen de toda orientación reglamentada, sin embargo la intervención debe ser limitada, mesurada, no absorbente o totalitaria que desconozca entre otros derechos fundamentales los de dignidad y libertad de la persona humana. Es a través del orden jurídico que el Estado determina las grandes líneas a seguir.

12 Cfr. Ortuño, Manuel. Introducción al Estudio del Turismo, Primera Edición, Editorial Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., México, 1966, pág. 207.

La acción estatal debe orientarse a la ordenación y regulación de los recursos turísticos nacionales, así como de las actividades humanas que influyen en el turismo, entre ellos los agentes económicos que operan en la sociedad que en múltiples y complejos intereses concurren en el turismo.

El turismo debe tender al desarrollo del ser humano, en esta perspectiva nuestra Constitución en forma genérica menciona -- que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.

La rectoría que así se establece se encuentra en íntima concordancia con el sistema de economía mixta; Arturo Pueblita Pelisio (13) sostiene que "El vocablo rectoría significa orientación y conducción de una cosa o situación, así que la rectoría del desarrollo nacional vendría a sugerir la atribución histórica que tiene el Estado Contemporáneo para orientar y conducir a la sociedad hacia el desarrollo nacional".

De esta forma el Estado mexicano, con base en el orden jurídico, establece la estrategia u orientación política del desarrollo del turismo, conformando lo que se denomina política turística, la cual debe integrar la política económica, cultural, educativa, social, entre otras, en una visión completa del Estado actual y su proyección al futuro del México turístico.

La planeación se convierte así, en uno de los instrumentos de orientación y estrategia estatal importantes, en la regulación, ordenación y fomento del turismo.

13 Pueblita Pelisio, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones de México, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 1987, pág. 146.

2.5 EN RELACION CON EL INTERES PUBLICO

Sólo las personas ya sea aisladamente o formando parte de un grupo de ellas pueden ser sujetos de intereses, Ignacio Burgoa Orihuela (14) afirma "... la idea de "interés" resulta de una relación intelectual entre el pensamiento y un elemento objetivo -- cualquiera, de cuya aprehensión o captación el hombre hace derivar un provecho" puntualizando más adelante: "El concepto "interés" in genere, según lo acabamos de aseverar, se traduce en toda situación o estado del cual una persona puede derivar, a su favor, un provecho o beneficio; en otras palabras, "el interés" no es sino el "querer" humano (elemento subjetivo) enfocado hacia la formación o subsistencia de una situación de la cual el hombre obtiene o puede obtener un beneficio o hacia la eliminación de lo que pueda producirle o le produzca un daño o perjuicio (elemento objetivo)".

En cambio si la mencionada situación, estado, hecho o acto de los cuales una persona o un grupo de ellas, genera o puede generar un provecho o beneficio, o bien, evitar o pretender impedir un daño, están previstos normativa o reglamentariamente por el ordenamiento jurídico mexicano, es un interés jurídico.

Se ha considerado la noción de interés público, idéntico a las nociones de interés general e interés social, por referirse al interés de todos los hombres y grupos que constituyen el Estado mexicano.

Los intereses del Estado mexicano, deben ser los mismos intereses de la sociedad en general; Ignacio Burgoa Orihuela (15) sostiene que "... el Estado no es sino la propia sociedad organizada jurídica y políticamente". En este sentido el interés público es idéntico

14 Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Vigésimasegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 738.

15 Ibidem, Pág. 739.

tico al estatal, el cual se derrama, por así decirlo, en todos y cada uno de los sujetos particulares que integran la sociedad, de tal suerte que, cuando el Estado mexicano se interesa en el turismo y las actividades humanas que en él influyen, son para beneficio de todos y cada uno de los mexicanos. Este interés estatal se establece en la actual Ley Federal de Turismo al señalar "La presente Ley es de interés público y de observancia general".

2.5.1 Aspectos Culturales

En México el Estado se interesa en el turismo por la destacada importancia que representa en todos los órdenes, entre ellos el orden cultural, por lo que debe procurar favorecer con su interés el bien cultural de los mexicanos.

Como mencionamos, el interés público del Estado mexicano es un interés jurídico, al plasmarse en la Ley Federal de Turismo.

Es evidente en primer término, que es de interés público estatal, la preservación, protección y conservación del patrimonio histórico cultural existente en México. Esta acción estatal se realiza a través de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal de Turismo, entre otras leyes.

A la vez que se preserva el patrimonio histórico-cultural, para que constituya auténticos atractivos turísticos, igualmente como parte del interés público o estatal, debe estimularse y fomentarse, presentando así la imagen de nuestro pasado y nuestro presente, en íntima relación con nuestra forma de ser, de sentir y de actuar.

De lo anterior resulta que también el ordenamiento urbano de sitios y lugares turísticos es de interés público, en razón de -- que el desarrollo urbano que mostramos en general, es parte de nuestra cultura.

2.5.2 Aspectos Sociales

Las condiciones de trabajo que facilitan el descanso, la recreación o el placer, se establecen en la Ley Federal del Trabajo, aunque ésta última es señalada como una ley de orden público, caracterizándose este último, por la motivación y finalidad de la norma jurídica, al procurar bienestar social, resolver una necesidad o evitar un mal a la comunidad.

Las condiciones laborales apuntan a la división del tiempo, en tiempo de trabajo y tiempo libre, hallándose éste último estrechamente vinculado al ocio, descanso, viajes de recreo, actividades culturales o de placer, etc., por lo que, tanto las condiciones laborales como el turismo en México, son de interés público o estatal, coadyuvando aquellas a la satisfacción de necesidades de descanso, recreación o placer.

La previsión legal de considerar como de interés público, la ampliación y participación de todos los estratos sociales en la práctica del turismo, se ha dispuesto en forma indirecta en nuestra Constitución, con un sentido eminentemente social, contemplado como la búsqueda de una justicia distributiva, al señalar "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los indi-

viduos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución", y en forma directa en la Ley Federal de Turismo denominándolo turismo social".

Los costes sociales, como producto del urbanismo turístico, no se valoran al presentar al turismo sólo en sus encomiables aspectos positivos; por lo que el interés estatal implica tratar de evitar que se produzcan aquellos.

2.5.3 Aspectos Económicos

En concordancia con lo que se ha considerado como interés público, a través del Derecho se asegura la coexistencia de los intereses económicos, se armonizan dichos intereses, fuerzas y actividades haciéndolos coincidir y encaminándolos hacia el bien de todos.

El artículo 25 de la Constitución establece y ordena las atribuciones del Estado mexicano en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y -- las Leyes. Este precepto constitucional expresamente señala "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

Como puede observarse, sobresale la regulación y fomento del turismo como actividad de interés público estatal. La regulación implica el ordenamiento, y por lo tanto el ordenamiento urbano que incide en el turismo.

En una visión de conjunto en materia turística, es de interés estatal, que el desarrollo económico tome un sentido proporcio-

nal a los fines que se buscan, es decir, las personas que actúan económicamente dentro del turismo, tomen en consideración en la búsqueda de beneficios económicos, los efectos de diverso tipo que causan, como desordenes, deterioro, destrucción, etc., del entorno en el cual actúan. Entre los cuales se encuentra el desorden urbano provocado con su acción.

2.6 ASPECTOS JURIDICOS

El turismo se interrelaciona estrechamente con diversas actividades humanas con las que se influye recíprocamente, de manera que la actividad del Estado en sus tres instancias, principalmente la Federación, en el perfeccionamiento del orden jurídico, resulta determinante para orientar y fomentar el ordenamiento turístico urbano.

La regulación jurídica de algunas de las actividades con las que íntimamente se relaciona, contribuyen a suspender, evitar, facilitar o activar el desarrollo y ordenamiento turístico, en especial aquel con repercusiones urbanísticas.

Las disposiciones de carácter jurídico fiscal, como son la Ley Aduanera, la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Federal de Vehículos, la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otras, tienen un impulso importante en el desenvolvimiento del turismo, al limitar o activar las actividades que convergen con él.

La regulación fiscal es importante, en atención a que las atribuciones en materia turística encomendadas al Estado, serían imposible de llevarse a efecto si careciera de los recursos económicos

disponibles para ello.

Los ingresos del Estado, por los diversos conceptos (impuestos, contribuciones, derechos y productos) dan lugar a dos tipos de medidas, unas de carácter restrictivo y otras de carácter estimulante, medidas que se aplican bien directa o indirectamente al turista.

Es importante destacar que, las medidas fiscales de estímulo a la actividad de los prestadores de servicios turísticos, así como de quienes producen artículos y bienes para los turistas, se han tomado como base para la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario.

La protección a la salud, se ha considerado como una garantía para toda persona, en el artículo 4 de nuestra Constitución Política, dando al Estado una intervención fundamental; a través de la Ley General de Salud vigente a partir de julio de 1984, se establecen diversas disposiciones jurídicas que contribuyen al desarrollo del ordenamiento turístico.

La vigente Ley considera como servicio de salud, en su artículo 27 fracción primera, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente, al efecto el capítulo IV denominado "Efectos del ambiente en la salud", y como atribución de la Secretaría de Salud, señala la de "asesorar en criterios de ingeniería sanitaria de obras públicas y privadas para cualquier uso" esto desde luego propicia cierta seguridad al turista

Este es el marco jurídico actual, del que parten los requisitos y criterios sanitarios mínimos para lugares y zonas turísticas, a los que deberán ajustarse las construcciones realizadas en dichas zonas.

El sector Salud y el sector de Desarrollo Urbano y Ecología en coordinación, establecen algunos de estos criterios, referidos a las construcciones e instalaciones para dar servicio a turistas.

Los Municipios tienen una participación determinante, al otorgar las Licencias y Permisos de construcciones en las zonas de su Jurisdicción, por lo que en cuanto a su ubicación dichas construcciones a realizar deberán:

- Estar ubicadas donde haya tráfico turístico, y deben ubicarse a una distancia mínima de cincuenta metros de las carreteras o caminos, con el fin de evitar las molestias motivadas por el ruido principalmente.

- No deberán obstruir el paisaje o desentonar, estética o arquitectónicamente con el tipo de zona turística.

- No se construirán cerca de lugares de producción de humo u olores desagradables, tales como fabricas o sitios de eliminación de basura y otros desechos o plantas de tratamiento de aguas negras.

- Se evitarán tierras bajas o pantanosas por la existencia de mosquitos. El terreno debe tener adecuado desagüe de aguas de lluvia y no estar sujeto a inundaciones periódicas.

- Orientar las edificaciones para efectos de la adecuada ventilación y exposición al sol.

- Cada zona turística deberá contar con los siguientes elementos: vías de acceso, oficina de información, establecimiento para servicios al turista, áreas delimitadas para deambular, instala-

ciones sanitarias para el público y para empleados, instalaciones para preparar alimentos, hospedaje, bodegas, etc. Así como otras disposiciones de higiene de alimentos y fauna nociva.

También en materia de salud de acuerdo con la Ley vigente, se adoptan medidas para la vigilancia y restricción en su caso, del ingreso y salida de vehículos, animales, personas, objetos y --- substancias que representen un riesgo, para la salud de la población mexicana o del lugar de destino a visitar (artículos 354 y 357).

Por otra parte, la Ley General de Vías de Comunicación y sus disposiciones reglamentarias regulan el tránsito terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo, que de acuerdo con el artículo 73 - fracción XVII Constitucional es una facultad federal.

Resulta fundamental la actuación estatal, no sólo en lo relativo a las vías generales de comunicación, sino también en los medios de transporte, infraestructura y equipamiento como aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, puertos, etc., ya que todo ello contribuye al desarrollo no sólo de la actividad turística sino al desarrollo general de México.

Consecuentemente, vías y medios de comunicación e infraestructura coadyuvan al ordenamiento del territorio nacional, en materia de desarrollo urbano de los sitios y lugares de atracción turística.

En México los medios de transporte más utilizados con fines turísticos son el carretero y el aéreo; la utilización turística del ferrocarril es insignificante; el marítimo también es muy reducido e incipiente, se limita a viajes en crucero y yates en los cuales por lo general, el atractivo turístico es el recorrido.

Por lo que respecta al tránsito terrestre de vehículos --

automotores, el Estado con apoyo jurídico, dicta las medidas de tránsito que influyen en el ordenamiento turístico tanto en carreteras - federales como locales, en las ciudades y los centros y zonas turísticas.

La base jurídica del transporte terrestre la constituyen diversas disposiciones jurídicas, tales como el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales vigente a partir del 10 de julio de 1975, los Reglamentos de Tránsito de cada Entidad Federativa y las disposiciones reglamentarias dictadas por los Municipios.

En el Distrito Federal, el nuevo Reglamento de Tránsito - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de -- 1989, toma medidas para la preservación del medio ambiente, protección ecológica y establece disposiciones dirigidas a los vehículos - automotores con carácter turístico. De acuerdo con el artículo 51 -- del ordenamiento señalado, se dan facilidades a los visitantes en -- los siguientes términos "Toda persona que porte licencia de conducir vigente, expedida por autoridad facultada para ello en cualquier otra entidad federativa o en el extranjero, podrá manejar en el Distrito Federal el tipo de vehículo que la misma señale, independientemente del lugar en que se haya registrado el vehículo".

Corresponde al Estado atender los aspectos relacionados - con la infraestructura, conservación y mejora de las vías, señalización, etc., como parte de un servicio de información, como son los - avisos de servicio telefónico, de combustible, sanitario, mecánico, de restaurante, hotel, zona arqueológica, monumento colonial, lugar para acampar y las propias de las ciudades, que coadyuvan en la orientación y auxilio del turismo.

En México el Estado ha creado un servicio único en el -- mundo, de auxilio al turista en las principales carreteras, con radiopatrullas que prestan servicios de información, de mecánica y primeros auxilios.

En virtud de considerar al turista como un usuario de servicios y consumidor de bienes, se ha intentado recientemente la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor en coordinación de la Ley Federal de Turismo, para dar participación a la Procuraduría Federal del Consumidor en cuanto a protección y auxilio a los turistas. Al efecto se celebró un Acuerdo de Colaboración para practicar visitas de verificación, tanto por parte de la Secretaría de Turismo como por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado el 28 de julio de 1989 en el Diario Oficial.

Con base en el artículo 6 de la Ley Federal de Turismo, - ya se daba participación a la Procuraduría Federal del Consumidor, - pues coadyuvaba auxiliando a la Secretaría de Turismo al conciliar - los intereses de los prestadores de servicios turísticos y los turistas, aunque su competencia no podía ir más allá, en virtud de que la Ley Federal de Turismo establece como dependencia responsable de la actividad turística a la Secretaría del Ramo, y como tal, es también la responsable de asistir, auxiliar y proteger a los turistas, interviniendo en las controversias que se susciten entre turistas y prestadores de servicios, sancionando a estos últimos cuando proceda.

El acuerdo de colaboración mencionado, duplica las funciones y es inconstitucional, porque siendo dos las autoridades que pueden verificar a los prestadores de servicios turísticos, da lugar a una inseguridad jurídica al no saber que autoridad los verificará.

El artículo 16 Constitucional establece "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía", asimismo señala "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Como puede observarse se habla en singular de la autoridad administrativa y de la autoridad competente y no de las autoridades. Además la competencia de una autoridad debe establecerse en una Ley o un Reglamento y no en un Acuerdo como el antes mencionado.

En el Distrito Federal con el objeto de proporcionar una mejor y más amplia protección y seguridad a los visitantes de la Ciudad Capital, se creó mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de agosto de 1989, la Agencia Especial del Ministerio Público, para atender exclusivamente delitos en los que se encuentren involucrados visitantes nacionales y extranjeros.

El Estado de esta manera tiende a ordenar jurídicamente, los intereses turísticos contrapuestos que se presentan y aquellos - que afectan directamente al turismo, evitando lucros excesivos, abusos y acciones regresivas.

La Organización de las Naciones Unidas para la protección y desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con base en un Convenio Internacional suscrito por 71 Estados, entre ellos México, declaró el 12 de diciembre de 1987 ocho lugares representativos de México, como patrimonio de la Humanidad a saber: Teotihuacan, Palenque, Monte Albán, la Ciudad de Oaxaca, el Centro Histórico de la Ciudad de México, Xochimilco, la Ciudad de Puebla y Sian Kaan.*

Estos sitios son destinos importantes del visitante de México, con lo que su conservación y protección se ve reforzada y estimulada; así el Estado mexicano queda comprometido a cuidar estas zonas culturales y naturales, además de informar de la situación en que se encuentren los referidos bienes al comité de la (UNESCO), el cual coadyuva en su salvaguarda con recursos técnicos y económicos.

* Constituye una reserva de la biosfera con especies de flora y fauna únicas en el mundo, es una zona que abarca la bahía de ascensión y tres islas del caribe mexicano en Quintana Roo, México.

El 15 de agosto de 1989 se dio a conocer un Convenio de Coordinación en Materia Habitacional para Desarrollos Turísticos Nacionales, celebrado entre la Secretaría de Turismo y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con la participación de Nacional Financiera, S.N.C. como fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

Dicho Convenio tiene por objeto operar un sistema de financiamiento, que permita a los trabajadores que prestan sus servicios en los desarrollos turísticos de Cancún, San José del Cabo, Loreto, Ixtapa-Zihuatanejo y Huatulco, obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, su construcción, reparación, ampliación o mejoramiento; también a través del Convenio se coordinan y financian programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.

Este Acuerdo, corrobora la necesidad de armonizar todas las construcciones, que se realizan en dichos polos de desarrollo con los fines propios del turismo, conformando así el ordenamiento turístico urbano.

CAPITULO 3 LINEAMIENTOS JURIDICOS DEL ORDENAMIENTO TURISTICO URBANO

3.1 LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES

El Estado de acuerdo con las bases constitucionales, de las que derivan las disposiciones jurídicas que regulan las materias turística y urbanística, orienta su actividad en sus tres niveles o instancias, de manera que las líneas de conducta a seguir siempre tendrán como base el orden jurídico.

Las bases constitucionales en materia turística son:

Artículo 1.- Que establece el goce de las garantías individuales para todo individuo que se encuentre en el territorio mexicano.

Artículo 4.- Que señala que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Artículo 5.- Que se refiere a la Libertad de comercio, -- siendo lícito.

Artículo 11.- Que señala la libertad de tránsito, es decir, entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio con las limitaciones judiciales y administrativas.

Artículo 14.- Que establece la garantía de Audiencia.

Artículo 16.- Que establece la garantía de Legalidad

Artículo 25.- Que se refiere a la Rectoría del Desarrollo Nacional y la concurrencia o participación de los sectores público, social y privado.

Artículo 26.- En el cual se establece la Planeación denominada Democrática del Desarrollo Nacional.

Artículo 28.- Que se refiere a la libre concurrencia o -- competencia de quienes ofrecen los artículos y servicios y en consecuencia los precios que se fijan.

Artículo 73 Establece entre otras facultades del Congreso de la Unión para legislar:

Fracción X.- En materia de comercio.

Fracción XVI.- Sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general.

Fracción XVII.- Sobre vías generales de comunicación.

Fracción XVIII.- Para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Fracción XX.- Sobre la organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

Fracción XXV.- En materia de educación y cultura en general, además para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

Fracción XXIX D.- Sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Fracción XXIX E.- Para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente, -- las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

Fracción XXIX F.- Para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Fracción XXXI A G.- Sobre el establecimiento de la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de restauración del equilibrio ecológico.

Fracción XXX.- Para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y, todas las concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 90.- Que señala que la Federación en cuanto a su administración se divide en centralizada y paraestatal.

Artículo 115.- Señala al Municipio Libre, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, estableciendo las bases de su integración, conducción y funcionamiento.

Artículo 116 Fracción VI.- La Federación y los Estados, - en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

A su vez las Entidades Federativas mediante convenios con los Municipios pueden asumir la prestación de los servicios o atención de las funciones referidas.

Artículo 123.- Establece las bases del derecho al trabajo, el cual debe ser digno y socialmente útil para toda persona.

Artículo 124.- Señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a las Entidades Federativas.

Artículo 133.- Que en materia de Convenios Internacionales menciona "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

En forma específica se ha determinado como base constitucional del turismo, la fracción X del artículo 73, en la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de Comercio, es por ello que se ha expresado que el vocablo turismo, no existe en el texto de nuestra Constitución Política, por lo que, el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar sobre la materia, sin embargo la interpretación constitucional es muy limitada, porque el turismo como ejercicio del derecho fundamental de la libertad humana, se encuentra como garantía de libertad de tránsito con especial referencia a fines de descanso, recreación o placer, consagrada en el artículo 11 Constitucional.

Asimismo, los artículos 1, 14 y 16 Constitucionales protegen la libertad humana, el primero de ellos expresa que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución"; en tanto que el artículo 14 expresa en su parte relativa que "nadie podrá ser privado de su libertad... si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho"; en cuanto al artículo 16 según el cual "Nadie puede ser molestado en su persona... sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento", es decir, el goce tranquilo de la libertad de trasladarse con fines de descanso, recreación o placer, se encuentra implícito en las garantías de los artículos 1, 11, 14 y 16 mencionados, pero principalmente en el artículo 11 Constitucional.

El que no se mencione expresamente la palabra "turismo" en ninguna disposición constitucional, no significa que no se encuentre protegida constitucionalmente, ni significa que la Ley que reglamenta la actividad turística no tenga apoyo en la Constitución.

Además por la importancia que reviste el turismo, éste implica aspectos económicos, culturales y sociales, por lo que se explican sus demás bases constitucionales antes mencionadas, entre las que se destaca generalmente el considerarla como actividad comercial.

No obstante, para confirmar la existencia constitucional y el carácter federal del turismo, debería contemplarse expresamente en alguna de las fracciones del artículo 73 Constitucional, y no sólo comprenderse en alguna o varias de ellas, ya que el turismo no sólo es una actividad económico-comercial, sino implica aspectos tan importantes como éste para su crecimiento y desarrollo.

Por lo que respecta al aspecto urbano las bases constitucionales más importantes son:

Artículo 1.- Que instituye el goce de las garantías a todo individuo que se encuentre en México.

Artículo 4.- Que señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Artículo 11.- Establece la garantía de Residencia.

Artículo 14.- Establece la garantía de Audiencia.

Artículo 16.- Establece la garantía de Legalidad.

Artículo 25.- Menciona la Rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la participación de las instancias pública, social y privada.

Artículo 26.- Fija la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Artículo 27.- Determina la propiedad privada, la cual "la Nación" más propiamente el Estado, impone las modalidades que dicta el interés público y regula los elementos naturales susceptibles de apropiación, por lo que "se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios".

Del mismo modo, establece la capacidad para adquirir tierras y aguas, la cual es ilimitada para mexicanos, mientras que para extranjeros esta sujeta a condición, por lo que en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o de cincuenta en las playas los extranjeros no podrán adquirir por ningún motivo bienes inmuebles.

Artículo 42.- Que señala el espacio que comprende el territorio nacional.

Artículo 73.- Establece las facultades del Congreso de la Unión para:

Fracción XXIX C.- Expedir las leyes que fijen la concurrencia de las tres instancias o esferas del Estado, en materia de asentamientos humanos a fin de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

Fracción XXIX D.- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Fracción XXIX F.- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Fracción XXIX G.- Expedir leyes que determinen la concurrencia de las instancias estatales, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 115.- Establece el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, y cuyas bases son:

Fracción III.- Tener a su cargo los servicios públicos indispensables como son agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Fracción V.- Los Municipios están facultados de acuerdo con las leyes, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Artículo 116 Fracción VI.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

A su vez los Municipios mediante convenios con las Entidades Federativas pueden asumir la prestación de los servicios o la a

tención de las funciones mencionadas.

Artículo 123 Fracción XII.- Fija como obligación de toda empresa proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El marco constitucional a partir del cual el ordenamiento jurídico regula el urbanismo, constituye la base jurídica de una de las formas de relación y protección existentes entre el hombre y su espacio o territorio.

Nuestra Constitución Política da sustento a nuestro ordenamiento jurídico, del que derivan la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes de desarrollo urbano y de asentamientos humanos locales, así como los códigos civiles de cada una de las Entidades Federativas, que son las normas jurídicas más destacadas que regulan el urbanismo.

También tienen incidencia importante, algunas disposiciones jurídicas estatales, como son los reglamentos de registro público de la propiedad, de planes, de leyes orgánicas de los poderes ejecutivos locales, los decretos que aprueban los distintos planes y los decretos que emiten las declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo, entre las más sobresalientes.

En todos los ámbitos de estudio se habla mucho de las connotaciones urbanismo, urbano, urbanístico, etc., dando por sentado lo que significa, sin embargo, no parece claro el tratar de distinguir entre lo rural y lo urbano. Ciertamente es imposible reconocer en donde comienza la línea divisoria entre ambos.

Horacio Landa (1) define lo urbano como "todo lo pertene-

1 Landa, Horacio. Terminología de Urbanismo, Primera Edición, Ediciones del Centro de Investigación, Documentación e Información sobre Vivienda, México, 1976, pp. 8 y 75.

ciente, relativo o concerniente a la ciudad o espacio geográfico urbano" de igual modo define "carácter urbano" como la "expresión propia y específica que caracteriza a la ciudad en contraposición al campo o medio rural".

No obstante que lo urbano lo refieren a la ciudad, existen pueblos urbanizados, poblaciones urbanas, de lo que se colige -- que lo urbano, tanto su concepto como su realidad son dinámicas, es decir, son cambiantes como la realidad misma.

Muy ligado a lo anterior, esta la expresión "Desarrollo Urbano" que es definida por Horacio Landa (2) como un "proceso programado de adecuación y ordenamiento del medio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales y en función de factores dinámicos como el crecimiento y el cambio. El desarrollo implica un proceso integral que persigue el equilibrio de los factores físicos, económicos y sociales, siendo diferente el aspecto parcial de crecimiento físico que en ocasiones es interpretado como desarrollo. El desarrollo urbano debe ser concebido en integración o como parte integral del desarrollo regional o territorial, ya que difícilmente se dan en forma independiente".

A su vez la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 2 menciona lo que se entiende por Asentamiento Humano "Radiación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran" y por Centros de Población "Las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos"

2 Landa, Horacio. op. cit., pág. 20.

Por su parte, Ruiz Massieu (3) entre algunas de las características del proceso de desarrollo urbano menciona:

"a) Es hasta muy recientemente que el desarrollo urbano - ha sido contemplado como un capítulo destacado de los asentamientos humanos.

"b) El derecho se ha rezagado en la tarea de normar el -- problema de la estructura y dinámica de las ciudades y de los problemas interurbanos y regionales.

"c) El sistema de ciudades y la evolución interna de los centros urbanos ha encontrado la fuente de su movimiento en las fuerzas del mercado. El Estado -precisamente por el rezago jurídico- no ha conducido ni corregido dicho movimiento".

El desarrollo urbano implica entonces, conocer la situación en que se encuentran determinados lugares, zonas o ciudades y - sus expectativas, encauzando dicho desarrollo y evitando procesos -- perniciosos. El desarrollo urbano de acuerdo con las diferentes leyes estatales, significa determinar, planear y ordenar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.

El urbanismo turístico, es decir las construcciones, instalaciones, obras y en general el equipamiento y estructura urbana - destinada a servir a los fines de placer, descanso o recreación, es un tipo especial de urbanismo que debe ser previsto y ordenado, porque de lo contrario los atractivos turísticos y su entorno espacial en donde se ubica este tipo de urbanismo, pueden perder su característica esencial de atracción e incluso desaparecerán.

Los procesos de urbanización que se van presentando en lugares, zonas y sitios destinados al turismo, influyen de manera trascendente en que se sípan o no constituyendo destinos de atracción turística.

3 Ruiz Massieu, José Francisco. Derecho Urbanístico en Introducción al Derecho Mexicano, Primera Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1981, pág. 15.

3.2 ORDENACION TURISTICA

La Enciclopedia Jurídica Omeba (4) explica las palabras "orden, ordenación y ordenamiento jurídicos" que la mayoría de las veces se identifican como equivalentes y en muy raras ocasiones se presentan como términos distintos. En un sentido natural y obvio de las palabras "ordenamiento y ordenación" señala "... indican un sentido dinámico, de actividad, de disposición, de "positividad" atribuida o validada por el Estado o la Comunidad", en cambio "El orden.es la expresión cabal del "factum", de la realidad, del resultado de una ordenación: esto es, la existencia de un comportamiento debido, de una conducta acorde con el esquema imputativo de una consecuencia positiva" o bien "un quebranto efectivo, una transgresión o una anomalía con respecto a la consecuencia imputada, que implica una sanción lógica en el juego normativo-formal, y una sanción concreta en el circuito normativo-positivo de la regulación social".

Ordenación es un término poco común entre los juristas, en cambio, el vocablo ordenamiento es muy utilizado. La Enciclopedia en cita, añade que "Ontológicamente el orden es una armónica relación entre las partes de un todo; etimológicamente, "mienta" proviene del latín "mens", que implica una facultad, un poder racional del alma. En consecuencia, el empleo del título "Ordenamiento Jurídico" importaría pensar en la acción de ordenar y en el resultado real o posible de tal acción".

El Diccionario de la Lengua Española (5) corrobora lo expresado, al explicar la voz "ordenamiento", tomado en una acepción, con la acción de ordenar ("ordenación") y en otra, como el resultado de tal acto ("orden").

- 4 Enciclopedia Jurídica Omeba, Apéndice, Tomo II, Editorial Driskill, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1979, pp. 560-561.
- 5 Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1984, pág. 982.

De lo anterior se infiere que, el ordenamiento jurídico es más amplio que los términos ordenación y orden jurídicos a los cuales comprende.

La parte relativa del ordenamiento jurídico, que regula la actividad turística, por su dinámica misma, implica la acción para adecuar la normativa jurídica que no responde ajustadamente o resulta insuficiente a fenómenos o procesos que como el urbanístico, en algunos casos se presentan con características contrarias a los fines propios del turismo.

El turismo requiere de espacio o territorio para desenvolverse adecuadamente, el cual debe reunir características muy singulares, de manera que constituya la base de las estructuras e instalaciones óptimas para la multiplicidad de servicios que se prestan.

El uso turístico de determinados espacios de nuestro territorio, convive con usos industriales, agrícolas pesqueros, portuarios, urbanísticos, etc., los que al no armonizarse imposibilitan, dificultan o impiden el desarrollo normal del turismo; al efecto José Fernández Álvarez (6) anota "si se tiene en cuenta que el factor espacio es limitado y que a su vez resulta necesario para el desenvolvimiento de cualquier actividad distinta de la turística, resulta también evidente que habrá de someterse el aprovechamiento y explotación del espacio a un riguroso ordenamiento desde una perspectiva general y no solamente desde el punto de vista del turismo. Máxime cuando los intereses a contemplar no tienen porque ser contradictorios sino cabe perfectamente coordinarlos".

El ordenamiento del territorio mexicano se ha previsto tímidamente en diversas leyes, en las cuales se contempla el papel fundamental del Estado, a su vez, el territorio se encuentra sujeto a diversos regímenes de propiedad: propiedad pública o de dominio pú-

6 Fernández Álvarez, José, Curso de Derecho Administrativo Turístico, Primera Edición, Editora Nacional, Tomo III, Madrid, España, 1977, pág. 1381.

blico, propiedad privada o de dominio privado y propiedad ejidal, -- que es un tipo de propiedad colectiva.

Los aspectos urbanísticos y ecológicos, son los que, con mayor énfasis regulan el ordenamiento territorial en sus leyes respectivas, como son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Asentamientos Humanos, las Leyes de Desarrollo Urbano, de Asentamientos Humanos y los Códigos Civiles correspondientes a cada Entidad Federativa, así como las disposiciones administrativas y reglamentarias, derivadas de las mismas -- que se expiden en los Municipios.

El ordenamiento territorial encuentra muchas limitantes, -- quizás la mayor de ellas, es que la ordenación no sólo turística del territorio sino en general de todas las actividades humanas que se -- ejercen en él, difícilmente puede ser imperativa para todos los habitantes, en atención a que la Libertad de Residencia es un derecho -- fundamental que no puede lesionarse en un Estado Democrático como el nuestro.

Algunos de los medios de que dispone el Estado son indirectos, persuasivos e indicativos, estimulando y promoviendo mejores condiciones de vida en las diversas regiones del territorio, así como la creación de polos de desarrollo, desconcentración de áreas superpobladas hacia espacios más atractivos desde el punto de vista económico, social, cultural o de otro tipo, y principalmente a través de la planeación de las actividades que se desenvuelven en el territorio nacional.

En la Ley Federal de Turismo vigente desde febrero de 1984, se dan bases jurídicas importantes para el ordenamiento territorial con fines turísticos, como son las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, que aunque con planteamientos restringi--

dos y que aún no se han puesto en práctica, son una primordial figura jurídica para lograr dicho fin.

La planeación y programación turísticas realizadas por el Estado, principalmente a nivel federal, ante lo complejo de dicha cuestión, ha centrado su actividad en pocos lugares con grandes posibilidades de atracción turística, creando así polos de desarrollo turístico.

Esto último se ha logrado a través de un control total del suelo, expropiando todos los espacios necesarios para los desarrollos turísticos, planeando todos los usos que puedan darse al suelo, sin que sobrevengan los desequilibrios o desarmonías.

Existen centros de atracción turística de incipiente desarrollo, que generalmente contienen uno o varios atractivos turísticos, y que presentan un urbanismo casi de aldea, que va creciendo y adaptándose de acuerdo al mayor o menor grado en que se van presentando las corrientes turísticas.

Asimismo, nacen centros turísticos como ciudades nuevas, en lugares donde los atractivos ejercen una fuerte motivación, donde el urbanismo es previamente ordenado y planificado para servir a los fines turísticos.

Existen atractivos turísticos como un recurso dado, que deben explotarse, protegerse y aún mejorarse, y atractivos turísticos susceptibles de crearse. En México la mayoría de los atractivos turísticos, existen ya como parte de su patrimonio que posee, por lo que es fundamental protegerlos jurídicamente de la acción no encauzada del hombre.

Cabe aclarar que Centro, Zona y Atractivo Turísticos son conceptos distintos:

Centros Turísticos son aquellas áreas del territorio mexicano, que cuentan con características singulares para la atracción y retención del turismo, ordenadas racionalmente en cuanto a urbanización, infraestructura, servicios e instalaciones apropiadas para su mejor utilización.

Zonas Turísticas son aquellas áreas del territorio, que -- pueden comprender uno o más centros turísticos, que cuentan con patente potencialidad turística en virtud de sus características y atractivos turísticos, infraestructura, servicios, instalaciones y urbanización en general, adecuados para su aprovechamiento.

Atractivos Turísticos es cualquier bien natural o urbano susceptible de atraer turismo.

3.3 PLANIFICACION TURISTICA

La previsión y orientación de la acción humana sobre el espacio o territorio, como parte de la racionalidad del hombre, con el objeto de armonizar los variados intereses y actividades que convergen en un determinado espacio y tiempo determinado, se lleva a cabo a través de la planificación.

La planificación denominada eufemísticamente planificación, se ha previsto en nuestra Constitución Política, y conforme a ella, se regula en las diversas leyes reglamentarias de los diferentes sectores, entre ellos el turismo y el desarrollo urbano o urbanismo, a la vez que la actividad planificadora se prevé en la ley de Planeación, en donde se especifican las bases, principios y normas conforme a los cuales se llevará a cabo.

La Planificación expresa Miguel Angel Acerenza (7) es la selección consciente de determinada línea de acción que se diferencia de las acciones adoptadas por costumbre, impulsos irracionales e incluso por ignorancia. Consiste en determinar los objetivos del trabajo, ordenar los recursos materiales y humanos disponibles, establecer los métodos y las técnicas por emplear, y precisar la forma de organización requerida, así como todas las especificaciones necesarias para que la conducta de la persona o grupo de personas que, en un momento dado intervengan, sea encauzada de manera racional al logro de los resultados que se pretenden. Sin embargo, la planificación no se agota en los métodos sino más bien en su aplicación práctica y eficacia.

Para destacar el matiz jurídico Sergio García Ramírez (8) recuerda que, la planificación económica y social es concomitante o asistida de un mecanismo jurídico ad-hoc, necesario o apropiado para la realización óptima de los fines que se proponen. Especialización, concentración, autonomía y expeditividad son los elementos característicos de dicha realización.

La Ley de Planeación entiende por Planeación Nacional del Desarrollo "La ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen".

No obstante que muchas veces o en la mayoría de los casos,

- 7 Cfr. Acerenza, Miguel A. Administración del Turismo II Planificación y Dirección, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, -- 1987, pp. 21-22.
- 8 Cfr. García Ramírez, Sergio. Naturaleza Jurídica de los Planes - Nacionales, Globales, Sectoriales e Institucionales en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Coordinada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 48.

se ha considerado que la planificación únicamente debe responder a - enfoques de carácter económico, y a través de él se intenta dar orientación a la vida de la sociedad, la realidad es que la planificación debe preocuparse por comprender las dimensiones social, política, jurídica y espacial, de manera que sea una planificación integral.

El conjunto de acciones que tenga por finalidad defender, conservar, proteger, mejorar o recuperar un determinado ámbito, intervenido o por intervenir en un futuro por las diversas formas de ocupación que adquiere la actividad humana, requiere de una planificación previa, cuya base es sin duda la ordenación u ordenamiento territorial. Este último es más amplio y comprende aquella.

La planificación turística de acuerdo con Acerenza (9) se escinde en dos enfoques, que resultan de la orientación que el Estado realiza conforme a los requerimientos prevé se hacen patentes. -- Los dos enfoques son:

- El enfoque económico.
- El enfoque urbanístico.

Además de éstos dos enfoques o dimensiones, deben concurrir los enfoques social, político, jurídico y espacial para lograr una visión integral o de conjunto.

La planificación del urbanismo turístico por parte del Estado, se debe a una orientación específica con características singulares y diferenciadas del urbanismo en general, y aunque no separada de la planificación urbana queda comprendida dentro de la planificación turística.

El urbanismo turístico, obedece a una especial configuración de realización para hacer posible el derecho al descanso, pla-

9 Cfr. Acerenza, Miguel Angel, op. cit., pp. 49-57.

cer o recreación, de manera tal, que las construcciones deben estar diseñadas para proporcionar preeminente aquellos. No deben trasladarse los problemas de las grandes ciudades a los núcleos, centros o zonas turísticas, como la congestión urbana, el smog, la multiplicidad de industrias, talleres, el ruido, la contaminación, etc.

Aunque la ordenación del espacio prevista como una actividad del Estado, puede realizarse a través de la planificación en sus tres niveles o instancias, requiere de una base jurídica más amplia, es decir, que los objetivos de ordenación del espacio buscados con la planificación, sean posibilitados por el ordenamiento jurídico, y no sólo sean propósitos de buena voluntad sin ninguna aplicación práctica como generalmente sucede.

3.4 DECLARATORIAS Y ZONIFICACION

El término declaratoria es definido por el Diccionario de la Lengua Española de manera sencilla y clara "Der. Se dice del pronunciamiento que define una calidad o un derecho sin contener un mandamiento ejecutivo".

La existencia de innumerables atractivos turísticos en México, ha hecho que surjan comunidades nuevas con grandes posibilidades, y algunos lugares que con la intervención del Estado se han convertido en centros turísticos reconocidos internacionalmente, a la vez que existen lugares que cuentan o constituyen atractivos claramente turísticos y que no son aprovechados por diversas circunstancias.

En la mayoría sino es que en todos los lugares turísticos, el uso del espacio para actividades tan diversas simultáneamente a la actividad turística, o bien con exclusión o aún contraria a ella, in-

fluye poderosamente en que tales lugares se constituyan o dejen de constituirse en destinos de atracción turística, disminuyendo su potencialidad hasta llegar incluso a desaparecer dicha potencialidad.

En este contexto, las declaratorias de carácter ecológico, cultural, urbanístico y a futuro turístico, constituyen, uno de los soportes fundamentales en el ordenamiento de los usos del suelo o -- más correctamente del territorio. En materia turística, aunque el Estado cuenta con este instrumento jurídico en la Ley Federal de Turismo, las declaratorias que se han emitido, se han realizado con un carácter general y enunciativo guardando infima o nula relación con el control efectivo del uso del suelo.

La contemplación o previsión de las declaratorias debe entenderse con una perspectiva jurídica más amplia, que conduzcan al ordenamiento del territorio mexicano, en que los espacios con potencialidad turística no sean desaprovechados o relegados por otras actividades, es decir, no debe limitarse a espacios con una mayor potencialidad turística denominados por la Ley Federal de Turismo Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario.

El desarrollo turístico de cualquier área, lugar o zona turística, implica llevar a cabo las obras, construcciones, instalaciones, infraestructura y equipamiento, o adecuarse a las ya existentes, que constituyen un urbanismo peculiar e interdependiente del urbanismo en general, para proporcionar los servicios característicos y adecuados a los fines de placer, descanso o recreación.

La ordenación de los espacios turísticos que a la vez implica una urbanización característica a los fines turísticos, debe realizarse en todo el territorio, dando lugar a una regulación jurídica del suelo según su situación y destino y con ello a una nueva categoría territorial o suelo turístico, lo que podría lograrse con las declaratorias de zonas de interés turístico.

El derecho de propiedad o relación de apropiación es un derecho absoluto, es decir, una relación jurídica abstracta y genérica entre el titular del derecho de uso, goce y disposición y el resto de la colectividad, es decir, de los sujetos de derecho que están en la obligación universal, de abstenerse de realizar actos que perturben o menoscaben el ejercicio pacífico de los atributos inherentes a ese derecho.

El derecho de propiedad así concebido, constituye un continente genérico, cuyo contenido esta integrado por toda suerte de objetos y valores tanto materiales como inmateriales, que son reducidos a la categoría abstracta de bienes muebles o inmuebles.

El derecho tradicional tutela y ampara la propiedad, la relación de apropiación, y es indiferente respecto al impacto que los propietarios puedan ocasionar sobre el objeto de su tenencia, es decir, sin importar la protección, defensa, restauración o mejoramiento de los elementos contenidos, como pueden ser los recursos naturales, bienes muebles o inmuebles histórico-culturales y con características singulares y de atracción turística.

Así también, con esta forma de regulación tradicional del derecho de propiedad, no importa el uso que se les dé, tanto a los elementos que la integran como medios insustituibles para la subsistencia o armonía colectivas, como al inmueble o propiedad genérica como continente, en relación al ámbito o entorno social, es decir, dejando de lado la función o beneficio social al que deben estar sujetos.

Precisamente el derecho ecológico constituye una respuesta jurídica, ante la crisis ecológica originada entre otras razones, por las prácticas depredadoras al medio físico amparadas en el derecho de propiedad tradicional.

Por ello las limitaciones más importantes a la propiedad

privada, se derivan de las declaratorias de áreas o espacios sometidos a regímenes especiales de regulación por razones protectoras, - tal y como sucede con los parques nacionales o las demás áreas naturales protegidas, pudiendo realizarse lo mismo en espacios turfsticos.

Por zonificación Horacio Landa (10) entiende la "acción y efecto de zonificar o dividir en zonas, de acuerdo a fines y objetivos específicos". En la Ley Federal de Turismo, podría establecerse un ordenamiento turístico semejante al ordenamiento ecológico, - previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y tal y como se declaran zonas o áreas naturales protegidas, podrían declararse validamente en el ámbito turístico zonas o áreas de interés turístico.

Con el fin de lograr un ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, con un matiz sobre todo urbanístico, dada la incidencia en varios ámbitos de la realidad entre ellos el turístico, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos se deben establecer provisiones, usos, reservas y destinos, mediante declaratorias derivadas de los planes municipales de desarrollo urbano. La mencionada Ley en su artículo 37 los define como: "Provisiones son las áreas que serán utilizadas para un centro de población; Usos -- son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población; Reservas son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento; y Destinos son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población".

Ahora bien, derivado de lo anterior, Cada Entidad Federativa ha expedido su Ley de Desarrollo Urbano, donde señalan la zonificación que deberá formular, aprobar y administrar cada Municipio, de conformidad con el artículo 115 Constitucional Fracción V ya se-

10 Landa, Horacio. op. cit., pág. 79

ñalado. En cada una de las leyes se mencionan zonas urbanizadas, zonas de reserva, zonas de amortiguamiento, zonas dedicadas a la conservación, zonas rurales y zonas de aprovechamiento o interés turístico.

Consideramos que, de la misma forma que las áreas naturales protegidas o las áreas de desarrollo urbano se zonifican internamente, también podrían zonificarse las áreas de interés turístico.

3.4.1 BELLEZAS NATURALES (PARQUES NACIONALES)

La naturaleza se ofrece en una continua relación con el hombre, el que ha hecho uso y en ocasiones abuso modelando y aprovechando todo lo que le proporciona para satisfacer sus necesidades.

Es en el aprovechamiento de lo que la naturaleza proporciona al ser humano donde se realizan excesos, lo que implica serios desequilibrios y daños a los ecosistemas, la flora y la fauna, por lo que, actualmente la ecología ocupa un lugar destacado en todos los ámbitos de la realidad, y por lo tanto en el turismo.

La conducta de cada hombre como miembro de la sociedad, y como tal en convivencia con sus semejantes y con su entorno natural, reclama una armonía, un arreglo, una combinación, una compatibilidad, un orden, para hacer posible y asegurar la existencia y subsistencia tanto del hombre en sociedad como dentro de la naturaleza de que se sirve.

La naturaleza cuenta con bellezas incomparables que deben conservarse para gozo de todo hombre, en este sentido Manuel Ortuño (11) expresa "Desde un punto de vista jurídico, el carácter fundamental

11 Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al Estudio del Turismo, -- Primera Edición, Editorial Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., México, 1966, pág. 49.

de este goce consiste en que el hombre utiliza a la Naturaleza y usa de ella, sin destruirla. El goce turfstico se basa en la necesidad y en la conveniencia de que la oferta de satisfacciones y de sugestiones que la Naturaleza encierra, permanezcan inalterables y aun se enriquezcan, mediante trabajos o esfuerzos singulares. Para el turista, los bosques, las plantas, los ríos, los volcanes, las playas, las montañas, etc., vuelven a recubrirse de un carácter hasta cierto punto sagrado y deben ser vigilados, cuidados, ordenados y protegidos, para que puedan seguir cumpliendo con su función de atraer, sin merma alguna de su interés y de sus posibilidades, al contrario, con enriquecimientos sucesivos".

La naturaleza es una motivación sobresaliente en el hombre, busca en ella por lo general el descanso, la recreación o el placer. Al respecto Phillip L. Wagner (12) expresa "La naturaleza ejerce una considerable influencia directa sobre el hombre. El cuerpo humano está especialmente dotado de unas estructuras sensoriales que registran las respuestas específicas frente a su entorno".

La preocupación jurídica por la extralimitación del hombre en su relación con la naturaleza, se ha manifestado como antecedente interesante desde enero de 1930, fecha en que se publicó la Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural. Asimismo, la ley de expropiación vigente desde noviembre de 1930, señala como causa de utilidad pública para expropiar "La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional".

A través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, vigente a partir de marzo de 1988, el Estado

12 Wagner L. Phillip. El uso humano de la tierra, tr. de J. Hernández Orozco, Primera Edición, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1974, pág. 31.

puede determinar Areas Naturales Protegidas, que como los Parques Nacionales, algunas de ellas constituyen bellezas naturales además de ser lugares de atracción turística. El artículo 46 de la Ley, clasifica dichas áreas en reservas de la biosfera, reservas especiales de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, parques marinos nacionales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica.

La mayoría de las declaratorias emitidas para reservar Areas Naturales Protegidas han sido de Parques Nacionales. Referirse a Parques Nacionales significa aludir en primer lugar, a la conservación de los recursos naturales y en segundo término, a la recreación, placer o descanso del hombre a través de la naturaleza.

Así lo confirma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 50, al considerar que, los parques nacionales se constituyen en terrenos forestales, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo o de recreo, su valor histórico, por la existencia de la flora y la fauna de importancia nacional, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones de interés general. Sus áreas son de uso público y el turismo es una de las actividades permitidas más destacadas.

Las declaratorias ya sea de reservas de la biosfera, áreas de protección de la flora y la fauna, parques nacionales, etc., conforman una forma de ordenamiento territorial, con objeto de disminuir y controlar el impacto humano sobre la naturaleza, es decir, ordenar los diversos usos del suelo, de tal forma que no se alteren ni destruyan los recursos naturales, necesarios para las actividades productivas y la vida humana en general.

Esta forma optima de ordenar el espacio, complementa y facilita el ejercicio del turismo, además de ser ejemplo a seguir en espacios con potencialidad turística, como una de las medidas jurídicas más aptas para lograr un desarrollo más equilibrado del turismo.

La protección jurídica de los recursos naturales a través de declaratorias es de suma trascendencia, en virtud de que la calidad del medio ambiente está afectando ya de manera significativa la calidad de la vida humana, y al deteriorarse los recursos naturales, disminuyen las expectativas del ser humano a disfrutar, entre las que se encuentran las posibilidades turísticas de gozar de la naturaleza.

Entre algunos de los parques nacionales, se encuentran los que dan protección a zonas arqueológicas, v. gr. Tula, Tulum, Palenque, etc.

3.4.2 PATRIMONIO HISTORICO CULTURAL

El urbanismo valioso de nuestro territorio, es producto de etapas histórico culturales, que no sólo abarca los monumentos y zonas arqueológicas prehispánicas, sino un cúmulo de construcciones del período hispanoamericano de los siglos XVI-XIX, y de etapas históricas como el Porfiriato, que conforman un vasto patrimonio que nos fué legado.

La promoción turística de la riqueza cultural de México, se limita en su mayoría a la cultura prehispánica y las artesanías, dejando de lado la riqueza cultural de la Colonia, la Independencia, la Reforma, el Porfiriato, la Revolución, dando una imagen al turismo incompleta y equivocada de nuestra cultura, pues cuando a un país

sólo se le conoce por su primitivismo, sus ruinas, su folklore, sus habitantes sólo van a ser conocidos como tales, a ello también se debe que las construcciones de la Colonia y otras épocas posteriores, generalmente ubicadas en ciudades no se les valore y se altere o destruya sin ninguna prohibición.

Este urbanismo histórico cultural es una manifestación especial de cultura, que debe ser preservado en sus diferentes expresiones, en uniformidad y consonancia con las construcciones modernas y procesos de desarrollo actuales.

Al respecto Adrian Rodríguez Alpuche (13) menciona que, el concepto de urbanismo tendrá diferente matiz de acuerdo con el enfoque que le demos: histórico, geográfico, económico, político, sociológico, arquitectónico, etc., una definición es insuficiente en cuanto se refiera a modelos de desarrollo urbano que se dan no sólo entre países, sino dentro del mismo territorio.

El fenómeno urbano se presenta irreversible, y en las últimas décadas el deterioro, amenaza y aún destrucción irreparable del patrimonio histórico de México, originados entre otras causas por la falta de una intervención estatal más determinante, v. gr. falta de declaratorias, falta de coordinación entre las diversas dependencias y entidades de las instancias del Estado, planificación y programación aislada, como señala Jorge Victoria (14) "Los programas de desarrollo económico, al no marchar integrados a las políticas de conservación del patrimonio cultural han originado una grave contradicción entre modernización y conservación de monumentos his-

- 13 Cfr. Rodríguez Alpuche, Adrian. El urbanismo prehispánico e hispanoamericano en México desde sus orígenes hasta la independencia, Primera Edición, Ediciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1986, pág. 13.
- 14 Victoria, Jorge O. El turismo y la difusión como una opción para la protección de los monumentos históricos, en Primer Foro de Cultura Contemporánea de la Frontera Sur de México, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, México, 1987, pág. 269.

tóricos y arqueológicos que los han afectado negativamente. Lo anterior ha provocado que los procesos desordenados de urbanización, entre otros factores, favorecieran la invasión de zonas arqueológicas, la destrucción de importantes edificios y zonas históricas, y la afectación de parte del patrimonio cultural en general".

El artículo 2o de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, expresa que es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos y zonas referidos.

La participación que se da en la mencionada Ley a las Entidades Federativas y Municipios, es muy reducida, sólo los artículos 2, 4 y 12 mencionan una competencia infima, en especial si se tiene en cuenta que, el artículo 4 señala que las autoridades de las Entidades Federativas y Municipios, en la aplicación de la Ley tendrán la intervención que la misma y su Reglamento señalen; tales artículos así como el artículo 9 del Reglamento otorgan una participación muy reducida.

Debido a ello, la coordinación de los niveles del Estado casi es nula en esta materia, lo cual va en detrimento de la conservación de los monumentos y zonas mencionados. Esto se ve claramente en la falta de control de los procesos de urbanización modernos, de comunicación terrestre y en general aquello que provoque la alteración y destrucción de estos bienes de los mexicanos, y en algunos casos de patrimonio de la humanidad, objeto de atracción turística.

Cuando la totalidad de las construcciones mantiene un carácter uniforme heredado del pasado y es conservado a través del tiempo, en un conglomerado urbano pequeño, como es el caso de pueblos coloniales, aunque su protección es más sencilla, requiere de una normativa jurídica y consecuentemente de una acción estatal que, preserve continuamente este urbanismo histórico.

En cambio, cuando una construcción o un conjunto de construcciones históricas, es absorbida por la ciudad actual y no se da una uniformidad, entonces, se ocasiona y se presenta al turismo una desarmonía como un fondo anacrónico, ya que no se ha valorado la conservación de la unidad de ciudades coloniales, que pierden su carácter por la presión de otras actividades tradicionales, cuya implementación tiene mayor prioridad social y económica en comparación con el turismo, de acuerdo con el criterio estatal en función.

En pocos casos algunas ciudades en otro tiempo coloniales, deben contentarse con mantener en pie algunos edificios históricos; el turismo no ha encontrado su espacio en la mayor parte de estas ciudades, que por razones geopolíticas o económicas se han transformado en polos administrativos, comerciales, industriales o de otro tipo. Esto se debe -expresa Roberto Boullon- (15) "a que en las ciudades tradicionales, cuyo ritmo de cambio es muy lento, las funciones utilitarias se han adaptado a los edificios existentes o los han destruido, relegando a las nuevas funciones que como el turismo no tienen tanta fuerza económica o poder político". Entre algunas de las ciudades coloniales mexicanas, podemos mencionar Taxco, Guanajuato, Zacatecas, Merida, Morelia, Puebla y el Centro Histórico de la Ciudad de México.

La participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en la normativa jurídica reglamentaria y administrativa emitida, en atención del urbanismo moderno de las ciudades, no debe comprometer la arquitectura histórico-cultural heredada, la cual se ofrece al turismo, por ello las declaratorias, ante los múltiples intereses y diversas competencias de varios organismos estatales que se ejercen sobre un mismo espacio, juegan un papel fundamental en el ordenamiento urbano.

15 Boullon, Roberto. Turismo y Medio Ambiente, Primera Edición, -- Ediciones del Instituto Politécnico Nacional, México, 1980, --- pág. 22

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Asimismo, es necesario emitir las declaratorias de zonas arqueológicas conforme a la Ley de Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, ya que existen innumerables zonas de montículos o sitios arqueológicos en el territorio mexicano, que mientras no sean declarados como tales, no quedan sujetos a la Jurisdicción Federal, lo que puede originar conflictos de competencia con otras Leyes, como la Ley Federal de la Reforma Agraria, que ante la falta de declaratorias como zonas de monumentos arqueológicos, puede destinarse dichas áreas a la dotación y reparto de tierras a ejidatarios.

3.4.3 ZONAS DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO

La Ley Federal de Turismo publicada en febrero de 1984, establece la existencia de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario y las define en su artículo 19, como aquellas zonas que por sus características constituyan un atractivo turístico real o potencial evidente.

Las declaratorias expedidas con anterioridad a la vigencia de la actual Ley Federal de Turismo, se han realizado con el objeto de motivar la actividad turística, pero sin ninguna relación con el uso del suelo. Algunas de dichas declaratorias son:

La publicada el 21 de mayo de 1979 en el Diario Oficial de la Federación, que dice "Declaratoria por la que se establece la circunscripción de las Regiones de Desarrollo Turístico para el Otorgamiento de Estímulos Fiscales"

Esta declaratoria, señala como Regiones de Desarrollo Turístico Prioritario y Regiones de Desarrollo Turístico Generalizado, a uno o varios Municipios de la mayoría de las Entidades Federativas, mencionando entre las primeras aquellos municipios que presentan mayor afluencia de visitantes.

Asimismo, en cumplimiento de un decreto que dispone el otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad turística, se publica el 16 de noviembre de 1981, la "Declaratoria por la que se establecen las Regiones de Desarrollo Turístico Prioritario".

La Ley vigente desde febrero de 1934, establece en el capítulo cuarto denominado "Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario" en el artículo 18: "La Secretaría, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con la participación de los gobiernos estatales y municipales, promoverá la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, a efecto de que se expidan las declaratorias de uso del suelo turístico en los términos de las leyes respectivas, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico. Cuanto proceda, se recabará la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria".

El señalamiento de zonas turísticas con prioridad obedece a planteamiento de perfil limitado. El antecedente de esta concepción la encontramos en el Plan Nacional de Turismo, aprobado el 4 de febrero de 1980, en el cual se mencionan las prioridades espaciales, para áreas geográficas previamente identificadas que tengan mayores posibilidades de desarrollo; expresamente establece: "En la medida en que los atractivos existentes se hallan distribuidos en todo el territorio nacional, puede afirmarse que todo el país es susceptible de ser desarrollado turísticamente. Sin embargo, es posible definir áreas geográficas prioritarias para el desarrollo turístico, bien porque en ellas existe una alta concentración de atractivos, bien porque reciben o pueden recibir grandes volúmenes de visitantes debido a su posición geográfica".

El favorecer áreas geográficas, con movimiento turístico o con mayores expectativas de éste, limita y aún puede comprometer el desarrollo que se espera de la actividad turística, debido a que lupares lugares geográficos inexplorados desde el punto de vista tu-

rístico, sean absorbidos o disminuidos por otras actividades, llegando inclusive a desaparecer sus posibilidades turísticas. Además el desarrollo integral, debe comprender todas las actividades posibles dentro del territorio mexicano, aprovechando las características más viables del mismo, llegando a protegerlo de las acciones humanas contrarias a su desarrollo.

En este sentido ha procedido el Estado y Legislación Española, con estupendos resultados para el desarrollo de la actividad turística y por supuesto para el desarrollo en general, pues es uno de los países turísticos por excelencia.

3.4.4 ZONAS DE INTERES TURISTICO

La determinación de espacios idóneos para la práctica del turismo, como parte del ordenamiento territorial de nuestro país, -- puede constituir una palanca de desarrollo de México muy importante, ya que el aprovechamiento del espacio en forma óptima repercute en mayor desarrollo.

La ordenación del territorio mexicano, con los fines de racionalizar el proceso de ocupación de éstos espacios, se encuentra previsto en la Ley Federal de Turismo, aunque en forma muy tímida, -- al señalar que mediante declaratorias pueda darse a determinados espacios del territorio usos turísticos, lo cual no debería reducirse a las zonas de desarrollo turístico prioritario, sino extenderse a todas aquellas áreas con perspectivas turísticas.

La característica principal por la que se consideran zonas de interés turístico, es por los atractivos con que cuenta, y -- por la necesidad de realizar obras e instalaciones para su desarrollo.

De acuerdo con las posibilidades de ordenación del territorio, las zonas con características de preferente uso turístico, pueden presentar diferentes grados de actuación estatal, por lo que, con las declaratorias se vendría a asegurar la disposición y finalidad turística del suelo o territorio.

Existen zonas con características favorables al turismo, que requieren para su desarrollo, de infraestructura y equipamiento de proporciones muy elevadas que exceden de una acción aislada, por lo que, deberían declararse zonas de futuro desarrollo o de reserva turística.

Asimismo, existen zonas con infraestructura en un grado de desarrollo medio, que con mayor facilidad y bajo la orientación del Estado y la actividad de los particulares en acción conjunta, pueden lograrse un desarrollo turístico promisorio, por lo que, pueden declararse así zonas con infraestructura en grado de desarrollo medio.

También existen aquellas zonas en que la infraestructura e instalaciones sobrepasan la capacidad de las mismas, es decir, que las obras e instalaciones para alojar y servir al turismo, rebasan los servicios básicos de urbanización, o bien, la ocupación simultánea del turismo y otras actividades que exceden o saturan el desempeño y funcionamiento normal de la actividad turística, en determinadas áreas, localidades o términos, provocando el desequilibrio o estrangulamiento de la misma, por lo que pueden declararse como zonas saturadas.

El orden jurídico, al tutelar al turismo con la determinación de zonas de interés o de desarrollo turístico o zonas saturadas, no deberá considerarlo en forma aislada ni con una extensión desmedida, sino que debe sopesar y realizar un análisis de los múltiples intereses y actividades que legítimamente pueden concurrir representados por los diversos órganos e instancias del Estado, ya que no se -

trata de hacer predominar al turismo a cualquier costa, sino que de acuerdo con las características peculiares de la zona o centro pueden integrarse válidamente diferentes actividades.

3.5 DESARROLLOS TURISTICOS (POLOS DE DESARROLLO)

La intervención directa del Estado a nivel federal, en la creación de centros turísticos en los últimos veinte años, ha puesto de manifiesto el ejemplo y diferencia entre lugares turísticos, con escasa o nula intervención estatal y sitios turísticos con la susodicha intervención estatal, mientras que en éstos últimos existe una ordenación planificada del suelo, en los otros no se da.

Los sitios con intervención directa del Estado, se han denominado desarrollos turísticos o polos turísticos, dándose una exclusiva preferencia a destinos de playa, como son Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, Los Cabos, Puerto Vallarta, Bahías de Huatulco, etc., olvidándose del turismo interior.

El concepto de polo de desarrollo en su sentido geográfico, responde a la concentración de esfuerzos, en una área o centro que se elige para alcanzar un desarrollo óptimo, de manera que contribuya al desarrollo en general.

Kuklinski (16) argumenta que el concepto y teoría del polo de desarrollo, deriva inductivamente de observaciones del proceso real económico, como el hecho de que el desarrollo no se dé en todas partes ni al mismo tiempo, sino en puntos o polos con intensidades variables que influyen en el conjunto de la economía, pero después aunque no se planteó, tiene aplicación sobre todo en aspectos de de-

16 Cfr. Kuklinski, Antoni R. Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional, tr. de Eduardo L. Suárez, Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 12-13 y 58-59.

desarrollo con un carácter geográfico, añadiendo más adelante, que el desarrollo tiende a ocurrir en concentraciones geográficas que, abandonado a sus propias fuerzas estimula mayor concentración, no sólo de fenómenos de desarrollo sino también de población; de esta manera la urbanización se convierte en un proceso crítico en el Desarrollo del Estado Moderno.

Horacio Landa (17) define la expresión polo de desarrollo como el "Núcleo o sistema urbano que polariza un territorio determinado y cuyo efecto u objetivo es lograr el bienestar social, logrando en forma planificada el desarrollo integral de las actividades económicas y las condiciones socioeconómicas de la población, esto es, mediante el crecimiento económico y una equilibrada distribución de la riqueza en dicho territorio, región o área de influencia" y la expresión polarización la define como la "acción y efecto de centralizar o concentrar recursos, facilidades y actividades socioeconómicas que generan o incrementan relaciones de interdependencia entre un núcleo o polo y un espacio territorial. Se da en la medida de la capacidad del núcleo urbano para captar, transformar y comercializar los productos de un territorio, y para ofrecer y proporcionar a dicho territorio los bienes y servicios requeridos por y para las actividades socioeconómicas; esto es, el establecimiento o incremento de una compleja red de interdependencia socioeconómica".

Aunque las dos definiciones mencionadas son con un matiz eminentemente urbanístico, los polos de desarrollo turístico si bien comparten el carácter urbanístico, éste es con peculiaridades muy singulares, ya que las construcciones, el equipamiento y la mayoría de la infraestructura, es creada con la finalidad de proporcionar descanso, recreación o placer, por lo que, algunas actividades que no armonizan con el turismo, son limitadas y aún prohibidas en estos centros turísticos denominados integralmente planeados.

17 Landa, Horacio. ob. cit., pp. 57-58.

Es de hacerse notar que, en razón de las posibilidades de mayores ingresos en los polos de desarrollo en comparación con las áreas circunvecinas, se atrae una población que excede las áreas consideradas inicialmente, asentándose en las zonas adyacentes a los polos y que dan lugar a fenómenos urbanísticos negativos no previstos.

La mayor parte de los desarrollos turísticos, se han realizado a través de la figura jurídica del Fideicomiso, canalizando y orientando de manera conjunta la inversión estatal y privada nacional y extranjera.

Asimismo, con los polos de desarrollo turístico, se busca un aprovechamiento integral del potencial turístico de los espacios que ocupan, teniendo especial cuidado en el mantenimiento de la armonía con el espacio natural, en especial por la fragilidad de los ecosistemas que forman parte de la atracción turística.

La mayoría de los Desarrollos Turísticos realizados por el Estado, han sido a través del Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo, y se han realizado conforme a una cuidadosa elección de los lugares a desarrollar, se han asegurado jurídicamente los espacios o zonas mediante su expropiación, continuando con la realización de las obras de infraestructura urbana y turística, previo plan maestro en cada caso, y por último se han comercializado los terrenos para la instalación de los servicios, como son hoteles, desarrollos inmobiliarios, condominios, restaurantes, comercios, etc., v. gr. Cancún en Quintana Roo, Ixtapa en Guerrero, Los Cabos y Loreto-Nopoló en Baja California Sur y Bahías de Huatulco en Oaxaca.

3.6 EL FIDEICOMISO EN MATERIA TURISTICA

Prescindiendo de lo controvertido de su naturaleza jurídica, el fideicomiso implica la transmisión de bienes, o bien, todo un

patrimonio por una persona con capacidad legal denominada Fideicomitente, a una institución bancaria denominada Fiduciaria, para la realización de un fin lícito, por lo que esta última se convierte en titular del patrimonio, con las modalidades y limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo y para beneficio de una persona con capacidad legal denominada Fideicomisario, que puede ser una tercera persona o el mismo fideicomitente pero nunca la institución fiduciaria.

En virtud de ser una figura jurídica tan flexible por la multiplicidad de fines que pueden realizarse a través de él, ha sido utilizado en modo exhaustivo.

El profesor Miguel Acosta Romero (18) afirma: "En la práctica el Gobierno Federal fué el primero que utilizó la figura del Fideicomiso, para destinar bienes del Estado a la realización de fines de interés público por conducto de una fiduciaria y, además es notable el hecho de que esa práctica con el tiempo se ha reiterado de tal manera que, en la actualidad, son muy numerosos los fideicomisos del Gobierno Federal".

Aunque es el Estado a nivel Federal quien inicia la práctica de esta figura jurídica, ello no obsta para que las Entidades Federativas y los Municipios como instancias estatales y los particulares, hayan constituido Fideicomisos.

La particularidad que singulariza al Fideicomiso Público, es su creación para la atención de necesidades o fines de interés público, y lo que caracteriza a un Fideicomiso en materia turística es su destino o finalidad turística.

La mayor parte de los fideicomisos constituidos con fines

18 Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 278.

turísticos, se realizan en la zona o franja prohibida de los litorales mexicanos, es decir, dentro de los cincuenta kilómetros a lo largo de las playas y muy raramente a lo largo de los cien kilómetros de las fronteras, en que los extranjeros no pueden adquirir el dominio o la propiedad de los inmuebles ubicados en dicha faja territorial, y que a través del fideicomiso pueden aprovechar, usar o gozar los bienes inmuebles mencionados, siendo el fideicomiso la única figura jurídica aceptada por nuestro orden jurídico, en los artículos 18 a 22 de la Ley de Inversiones Extranjeras y 16 a 22 de su Reglamento, sin violar la disposición constitucional.

Los fideicomisos solicitados por extranjeros, en la zona prohibida o restringida de las playas del territorio nacional, sobre inmuebles que, o bien serán destinados para una casa habitación o unidad habitacional con fines turísticos, o bien para establecer condominios, centros o desarrollos turísticos, e implican urbanizaciones que se ubican dentro o fuera de centros urbanos, por lo que, debería contemplarse el desenvolvimiento y repercusiones de este tipo de urbanizaciones, en un esquema de ordenamiento territorial turístico planificado.

La mayor parte de dicha franja se trata de inmuebles rústicos, es decir, el suelo es destinado para fines agrícolas, ganaderos o forestales. Al respecto Jorge Piña Medina (19), apunta con referencia a la expedición de permisos para constituir fideicomisos -- por parte de extranjeros "La Secretaría de Relaciones Exteriores -- siempre consulta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Comisión Agraria Mixta para que emitan su opinión; de ser esta favorable, cuando se trata de inmuebles rústicos y se haya constituido el fideicomiso, se le avisará del cambio de destino de rústico a turístico o industrial. No constituye esto una garantía para el inversionista ya que no estará exento de afectación agraria, lo cual resulta un --

19 Piña Medina, Jorge. Coordinador. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Primera Edición, Ediciones del Banco Mexicano Somex, México, 1982, pág. 621.

riesgo muy grande para los inversionistas".

Los fideicomisos tanto públicos como privados, se constituyen al formalizarse el contrato correspondiente, entre quienes aportan determinados bienes y la institución de crédito como fiduciaria, que administrará el patrimonio fideicomitado.

En el caso de los fideicomisos públicos cabe la posibilidad por lo general, de que además del contrato, se cuente con una disposición de orden público precedente, a través de la cual se instruya su constitución, que bien puede ser una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo Federal. En forma similar se constituyen por los Ejecutivos de las Entidades Federativas, o bien por los Ayuntamientos Municipales que así lo determinen.

La utilización del Fideicomiso, por parte del Estado a nivel federal como un medio más para realizar sus fines de interés público, ha logrado convertirlo en una de las figuras jurídicas más adecuadas para el desarrollo del turismo en la zona restricta, de acuerdo con el orden jurídico vigente, con referencia especial al uso del suelo en determinadas áreas.

Las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1986 y la entrada en vigor de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en 1987, repercutió en un redimensionamiento del sector público iniciándose un proceso de desincorporación y extinción de entidades paraestatales, entre los que se encuentran varios fideicomisos turísticos.

Como casos recientes de algunos fideicomisos que se han extinguido se encuentran: el Fideicomiso Ciudad el Recreo la Paz en Baja California Sur, el Fideicomiso Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco en Guerrero, el Fideicomiso Hotel Escuela La Paz en Baja California Sur, el Fideicomiso Ciudad Turísti

ca y Portuaria Cabo San Lucas en Baja California Sur, el Fideicomiso San José del Cabo en Baja California Sur, el Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina en Oaxaca y el Fideicomiso Loreto en Baja California Sur. Los dos primeros fueron transferidos a los correspondientes Gobiernos de las Entidades Federativas.

Algunos otros fideicomisos que tienen alta incidencia turística, se encuentran ubicados en los sectores Desarrollo Urbano y Ecología y Reforma Agraria:

Se ubican en el Sector Desarrollo Urbano y Ecología el Fideicomiso Agua Hedionda en Morelos, el Fideicomiso de Puerto Vallarta en Jalisco, el Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco en Guerrero y el Fideicomiso Tequesquitengo en Morelos.

Se ubica en el sector de la Reforma Agraria el Fideicomiso Bahía de Banderas en Nayarit.

Los fideicomisos de operación normal actualmente son Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI), Fideicomiso Caleta de Xelha y del Caribe (FIDECARIBE), Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO) y Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

El Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI) tiene entre otras atribuciones proceder a la urbanización, lotificación y fraccionamiento de los terrenos fideicomitidos, realizando en ellos las construcciones que estime necesarias.

El Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO) tiene como objeto principal, incorporar a los trabajadores organizados y a sus familiares a la corriente turística nacional, facilitándoles el uso de instalaciones de recreación, cultura y descanso adecuados a sus reales posibilidades, procurando el uso constructivo de sus vacaciones y tiempo libre, y para cumplirlo tiene entre otras finalidades -

promover la construcción de unidades turísticas de interés social, - planear, construir, ampliar y administrar centros, complejos o polos de desarrollo turístico.

El Fideicomiso Caleta de Xelha y del Caribe (FIDECARIBE) entre otras atribuciones tiene las de promover el desarrollo, construcción y fraccionamiento de los terrenos expropiados, proceder a la venta de lotes urbanizados, constituir empresas turísticas y negocios conexos en los terrenos fideicomitidos.

La mayoría de los fideicomisos turísticos constituidos -- por el Estado son de carácter urbanístico.

3.7 FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

El señalar al fideicomiso público como un simple negocio de crédito, su manejo sólo podía estar centrado alrededor de autoridades crediticias, y era imposible que éstas últimas, tuvieran la capacidad técnica para dirigir la política de varios cientos de fideicomisos.

Al no considerarlos como entidades del sector paraestatal, expresa Mario Ramón Beteta (20) siendo aún Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo "muchas veces no se consideraban en el presupuesto ni siquiera indirectamente, cierto es que no sólo se nutren de fondos fiscales, pero aún para nutrirnos de fondos de origen no fiscales es necesario haber presupuestado previamente una asignación de recursos para los fideicomisos, y cuando estaban volando o se consideraban simples operaciones de crédito afiliados a las carteras de los bancos centrales o de fomento, ésta la-

20 Beteta, Mario Ramón. El Fideicomiso Público como Instrumento para el Desarrollo Turístico, en El Fideicomiso Público en México, Coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981, pág. 181.

bor, ni era obligatoria constitucionalmente, ni era fácil que se llevara a cabo con un sentido vinculado a la planeación, sobre todo por esto, ya que el presupuesto es, como bien dice, la expresión en números de un programa de gobierno; si los fideicomisos que están tan adentrados en la vida económica y social del país, no se consideran entidades del sector paraestatal, pues malamente podrían ser considerados también instrumentos presupuestarios o vehículos de la planeación económica y social del país".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en enero de 1977, y posteriormente la Ley Federal de Entidades Paraestatales vigente a partir de 15 de mayo de 1986, integraron a los fideicomisos como Entidades Paraestatales, mencionando ésta última Ley -- que son aquellos que se establezcan bajo la Administración Pública Federal, se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, y tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.

En este sentido se sectorizó a los Fideicomisos Públicos como Entidades Paraestatales, mediante Acuerdo publicado el 31 de marzo de 1981, a la vez que recientemente, el 26 de enero de 1990 se publicó el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que deroga las Normas y Lineamientos específicos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales del sector turismo, publicadas el 25 de mayo de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, y el Decreto por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado el 27 de febrero de 1979 en el Diario Oficial.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo nace por la necesidad de asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de pro

moción, fomento y desarrollo de la actividad turística.

Nace de la fusión de dos fideicomisos ya existentes el 29 de marzo de 1974. Dichos fideicomisos eran el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) y el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR); el primero tenía como objetivo promover y realizar obras de infraestructura en destinos de atracción turística de potencialidad demostrada; el segundo tenía como finalidad proyectar y desarrollar nuevos centros, empresas y actividades turísticas. En virtud de realizar un objetivo común, dieron lugar al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo es regulado en sus grandes líneas por la Ley Federal de Turismo, que establece que tendrá por objeto participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo a lo dispuesto por esta Ley y la Ley de Planeación.

El artículo 52 de la Ley en estudio establece que para cumplir con su objeto, el Fondo realizará entre otras funciones las siguientes:

I. Elaborar estudios y proyectos, ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones que incrementen la oferta turística nacional.

II. Dotar, fomentar y promover el equipamiento urbano para las zonas, centros y desarrollos turísticos.

III. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al fomento del turismo.

IV. Participar con los sectores público, social y privado, en la constitución, fomento, desarrollo y operación de empresas,

cualquiera que sea su naturaleza jurídica, dedicadas a la actividad turística.

VII. Participar, con carácter temporal, como socio o accionista en sociedades que desarrollen objetivos turísticos.

IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias.

XI. Otorgar todo tipo de créditos que contribuyan al fomento de la actividad turística.

Como puede observarse su misión esencial es de carácter de urbanismo turístico, promoviendo el desarrollo de ciertos polos turísticos, de determinadas zonas del país que por sus cualidades han requerido la intervención directa e impulso del Estado.

Una de las funciones que predominantemente realiza, es la construcción, ampliación y remodelamiento de hoteles con objeto de ampliar la oferta turística.

FONATUR es un fondo de fomento y redescuento de créditos a la oferta turística, que se encuentra radicado en Nacional Financiera, pero esta función crediticia si bien es importante, es accesoria a los fines últimos de urbanismo turístico.

FONATUR tiene ingerencia en la integración del patrimonio y capital social de muchas empresas de la actividad turística, desde hoteles, villas arqueológicas, restaurantes, centros comerciales, -- campos de golf, condominios para venta de tiempo compartido, etc.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo como entidad del Estado, es el brazo ejecutor de este sector, y actúa como órgano crediticio y responsable de la planeación y realización de obras, con el propósito de lograr el ordenamiento turístico integral de determi

nadas zonas turísticas, dando los usos adecuados al suelo o espacio.

Los Desarrollos Turísticos integralmente planificados -- realizados por FONATUR, únicos en su género en el mundo, se han -- transformado en polos de desarrollo turístico con importante proyección internacional, como Cancún en Quintana Roo, Ixtapa en Guerrero, Los Cabos y Loreto-Nopoló en Baja California Sur y ahora Bahías de Huatulco en Oaxaca.

En todos estos casos, para garantizar el adecuado funcionamiento de éstos centros, FONATUR conserva su presencia como Administrador General y de prestador de algunos servicios públicos, previo acuerdo con los Ayuntamientos correspondientes hasta en tanto -- se logra la suficiencia municipal que permita la entrega total de -- dichos centros.

Ya en 1980 el Plan Nacional de Turismo (21) declaraba -- "Hasta ahora la mayor parte de los centros turísticos se han desarrollado de manera espontánea. Solamente los centros desarrollados por el Gobierno Federal a través de FONATUR han obedecido a un plan maestro integral que contemple el uso del suelo, la dotación de -- servicios, normas de construcción, etc. La experiencia ha demostrado que, en ausencia de esta normatividad integral se producen una -- serie de fenómenos que limitan el desarrollo turístico, deterioran el medio ambiente y la imagen del centro turístico..."

Actualmente los centros integralmente planificados, aunque ya son varios siguen siendo pocos, en comparación con la potencialidad de muchos lugares del territorio mexicano.

No obstante el nivel de desarrollo de la actividad turística alcanzado en México con estos centros, los innumerables atractivos y áreas con potencialidad turística existentes en el territo-

21 Plan Nacional de Turismo, pág. 84.

rio nacional, requieren de protección para su posterior desarrollo.

Como parte de la actividad ordenadora y planificadora de FONATUR, el mismo constituye típicos fideicomisos de inversión, para llevar a cabo construcciones e instalaciones con vocación turística y su posterior comercialización, tales como Fideicomiso Playa de la Audiencia en Manzanillo Colima, Fideicomisos Condominios Kin-ha y Zalzi-ha en Cancún Quintana Roo, Fideicomisos Nuevo Sol y Fal-das de Alcazaba en San José del Cabo en Baja California Sur y Fidei-comiso Playa Tangolunda en Huatulco Oaxaca.

CAPITULO 4 EL ORDENAMIENTO TURISTICO URBANO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

4.1 ASPECTOS INDISPENSABLES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El artículo 26 de la Constitución Política establece que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.... Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

El matiz democrático de la planificación es de vital importancia. La planificación, explica Jacinto Faya Viesca (1) no es una nueva forma de actividad del Estado que haya venido a sumarse a las ya clásicas conocidas, sino que la planificación y programación constituyen un modo de ser del Estado en su unidad, que afecta profundamente su actividad, estructura, procedimientos, organización, personal, técnicas de acción, etc., agregando que es indiscutible que la planificación tiene su fundamento en la realidad. La realidad la hacen los hombres con su acción, por lo que, planificación y democracia no son términos antitéticos, sino al contrario actualmente constituyen una necesaria y poderosa integración. Se planifica desde la democracia. De ahí la ineludible e imprescindible necesidad y obligación de la participación ciudadana en toda la planificación.

Si bien el protagonista principal es el Estado. éste debe interactuar con la sociedad en la búsqueda de un mayor bienestar para todos.

La Ley de Planeación de 5 de enero de 1983, reemplanta--

1 Cfr. Faya Viesca, Jacinto. Planificación y Estado Social de Derecho en México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm 2, abril-junio, 1981, pp. 57-58.

ria del artículo 26 Constitucional, establece que la planeación - deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país.

Asimismo, menciona que es responsabilidad del Ejecutivo Federal, conducir la planeación nacional del desarrollo, y a la vez, elaborar, aprobar y publicar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, -- dentro de los seis primeros meses de gestión del Presidente de la República, cuya vigencia no excederá del período constitucional - que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones a más largo plazo.

El artículo 21 de la Ley, señala que el Plan Nacional de Desarrollo debe precisar los objetivos nacionales, estrategia y - prioridades del desarrollo integral del país, contener previsions sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinar los instrumentos y responsables de su ejecución, establecer - los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones deben referirse al conjunto de la actividad económica y social y regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es el instrumento jurídico y operativo que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar - la acción con los sectores social y privado y coordinar las de -- los tres órdenes de gobierno.

En los términos y plazos señalados en la Ley de Planeación, fué dado a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual en su presentación señala:

La estrategia que permitirá alcanzar los objetivos na--

cionales, sensible a lo que demandamos todos los mexicanos e informada para aprovechar la gran transformación mundial, es la modernización de la vida nacional.

agregando:

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales:

- I. Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo.
- II. Ampliar nuestra vida democrática.
- III. Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios.
- IV. Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.(2)

Respecto a la modernización en la presentación misma explica:

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, es por tanto, innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es su interés(3)

El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades a las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; para atender sus responsabilidades y estar cerca de la población apoyando el esfuerzo de los menos favorecidos para que dejen de serlo.(3)

2 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pp. xii y xv.

3 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo, pág. xiii.

Modernización Económica y Modernización Social van de la mano de la Modernización Política. (4)

4.2 LINEAS DE ACCION

A partir de los objetivos que persigue el Plan Nacional de Desarrollo, estos se estructuran en diversos apartados, entre los que destacan los tres Acuerdos Nacionales:

- 1.- El Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra Vida Democrática.
- 2.- El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica - con Estabilidad de Precios.
- 3.- El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Es en el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios donde se ubica al Turismo. Lo que se busca es el crecimiento con estabilidad de precios. Las tres líneas de estrategia para lograr el crecimiento son:

- 1.- Estabilización continua de la economía.
- 2.- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.
- 3.- Modernización económica.

Es en esta última en la que se ha integrado al turismo, con respecto al cual expresa:

"Para aumentar la satisfacción de objetivos con los recursos disponibles para el crecimiento, la modernización económica atenderá a los siguientes propósitos, que definen sus principales líneas de política:

"- Modernizar el turismo, como una de las fuentes de di

visas más importantes y de mayor potencial de desarrollo y como prestador de un servicio atractivo y accesible para los nacionales" (5)

Al explicar las líneas de acción concretas para modernizar al Turismo sobresalen las siguientes:

"...Esta actividad requiere, para generar más empleos y divisas, de la modernización del servicio y del impulso a su infraestructura..." "Este sector debe coadyuvar al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, mediante la ampliación y mejoramiento de la planta turística existente y el incremento de la afluencia del turismo nacional y extranjero, con la consecuente generación de empleos. En este proceso, la captación de divisas y la prestación del servicio a los nacionales son objetivos primordiales de la actividad. Asimismo, el turismo debe contribuir a fortalecer la imagen del país en el exterior y entre nosotros mismos. El desarrollo de una cultura turística, que promueva una conducta ciudadana de conocimiento y cuidado de los bienes turísticos y culturales, es al mismo tiempo un propósito que normará las acciones. (6)

El espacio turístico se constituye por espacios naturales y espacios urbanos. Roberto Bouillon (7) menciona que "El espacio turístico es la consecuencia de la presencia y distribución territorial de los atractivos turísticos que, no debemos olvidar, son la materia prima del turismo. Este elemento del patrimonio turístico, más la planta turística, es suficiente para definir el espacio turístico de cualquier país"

Como puede observarse, el impulso, ampliación y mejoramiento de la infraestructura y la planta turística constituyen el

5 Plan Nacional de Desarrollo, pág. 70.

6 Plan Nacional de Desarrollo, pág. 86.

7 Bouillon, Roberto C. Planificación del espacio turístico, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1988, pág. 65.

urbanismo turfstico.

Roberto Boullon (8) en un intento por precisar estos últimos términos, les da un significado diferente. La planta turfstica explica se integra por el equipamiento y las instalaciones.

El equipamiento comprende todos los establecimientos administrados por la actividad pública o privada que se dedican a prestar los servicios básicos, tales como hoteles, moteles, posadas, pensiones, cabañas, albergues, trailer parks, etc; establecimientos de alimentación como restaurantes, cafeterías, comedores típicos, etc; establecimientos de esparcimiento como discotecas, bares, cines, teatros, espectáculos públicos tales como toros, peleas de gallos, rodeos, etc; otros servicios como agencias de viajes, información, guías, cambios de moneda, centros de convenciones, transportes turfsticos, etc.

Las instalaciones son las construcciones distintas del equipamiento, cuya función es facilitar la práctica de actividades netamente turfsticas, tales como marinas, muelles, palapas, miradores, refugios, piscinas, juegos infantiles, golf, tenis, etc.

Explica que la infraestructura en general, es la dotación de bienes y servicios con que cuenta un país para sostener sus estructuras sociales y productivas, formando parte de la misma, la educación, los servicios sanitarios, la vivienda, los transportes, las comunicaciones y la energía, y sólo puede hablarse de infraestructura turfstica cuando única y exclusivamente se destina al turismo, tales como las redes de carretera de un resort* o en las partes turfsticas de un parque nacional, los tramos de carretera como desvíos para acceder exclusivamente a un atractivo turfstico, etc.

8 Cfr. Boullon, Roberto C. ob. cit., pp.40-49.

* Hotel con gran cantidad y diversidad de instalaciones.

No obstante esta distinción, algunas construcciones que de acuerdo con este punto de vista, serían únicamente parte de la infraestructura, también es posible ubicarlas en la planta turística, así como construcciones de esta última válidamente pueden comprenderse como parte de la infraestructura.

La separación tajante de la infraestructura estrictamente turística, de aquella que sirve para cualquier sector y persona es un planteamiento de aislamiento, ya que la infraestructura, como parte del desarrollo urbano y del desarrollo en general, sirve para cualquier actividad, y como tal complementa, auxilia y sirve a la actividad turística, como son la red de carreteras, la red ferroviaria, servicios aéreos, servicio marítimo, terminales, servicios para el automotor, comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas, servicios sanitarios como red de agua, red de desagües, recolección de basura, hospitales, red eléctrica, combustible, gas, gasolina, etc. La infraestructura en determinados lugares debe crearse o adaptarse a las actividades con mayores expectativas.

El urbanismo turístico forma parte primordial de la atracción de visitantes, no basta contar con los atractivos sino armonizar su entorno en atención a los fines de placer, descanso o recreación.

En los atractivos turísticos naturales como las playas, se construyen obras y edificaciones apropiadas para servir al turismo y alojar a la población residente.

En las marinas turísticas, entendidas como el conjunto de instalaciones a través de las cuales se prestan abrigo y servicios a las embarcaciones de recreo y deportivas nacionales y extranjeras, se realizan construcciones similares con los mismos fines que en las playas, sólo que en menor proporción; el plan mismo previene la creación de instalaciones turísticas para la práctica del campismo.

En lagos y lagunas se construyen villas, restaurantes, clubes náuticos, paradores de casas rodantes, etc; asimismo en los atractivos turísticos urbanos, existen construcciones complementarias para servir a los visitantes.

La ordenación previsoras de las construcciones, edificaciones, instalaciones, etc., que complementan y apoyan la atracción turística de determinados bienes del territorio mexicano es indispensable.

Por lo que se refiere a centros urbanos, para que un centro turístico pueda operar como tal, requiere que el conglomerado urbano no rebase de seis habitantes por turista, existen sin embargo algunos centros que superan esa proporción sin que pierdan su calidad. La realidad es que algunas partes del centro operan turísticamente y otras no, ya que los atractivos urbanos no presentan una ubicación regular, pues los hay en el centro o en la periferia o incluso en barrios de bajo nivel urbano.

Roberto Boullon (9) anota que "Del mismo modo que un árbol magnífico pierde su valor estético si está rodeado de un basurero; un edificio, una iglesia o un monumento disminuyen su belleza si el espacio que los circunda no armoniza con su arquitectura y su escala" es decir, esto impide que se tomen en su real valor.

El mismo autor (10) expresa que cualquier atractivo turístico en un centro urbano se reduce a edificios y espacios abiertos, a los que denomina focos y subdivide en Nodos, Mojoneros, Barrios, -- Sectores, Bordes y Sendas.

Nodos son los espacios abiertos o cerrados de uso público en los que puede entrar el turista y recorrerlos libremente, v. gr.

9 Boullon, ob. cit., pág. 215.

10 Boullon, ob. cit., pp. 167-182

un parque, un zoológico, una plaza, un centro comercial, una feria un mercado, un atrio de una iglesia o una estación de autobuses.

Mojones son objetos, artefactos urbanos o edificios que, por la dimensión o calidad de su forma, destacan del resto y actúan como puntos de referencia exteriores al observador, tales como un monumento, una fuente, una iglesia, un cartel de propaganda, un quiosco de información al público, etc.

Barrios son secciones de la ciudad relativamente grandes en las que puede entrar y desplazarse el turista. La mayoría de las ciudades sino es que todas se subdividen en barrios, colonias o distritos, algunos muy bien conservados, por lo que su valor turístico no pasa desapercibido.

Sectores son partes de la ciudad sustancialmente menores que los barrios, pero que tienen sus mismas características. Por lo general, son los restos de un antiguo barrio, cuyos edificios generales fueron suplantados por otros modernos, cuando esa parte de la ciudad alcanzó un nuevo valor comercial.

Bordes son elementos lineales que marcan el límite entre dos partes de una ciudad. Un borde es un elemento fronterizo que separa barrios diferentes, rompe la continuidad de un espacio homogéneo o define los extremos u orillas de partes de la ciudad.

Sendas son los conductos de circulación seleccionados por el tránsito turístico vehicular y peatonal, en sus desplazamientos para visitar los atractivos y entrar o salir de la ciudad.

El urbanismo arqueológico, histórico y artístico debe ser conservado para conocimiento y disfrute de nuestra cultura. En este sentido apuntan las acciones anteriormente transcritas, en cuanto a lograr una cultura turística. El Plan retoma este propósito

to al explicar las acciones a realizar para el desarrollo cultural:

"La creación y disfrute de los bienes artísticos y culturales es, para todos los mexicanos, elemento esencial de una vida digna. Más aún, el desarrollo cultural de México es supuesto imprescindible de nuestro progreso político, económico y social"

"La política cultural del Gobierno de la República persigue, como primer objetivo, la protección y difusión de nuestro patrimonio arqueológico, histórico y artístico. Se trata, en este sentido, de rescatar, investigar, catalogar y conservar el acervo de todos los mexicanos. Para ello se prevén, entre otros proyectos, acciones tendientes a salvaguardar zonas y monumentos prehispánicos, revitalizar los centros históricos de origen colonial, consolidar la infraestructura de la red de museos y promover el rescate y la difusión de las diversas manifestaciones de la cultura popular"(11)

4.2.1 PROGRAMAS TURISTICOS

El artículo 22 de la Ley de Planeación, señala que "El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales". En materia turística el de mayor importancia es el programa sectorial de mediano plazo, denominado Programa Nacional de Modernización del Turismo*, el cual deberá sujetarse a las previsiones del Plan y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.

Los programas institucionales se elaboran por las Entidades Paraestatales del sector turístico y sus previsiones se sujetarán al Plan y Programa Sectorial.

Los programas regionales y especiales casi no son utilizados en materia turística. Un ejemplo insólito de un programa espe-

11 Plan Nacional de Desarrollo, pp. 116-117.

* Aún no publicado en el Diario Oficial de la Federación en la elaboración de este trabajo.

cial lo constituye el programa de acción inmediata para fomento del turismo, dado a conocer el 12 de marzo de 1986. Los programas operativos anuales son importantes auxiliares en la ejecución de la programación sectorial y de la planificación.

El Plan Nacional de Desarrollo al explicar la congruencia entre el Plan y los programas menciona:

"Los programas establecerán la manera en que las acciones contribuirán a los objetivos y estrategias generales del Plan. La dimensión territorial, en especial, será considerada en todas las instancias que involucren el desarrollo de actividades en lugares específicos"(12)

El desarrollo planificado y programado de la actividad turística, requiere que se tome en cuenta por parte del Estado en todas sus instancias la dimensión territorial.

El grado de desarrollo de la actividad turística es distinto y se da en determinados espacios del territorio mexicano, al hacer referencia al territorio mexicano no aludimos a la totalidad de su superficie, sino a los lugares, sitios o espacios que existen en todo el territorio mexicano con potencialidad turística, y que requieren la intervención del Estado en todas sus instancias, para el crecimiento y desarrollo ordenado.

La convergencia de las distintas instancias del Estado en lugares específicos, en muchas ocasiones dificulta y obstaculiza el desarrollo de actividades con grandes posibilidades, como en el caso de la actividad turística que requiere de la acción coordinada para su ordenamiento y desarrollo.

12 Plan Nacional de Desarrollo, pág. 135.

4.3 COLABORACION DE LA SOCIEDAD, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

La participación conjunta del Estado en sus tres niveles y la sociedad se señalan en el Plan:

"El sector turismo está íntimamente relacionado con gran número de actividades de otros sectores, de cuya participación efectiva depende en gran medida su desempeño global. De especial importancia será fortalecer las instancias de coordinación entre el sector y las dependencias afines de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y municipios. Al mismo tiempo continuará impulsándose, bajo los esquemas de concertación más eficaces, la participación de los sectores social y privado"(13)

La participación de otros sectores, como el de desarrollo urbano y ecología en el turismo es importante. En éste se busca un ordenamiento territorial, que se orienta a superar los desequilibrios de la relación del hombre y su espacio. El orden jurídico ha facilitado dicho ordenamiento, el cual favorece el desarrollo de la actividad turística.

4.3.1 VERTIENTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Al respecto el Plan establece:

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Este Sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad.

Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación.

La vertiente obligatoria se refiere, principalmente, a las acciones de la Administración Pública Federal.

La vertiente de coordinación se refiere, a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales.

La vertiente de inducción se refiere, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación.

La vertiente de concertación se refiere, a las acciones negociadas con los sectores sociales.(14)

La vertiente de coordinación entre Federación y Entidades Federativas, y la participación cuando sea necesario de los Municipios, se realiza a través de los Convenios de Coordinación, previstos en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33 de la Ley de Planeación.

En forma más amplia el artículo 6 de la Ley Federal de Turismo, menciona que todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Entidades Federativas y Municipios, auxiliarán en la forma en que se convenga a la Secretaría de Turismo.

Asimismo, con fundamento en la fracción VI del artículo 116 Constitucional, y derivados del Plan Nacional de Desarrollo, la Federación y las Entidades Federativas suscriben los Convenios Unicos de Desarrollo, que constituyen el instrumento descentralizador a través del cual se coordinan las acciones para promover el desarrollo local, regional y federal, por lo que, con el objeto de concretizar las acciones previstas en los Convenios Unicos de Desarrollo se realizan Acuerdos de Coordinación.

14 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo, pág. 133.

El ámbito del turismo es de carácter federal, no obstante existe el imperativo de apoyo y auxilio en la aplicación de la Ley, por parte de las Entidades Federativas y Municipios, pero siempre - en los términos en que se convenga.

Los apartados o renglones turísticos que Federación, Entidades Federativas y Municipios pueden realizar en forma conjunta, - deben ser de carácter concurrente y de interés común, en especial - aquellos aspectos que propenden al ordenamiento turístico urbano.

Una participación más activa de las Entidades Federativas y Municipios podría prevenirse legalmente, ya que a solicitud de - ellos podrían declararse zonas y centros turísticos, en atención a que tienen mayor conocimiento del territorio de su ámbito de competencia, evitando que se den los usos de suelo menos apropiados.

4.3.2 PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD

El Estado no debe ser el único actor en materia turística, debe integrar la participación de los particulares, tocando al Estado conducir el desarrollo de la actividad, acorde con la rectoría - del Estado señalada en el artículo 25 Constitucional.

La participación en el turismo incluye a los directamente vinculados. Al respecto el Plan establece:

"... Asimismo, se apoyará la descentralización de la toma de decisiones, a fin de que se involucre a las localidades y a los agentes y prestadores de servicios en la determinación de las acciones del sector, y a la vez, que éstas se nutran de las iniciativas y de la visión de oportunidad de quienes son más directamente responsables de los servicios turísticos"(15)

15 Plan Nacional de Desarrollo, pág. 87.

La participación común de Estado y Sociedad en la inversión en materia turística, es también de singular importancia para el ordenamiento turístico urbano. Respecto a ella el Plan señala:

"Para hacer frente a la creciente inversión que requiere la expansión del sector, se propiciará la creación de fondos estatales y de sociedades de inversión para la promoción y el desarrollo de la oferta turística, con las aportaciones de los gobiernos federal y estatal, de la iniciativa privada y del sector social, dirigidos a financiar obras de infraestructura, y mantenimiento de las mismas en el marco de un comité mixto estatal"(16)

El turismo y la inversión necesaria para su desarrollo y expansión hasta ahora, han sido conducidos por el Estado, avocándose en mayor medida a la creación de polos de desarrollo de gran magnitud, en los que a nivel federal ha sido el mayor inversionista, ya que ni Entidades Federativas ni Municipios ni iniciativa privada cuentan con grandes inversiones para su creación, para lo cual ha necesitado de una gran cantidad de recursos, recurriendo inclusive a empréstitos.

En virtud de lo anterior, la inversión y ordenamiento se ha reducido a unos cuantos lugares, olvidando que la mayoría de atractivos y espacios turísticos que existen en el territorio, también requieren de inversión pública y privada.

La inversión en obras de infraestructura de apoyo a lugares turísticos, con la participación mayoritaria de particulares, está empezando a reconocerse y propiciarse a través de figuras jurídicas como la concesión, llegando inclusive a concesionarse la totalidad de obras públicas para la explotación privada, por un tiempo determinado para la recuperación de su inversión.

Como ejemplo tenemos al Fondo Nacional de Fomento al Tu-

rismo (FONATUR), como actor principal del Estado en obras de urbanismo turístico, organismo que debe seguir desempeñando sus actividades dando cabida a la participación más amplia de la iniciativa privada, en proyectos de desarrollo de infraestructura y planta turística en general en todo el territorio.

La inversión extranjera también tiene participación importante en el urbanismo turístico. En cuanto a ella el Plan establece:

"Dentro del marco de la nueva reglamentación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se fomentará la participación extranjera directa, buscando que esta se acomode a las estrategias prioritarias del sector"(17)

El nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera se dió a conocer el 16 de mayo de 1989, el cual establece las disposiciones jurídicas que norman la participación de la inversión extranjera, la que no puede ser indiscriminada, pero si es necesaria y complementaria con los esfuerzos de desarrollo en su debida proporción, como los casos de fideicomisos de inmuebles en la zona prohibida para extranjeros.

Una forma de ampliar profundamente la planificación turística en general, es combinando la conducción e iniciativa estatal en sus tres niveles con la iniciativa de particulares, que motivados por los atractivos existentes, o por crear en determinada zona o centro, podrían solicitar se declaren, a nivel nacional, como de interés turístico, exhibiendo un plan de usos del suelo, tomando en consideración la convergencia o preponderancia turística, a manera de los planes integrales de los polos de desarrollo como Cancún, Ixtapa, Los Cabos o Huatulco, aunque pudieran ser en menor escala y dimensión, adecuándose a los atractivos y características particulares de la zona o centro, cumpliendo desde luego una serie de requi-

sitos técnicos, científicos y socioeconómicos, entre otros, que de
ben preverse en la Ley Federal de Turismo.

CONSIDERACIONES GENERALES

El ser humano generalmente tiende al bien, y como tal crea el orden en que ha de vivir, es decir, organiza su actividad y crea el Derecho con el fin de convivir pacíficamente.

El Derecho en su dinamismo propio se reforma constantemente en la búsqueda de justicia y consecuentemente del bien común. La acción dirigida hacia el bien común corresponde realizarla al Estado. El turismo tiene como fin proporcionar descanso, placer y recreación satisfaciendo así un aspecto necesario al ser humano.

En este sentido el Derecho debe prevenir el ordenamiento turístico, que se produce como consecuencia del continuo crecimiento de esta actividad.

Los atractivos son complementados por la infraestructura y la planta turística, en la relación del hombre y su espacio natural o urbano surge un tipo peculiar de urbanismo, que en general queda enmarcado dentro del turismo en razón de los fines a los que se destina.

El Derecho debe anticiparse ante esta realidad, que sin una acción jurídica previsoras genera o puede generar desequilibrios adversos a la actividad turística. Debe ser ordenador de la realidad que se va presentando, lo cual puede realizarse con la reforma y adición de diversas disposiciones jurídicas de la Ley Federal de Turismo y sus Reglamentos, previendo las declaratorias de zonas o centros de desarrollo o interés turístico, ordenando y planificando los usos compatibles e incompatibles con la existencia de atractivos turísticos.

La planificación turística debe ser integral y no tratar al turismo sólo desde un punto de vista económico, olvidándose de -

de las dimensiones social, espacial y política-jurídica, razón por la que deberá estar en concordancia con las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

La planeación en materia turística de las Entidades Federativas y Municipios, si bien debe ser congruente y coordinada con la planificación nacional, es común observar en ella una actitud en ocasiones indiferente.

La actividad turística se ha tomado como parte del desarrollo urbano de los Municipios. En algunos es un fenómeno desapercibido o de desconocimiento, algunas veces supervaloran sus atractivos y otras veces desconocen como conducirse respecto de ellos.

El Municipio conoce más su problemática urbana, en cuanto al ordenamiento turístico de sus atractivos interviene negativamente, principalmente ante la insuficiencia de recursos. Uno de los ingresos más importantes que obtienen algunos Ayuntamientos es por los permisos o licencias de obras, sin reparar en la edificación en sí y su adaptación al entorno natural o urbano, adoptando soluciones de explotación directa o de consentimiento, surgiendo edificaciones que después originan verdaderos problemas.

La planificación turística deberá tomar en cuenta la interrelación con otras actividades, como el desarrollo urbano y la protección al medio ambiente. En esta última se trata de revertir la polución o contaminación de tierras, aire y aguas, en la que también se declaran reservas de áreas naturales protegidas algunas con innegable actividad turística.

La actividad planificada de desarrollo urbano como parte del ordenamiento de ciudades y centros urbanos, en los que existen atractivos turísticos, deberá considerar y tomar en cuenta las acciones que jurídica y planificadamente se realizan en materia turística.

Como parte de la planificación y programación del Estado se previenen tres grandes proyectos, que aunque orientados más a su promoción, requerirán forzosamente del crecimiento, ampliación y mejoramiento de la infraestructura y plantas turísticas, lo que constituye el urbanismo turístico.

Estos proyectos dividen al territorio en tres: Mundo Maya, Ciudades Coloniales y Frontera Norte.

El Proyecto de Mundo Maya se integrará con las Entidades Federativas características de esta región, como son Yucatán, Campeche, Quintana Roo y Chiapas, así como con cuatro Estados más con los que se deberán suscribir los Convenios Internacionales respectivos, tales Estados son Guatemala, Belice, El Salvador y Honduras. Este proyecto se debe, entre otras razones, a la existencia de monumentos y zonas arqueológicas e históricas, que constituyen un urbanismo valioso que de manera conjunta pueden ofrecerse.

El Proyecto de Ciudades Coloniales es un reconocimiento a la riqueza histórica con que contamos, un urbanismo que no se valora y se deteriora o se destruye. Su promoción implicará su conservación.

El Proyecto de la Frontera Norte, en el que se busca aprovechar la vecindad y cercanía con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, en razón de que sus ciudadanos practican mucho el turismo, y de que existen innumerables atractivos turísticos en las Entidades Federativas y Municipios fronterizos.

Entre los proyectos turísticos previstos, como parte de la expansión y crecimiento que se espera de esta actividad, se ha hablado de por lo menos diez megaproyectos, los cuales implicarán la existencia de nuevas edificaciones, instalaciones y urbanizaciones para servir al turismo que se espera afluirá a dichos destinos.

No obstante, se han originado proyectos turísticos de iniciativa privada en diversas partes del territorio mexicano, con autorización de algunas Entidades Federativas, lo que corrobora nuestra propuesta de regular jurídicamente a nivel federal, un ordenamiento planificado de los espacios con potencialidad turística y en especial el urbanismo turístico.

CONCLUSIONES

1.- El turismo es entendido como el ejercicio del Derecho fundamental de la Libertad de tránsito.

2.- El turismo como ejercicio de ese derecho fundamental, debe reunir ciertas características: temporalidad, traslado fuera de su lugar de residencia y principalmente fines de placer, descanso o recreación.

3.- Una de las razones esenciales por las que el Estado regula el turismo es la realización del bien público temporal.

4.- El turismo se configura por una pluralidad de aspectos e interrelaciones, entre las que destacan los culturales, sociales, económicos y por supuesto jurídicos.

5.- Uno de los instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado para lograr el ordenamiento turístico urbano, son las declaratorias de zonas y centros de interés turístico.

6.- Las declaratorias de zonas y centros de interés turístico y su simultánea planificación, aseguran los usos que deben darse a la propiedad pública, privada y ejidal en determinados espacios del territorio mexicano.

7.- El ordenamiento turístico debe realizarse en todos los espacios del territorio que cuenten con tales características, de acuerdo al grado de desarrollo que presenten y sin limitarse a las denominadas zonas de desarrollo turístico prioritario.

8.- La figura jurídica del fideicomiso en materia turística, tanto estatal como privado debe coadyuvar en forma importante en el ordenamiento turístico urbano.

9.- El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 contiene las acciones del Estado principales, que pueden influir y facilitar el ordenamiento turístico urbano.

10.- Al Estado corresponde la rectoría, conducción y promoción del desarrollo de la actividad turística en concordancia con los artículos 25 y 26 Constitucionales.

11.- El Estado, sin dejar de ser rector, conductor y promotor de la actividad, debe regular ampliamente la participación de la iniciativa privada en la planificación y ordenamiento de la actividad turística en todos los espacios del territorio mexicano.

BIBLIOGRAFIA

- ACERENZA, Miguel A. Administración del Turismo Conceptualización y Organización, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1984.
- , Administración del Turismo II Planificación y Dirección, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1987.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- ALEMAN, Miguel. Quince Lecciones de Turismo, Decimaprimer Edición, Ediciones del Consejo Nacional de Turismo, México, 1971.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. ¿Qué es el Estado?, Primera Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México Cuadernos de Cultura Universitaria 112, México, 1979
- BETETA, Mario Ramón. El Fideicomiso Público como Instrumento para el Desarrollo Turístico, en el Fideicomiso Público en México, Coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981.
- BOULLON, Roberto C. Planificación del espacio turístico, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1988.
- , Turismo y Medio Ambiente, Primera Edición, Ediciones del Instituto Politécnico Nacional, México, 1980.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo. Vigésimasegunda Edición, México, 1985.

CRUZ COUTINO, José Antonio. Reflexiones sobre la Participación Municipal en el Desarrollo Cultural de Chiapas, en Primer Foro de -- Cultura Contemporánea de la Frontera Sur de México, Primera Edi-- ción, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, México, -- 1987.

DE ARRILLAGA, José Ignacio. Sistema de Política Turística, Primera Edición, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1955.

DE LA TORRE PADILLA, Oscar. El Turismo Fenómeno Socioeconómico y - Cultural, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Turismo, México, 1976.

DEL VECCHIO, Giorgio. Filosofía del Derecho, Sexta Edición, Editori-- al Bosch, Barcelona, España, 1953.

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Editorial Es-- pasa Calpe, S. A., Madrid, España, 1984.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Apéndice, Tomo II, Editorial Driskill, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1979.

FAYA VIESCA, Jacinto. Planificación y Estado Social de Derecho en México, Enceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipi-- pal, núm. 2, abril-junio, 1981.

FERNANDEZ ALVAREZ, José. Curso de Derecho Administrativo Turístico, Tomo II, Primera Edición, Editora Nacional, Madrid, España, 1977.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Naturaleza Jurídica de los Planes Globales, Sectoriales e Institucionales, en Aspectos Jurídicos de la Planca-- ción en México, Coordinada por la Secretaría de Programación y Pre-- supuesto, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

GONZALEZ A. ALPUCHE, Rafael. *Temática y Legislación Turística*, Segunda Edición, Ediciones de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1978.

GONZALEZ URIBE, Hector. *Teoría Política*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.

GROCIO, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y la Paz*, versión de Jaime Torrubiano Ripoll, Tomo I, Primera Edición, Editorial Reus, S. A., Madrid, España, 1925.

HAURIOU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, tr. de Carlos Ruiz Del Castillo, Primera Edición, Editorial Reus, S. A., Madrid, España, 1927.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

HERSKOVITS, Melville J. *El Hombre y sus Obras*, Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*, tr. de la Segunda Edición Alemana y Prologo por Fernando De los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1981.

KANT, Immanuel. *Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*, Primera Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México Colección Nuestros Clásicos, México, 1978.

KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, tr. de Luis Recasens Siches y Justino Ascárate Flores, Tercera Edición, Editorial Blume, Barcelona, España, 1979.

KUKLINSKI, Antoni R. Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional, tr. de Eduardo L. Suárez, Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

LANDA, Horacio. Terminología de Urbanismo, Primera Edición, Ediciones del Centro de Investigación, Documentación e Información sobre Vivienda, México, 1976.

MAC DONALD, Eugenio. Turismo: Una Recapitulación Historiográfica de Conceptos pronunciados por Gobernantes Mexicanos desde 1823, Primera Edición, Editorial Bodoni, S. A., México, 1981.

MOLINA, E. Sergio y RODRIGUEZ ABITIA, Sergio. Planificación Integral del Turismo, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1987.

OLIVERA TORO, Jorge. Legislación y Organización Turística Mexicana, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

ORTUÑO, Manuel. Introducción al Estudio del Turismo, Primera Edición, Editorial Joaquín Porrúa, S. A. de C. V., México, 1966.

PEREZ BONIN, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico, Primera Edición, Editorial Daimon, España, 1978.

PIÑA MEDINA, Jorge. Coordinador. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Primera Edición, Ediciones del Banco Mexicano-Somex, México, 1962.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, Decimacuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Político, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1928.

PUEBLITA PELISIO, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones de México, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 1987.

RODRIGUEZ ALPUCHE, Adrían. El Urbanismo Prehispánico e Hispanoamericano en México desde sus orígenes hasta la independencia, Primera Edición, Ediciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1986.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Derecho Urbanístico en Introducción al Derecho Mexicano, Primera Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

SANCHEZ AGESTA, Luis. Principios de Teoría Política, Sexta Edición, Editora Nacional, Madrid, España, 1979.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

SECRETARIA DE TURISMO. Plan Nacional de Turismo 1980-1982, Edición Única, Ediciones de la Secretaría de Turismo, México, 1980.

VICTORIA, Jorge O. El turismo y la difusión como una opción para la protección de los monumentos históricos, en Primer Foro de Cultura Contemporánea de la Frontera Sur de México, Primera Edición, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, México, 1987.

WAGNER, L. Phillip. El uso humano de la tierra, tr. de J. Hernández Orozco, Primera Edición, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1974.

WEBER, Max. Economía y Sociedad Teoría de la Organización, Tomo I, tr. de José Medina Echavarría, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

SECRETARIA DE TURISMO

ACUERDO de colaboración para practicar visitas de verificación, que celebran la Secretaría de Turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Turismo.

ACUERDO DE COLABORACION PARA PRACTICAR VISITAS DE VERIFICACION, QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, LA SECRETARIA DE TURISMO, EN ADELANTE "LA SECRETARIA", REPRESENTADA POR SU TITULAR PROF. CARLOS HANK GONZALEZ, Y POR LA OTRA, LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, EN ADELANTE "LA PROCURADURIA", REPRESENTADA POR SU TITULAR LIC. IGNACIO RICHARDO PAGAZA, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y ACUERDOS:

DECLARACIONES

I. "LA SECRETARIA" declara:

I.1. Que una de sus atribuciones es normar y supervisar la operación de los servicios turísticos, así como la de establecer y ejecutar medidas de protección al turista.

I.2. Que para efecto de impulsar y desarrollar el turismo, es necesario cuidar que los servicios turísticos se presten conforme a la normatividad establecida para cada uno de los prestadores previstos en la Ley Federal de Turismo.

I.3. Que a fin de verificar la correcta prestación de dichos servicios, requiere de la colaboración de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya función de protección y atención a los consumidores es compatible con las atribuciones de la Secretaría en esa materia.

II. "LA PROCURADURIA" declara:

II.1. Que una de sus facultades es proteger y defender a los consumidores, entre los que están inclui-

dos los turistas, tanto nacionales como extranjeros.

II.2. Que está de acuerdo en colaborar con "LA SECRETARIA", a fin de establecer mecanismos para lograr un control práctico y más eficiente de la prestación de los servicios turísticos.

Espuesta lo anterior y con fundamento en los artículos 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 fracción IV, 5, 6, 7, 12 y 77 de la Ley Federal de Turismo, 4, 5 fracciones X, XI, XVIII, 20 y 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, 1, 2, 3, 42, 44, 52, 57, 58, 59, 60 fracción I, 62, 65, 66 y 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como en los acuerdos que Delegan facultades a los Delegados de la Procuraduría Federal del Consumidor, de fecha 14 de Agosto de 1987 y 18 de Febrero de 1989, las partes sujetan su compromiso a la forma y términos que se señalan en el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.—"LA PROCURADURIA" colaborará con "LA SECRETARIA", para practicar visitas de verificación a efecto de facilitar el control de la prestación de los servicios turísticos, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, en adelante "LA LEY", por los Reglamentos de Establecimientos de Hospedaje, Campeonatos y Paradores de Casas Rodantes, para Restaurantes, Cafeterías y Similares, de Operadores de Marinas Turísticas, de Agencias de Viajes, de Arrendadores de Automóviles, y de Guías de Turistas, en adelante "REGLAMENTOS", y en los términos, condiciones, clasificaciones, categorías, plazos, precios y tarifas aprobados por "LA SECRETARIA".

SEGUNDO.—Las partes establecerán los mecanismos de información, colaboración y consulta necesarios a fin de practicar en forma programada las visitas de verificación.

TERCERO.—Los programas de visitas de verificación en las entidades federativas, se realizarán indistintamente por los delegados federales de "LA

SECRETARIA" y de "LA PROCURADURIA", quienes informarán oportunamente de su cumplimiento a la unidad administrativa de la que dependan.

CUARTO.—"LA SECRETARIA" proporcionará a "LA PROCURADURIA", la información necesaria sobre los establecimientos y los prestadores de servicios turísticos registrados y con autorización para operar, a fin de verificar su correcta desempeño con apego a "LA LEY" y los "REGLAMENTOS".

QUINTO.—"LA SECRETARIA" entregará a "LA PROCURADURIA" los formatos elaborados para la práctica de visitas de verificación.

SEXTO.—"LA PROCURADURIA" remitirá a "LA SECRETARIA", para los efectos legales que correspondan, todas las actas circunstanciadas que levante con motivo de las visitas de verificación efectuadas.

SEPTIMO.—"LA SECRETARIA" y "LA PROCURADURIA" establecerán un sistema de seguimiento para dar cabal cumplimiento al presente Acuerdo.

OCTAVO.—"LA SECRETARIA" y "LA PROCURADURIA" realizarán campañas de información y orientación dirigidas tanto a los prestadores de servicios turísticos como a los usuarios y al público en general, comunicando a unos y a otros derechos y obligaciones, insistiendo en el cuidado y mejoramiento de las instalaciones y en la correcta atención al turista.

Leído que fue el presente Acuerdo, las partes lo firman en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día siete de Julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Por "LA SECRETARIA", El Secretario de Turismo, Carlos Hank González.—Rúbrica.—Por "LA PROCURADURIA", El Procurador Federal del Consumidor, Ignacio Pichardo Pagoza.—Rúbrica.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ACUERDO del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público para conocimiento de delitos en los que se encuentren involucrados visitantes nacionales o extranjeros.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

ACUERDO NUMERO A/033/89.

ACUERDO DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL POR EL QUE SE CREA LA AGENCIA ESPECIAL DEL MINISTERIO PUBLICO PARA CONOCIMIENTO DE DELITOS EN LOS QUE SE ENCUENTREN INVOLUCRADOS VISITANTES NACIONALES O EXTRANJEROS.

FUNDAMENTO

Con fundamento en lo establecido por los artículos 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 4, 5 fracciones VI, XIII y XXIII y 16 del Reglamento de la mencionada

Ley y 101 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; y

CONSIDERANDO

Que la política del Ejecutivo Federal, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se encuentra encaminada a estimular y auxiliar al visitante nacional o extranjero para que tenga conocimiento de las raíces culturales que por sí mismas engrandecen a nuestra Nación;

Que en razón de la riqueza turística, artística y de tradición existente en la capital del país, bastión indiscutible de nuestra cultura, principalmente de la México, la afluencia de visitantes, tanto nacionales como extranjeros, se ha incrementado cualitativa y cuantitativamente en las últimas décadas, lo cual es necesario fortalecer para la mejor comprensión de nuestra idiosincrasia como pueblo que busca su desarrollo e identidad en la comunidad internacional.

Que como consecuencia del proceso de desconcentración que lleva a cabo la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se tiene el firme pro-

podrá de especializar el servicio que presta, tanto en el ámbito territorial de las Delegaciones Regionales, como por la materia específica que atiende;

Que la Secretaría de Turismo y el Departamento del Distrito Federal, conscientes de la responsabilidad de vigorizar la afluencia turística hacia el Distrito Federal e incrementar y mejorar los servicios que puedan disfrutar los turistas nacionales o extranjeros, se vinculan a la tarea de brindar mejores y más amplios espacios de seguridad para los visitantes a la ciudad capital;

Que para coadyuvar en el mantenimiento de las relaciones de amistad y respeto que han prestigiado al Gobierno de la República, en los ámbitos bilateral y multilateral, es indispensable facilitar la labor que la Secretaría de Relaciones Exteriores viene realizando con Embajadas y Consulados Extranjeros, con relación a la protección que deben brindarle a sus nacionales;

Que as necesario que esa afluencia se incrementa, no sólo con la hospitalidad que caracteriza a nuestra país sino también con la mayor atención y protección posible por parte de las autoridades encargadas de procurar justicia en el Distrito Federal, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.—Se crea la Agencia Especial del Ministerio Público para atender exclusivamente asuntos en los que se encuentren involucrados visitantes nacionales o extranjeros, en el Distrito Federal.

SEGUNDO.—Para efectos de este Acuerdo, se consideran como visitantes nacionales a aquellas personas de cualquier nacionalidad cuya residencia se encuentre fuera de los límites establecidos para la zona metropolitana, o mexicanos que tengan su residencia fuera del país. Son visitantes extranjeros los que tengan nacionalidad distinta a la mexicana y que estén en tránsito temporal en cualquier calidad, en la capital del país.

TERCERO.—La Agencia Especial del Ministerio Público prestará sus servicios en tres turnos que inhabilitarán veinticuatro por cuarenta y ocho horas de cansancio y será titular de cada turno un Agente del Ministerio Público que tendrá el personal que sea necesario y adecuado para realizar sus funciones.

CUARTO.—La Agencia del Ministerio Público a que se refiere este Acuerdo, tendrá su sede en la Delegación que precise el Procurador General como la más conveniente por la afluencia de visitantes al Distrito Federal; quedará a cargo de un Director de Área, que dependerá directamente de la Dirección General de Averiguaciones Previas. Las distintas áreas de la dependencia deberán proporcionar el auxilio y la colaboración necesarias para el logro de los objetivos propuestos.

QUINTO.—Las averiguaciones previas que se inicien en esta Agencia del Ministerio Público, se man-

carán con el número y nomenclatura siguientes: AEV, que significan AGENCIA ESPECIAL PARA VISITANTES, con el número de averiguación que corresponda, al año y el mes de inicio: ejemplo: AEV/001/89-07.

SEXTO.—En el supuesto de que otro agencia investigadora, con excepción de la señalada en este acuerdo, tuviere conocimiento de hechos donde se encuentren involucrados las personas a que se refiere el artículo primero de este acuerdo, procederá a la mayor brevedad a realizar las diligencias necesarias para remitirlas a la Agencia Especial, siempre que no existiere oposición del denunciante o querrelante.

SEPTIMO.—Los Agentes del Ministerio Público encargados de la Agencia Especial en donde se encuentre involucrado un visitante nacional o extranjero como víctima de un delito, actuarán en los términos siguientes:

I. De inmediato realizarán todas y cada una de las diligencias necesarias, y determinarán a solicitud a la autoridad judicial correspondiente las medidas precautorias necesarias para asegurar los bienes de los visitantes nacionales o extranjeros involucrados.

En la elaboración de la Averiguación Previa, se auxiliará de un perito traductor, con el objeto de que la representación social otorgue una amplia garantía procesal, cuyo actuación tendrá todos los efectos probatorios que la ley requiere.

II. Cuando la averiguación previa requiera de la práctica de mayor número de diligencias para la integración de la misma, y fuera imposible efectuarlas debido a la ausencia del agraviado nacional o extranjero, por haberse trasladado a su lugar de residencia, se estará a los términos siguientes:

a) Cuando se trate de visitante nacional se pedirá y aceptará el auxilio de las Procuradurías Generales de Justicia de la entidad Federativa que corresponda, a efecto de que por su conducta se practiquen las diligencias que se las soliciten y en su oportunidad las remitan como "acta relacionada" a la Agencia Especial del Ministerio Público;

b) Cuando se trate de visitante extranjero o de mexicano que radique fuera del territorio nacional, se pedirá la conducta al Jefe de la Representación Consular de México en el país donde aquél tenga su residencia, para que por su conducta se realicen las actuaciones necesarias para la debida integración de la indagatoria, y las remita a la Agencia Especial del Ministerio Público en los términos de los convenios institucionales vigentes o que se celebren para tales efectos, y de conformidad con lo establecido en el artículo 101 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Este tramite se efectuará por conducta de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

OCTAVO.—La Dirección General de Averiguación

ciones Previas, implementará lo necesario a efecto de que mensualmente se envíe un informe a las Secretarías de Relaciones Exteriores, Turismo y al Departamento del Distrito Federal, que contenga las denuncias y querrelas presentadas durante el periodo.

NOVENO.—Siempre que para el mejor cumplimiento de este acuerdo sea necesario expedir normas o reglos que detallen o precisen su aplicación, el Subprocurador de Averiguaciones Previas propondrá al Procurador lo conducente.

DECIMO.—Los servidores públicos de esta Institución deberán proveer en la esfera de su competencia lo necesario para su estricta observancia y debida difusión.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—Conforme a los programas de tra-

bajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, referentes a la especialización por materia, se implementará lo necesario para que a la brevedad posible se instale otra agencia del Ministerio Público para conocimiento de los delitos en los que se encuentran involucrados visitantes nacionales o extranjeros dentro del Centro Histórico de la Ciudad de México.

SEGUNDO.—El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 4 de agosto de 1989.—El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Ignacio Morales Lechuga.—Rúbrica.

SECRETARIA DE TURISMO

CONVENIO de Coordinación en Materia Habitacional para Desarrollos Turísticos Nacionales que celebran la Secretaría de Turismo y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Secretaría de Turismo.

CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA HABITACIONAL PARA DESARROLLOS TURISTICOS NACIONALES QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE TURISMO A LA QUE EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA LA "SECRETARIA", REPRESENTADA POR SU TITULAR, PROF. CARLOS HANK GONZALEZ; Y EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA EL "INFONAVIT", REPRESENTADO POR SU DIRECTOR GENERAL, LIC. EMILIO GAMBOA PATRON, CON LA PARTICIPACION DE NACIONAL FINANCIERA, S.N.C. COMO FIDUCIARIA DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "FONATUR", REPRESENTADO POR SU DIRECTOR GENERAL, LIC. PEDRO JOAQUIN COLDWELL, CONFORME A LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CLAUSULAS.

ANTECEDENTES:

Que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y conforme a las directrices trazadas por el titular del Ejecutivo Federal, es conveniente la celebración de convenios entre las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, tendientes al mejor cumplimiento de las políticas y objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994;

Que la SECRETARIA desarrollará un programa de impulso a la actividad turística a través de la modernización del servicio y la ampliación de la infraestructura, con el propósito de generar más empleos y divisas;

La Secretaría de Turismo a través de Fonatur estimulará el financiamiento de la oferta turística apoyando la construcción de nuevas instalaciones hoteleras, en especial, para consolidar los polos turísticos ya existentes en Cancún, San José del Cabo, Loreto, Ixtapa-Zihuatanejo y Muutlic;

Que los programas mencionados y el impulso a la actividad turística generarán una mayor demanda de vivienda para los trabajadores que prestan sus servicios en los distintos desarrollos turísticos;

Que el INFONAVIT es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; para el pago de pasivos contraídos por los empujes anteriores, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores;

Que para el desarrollo de sus programas habitacionales el INFONAVIT requiere de reservas territoriales ubicadas cerca de los centros de trabajo y que cuentan con la infraestructura y los servicios públicos respectivos para que sus habitantes dispongan de un entorno adecuado que coadyuve a la integración de la comunidad y al bienestar de la familia;

Que dentro de los planes maestros desarrollados por la Secretaría de Turismo en los centros integrales administrados por FONATUR se cuenta con tierra apta para vivienda de interés social que puede ser aprovechada por el INFONAVIT para el desarrollo de sus programas habitacionales;

Que la coordinación de esfuerzos de la SECRETARIA, de FONATUR y del INFONAVIT, permitirán hacer más eficaz la tarea para dotar de vivienda a los trabajadores que residen en los polos turísticos nacionales;

Que por lo anteriormente expuesto, las partes acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA: La SECRETARIA dará a conocer oportunamente a través de FONATUR, al INFONAVIT los programas de ampliación de infraestructura turística, a fin de que el INFONAVIT conozca la potencial demanda de vivienda que vaya a generarse y pueda coadyuvar, en la medida de la limitación de sus recursos, a satisfacerla.

SEGUNDA: La Secretaría de Turismo por conducto de FONATUR, previa acuerdo de sus Comités Técnico y de Distribución de Fondos y de Crédito y

Comercialización, igualmente conviene en poner a disposición del INFONAVIT las reservas territoriales aptas para la construcción de vivienda de interés social de que actualmente dispone y de las que habilita en el futuro en las localidades de Cancún, San José del Cabo, Loreto, Istapa-Zihuatanejo y Huatulco.

TERCERA: El INFONAVIT, previa autorización de su H. Consejo de Administración, adquirirá a título oneroso las reservas señaladas en la dáusula anterior, en las condiciones y términos que pacten de común acuerdo las partes, en los contratos que en cada caso se celebren.

CUARTA: El INFONAVIT conviene en desarrollar los programas habitacionales anuales en las reservas mencionadas, conforme a las disponibilidades de recursos que se asignen a la localidad de que se trate en los Programas de Labores y Financiamientos y en el Presupuesto de Ingresos y Egresos que apruebe su H. Asamblea General.

QUINTA: INFONAVIT y FONATUR convienen en que la urbanización e infraestructura que se requiera para que las reservas territoriales señaladas en la dáusula SEGUNDA cuenten con los servicios correspondientes, se financiará en los términos que pacten de común acuerdo las partes, en cada caso.

SEXTA: FONATUR conviene en realizar las gestiones necesarias ante las autoridades estatales y

municipales para la expedición de los permisos y autorizaciones de factibilidad de servicios, usos del suelo, fraccionamientos, que se requieran para llevar a cabo los desarrollos habitacionales.

El INFONAVIT gestionará la expedición de las licencias de construcción correspondientes.

SEPTIMA: El INFONAVIT, previamente a la ejecución de las obras, someterá a consideración de la Secretaría de Turismo a través de FONATUR el plan maestro respectivo, así como los proyectos urbano y arquitectónico de los conjuntos, cuidando que los mismos se apeguen al entorno urbano y contribuyan a mantener el equilibrio ecológico de la zona.

OCTAVA: Las partes convienen en realizar todas las acciones necesarias y celebrar los actos jurídicos que se requieran para cumplir con los compromisos contraídos en el presente Convenio.

NOVENA: Este Convenio iniciará su vigencia a partir de la fecha en que se suscriba, y cualquiera de las partes puede darlo por terminado mediante comunicación escrita a la otra, con treinta días de anticipación.

El presente Convenio se firma a los 19 días del mes de julio de 1989.—El Secretario de Turismo, Carlos Hank González.—Rúbrica.—El Director General de INFONAVIT, Emilio Gamboa Patrón.—Rúbrica.—El Director General de FONATUR.—Pedro Joaquín Caldwell.—Rúbrica.