

648

201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE
LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARGARITO IGNACIO PALACIOS CAMACHO



México, D. F.

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



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.

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

Pág.

I N D I C E .

Introducción.	1
---------------	---

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

1.1.- Orígenes y evolución.	4
1.2.- Situación actual.	13

CAPITULO SEGUNDO.

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA LEGISLAR EN MATERIA TURISTICA.

2.1.- Antecedentes.	24
2.2.- Objeto.	34
2.3.- Principios fundamentales.	42

CAPITULO TERCERO.

NORMAS INCONSTITUCIONALES EN LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

3.1.- Garantías Individuales o del Gobierno en materia de turismo.	54
3.2.- De las facultades del Congreso en materia de turismo.	65
3.3.- Del Poder Ejecutivo en materia de turismo.	70
3.4.- Del Poder Judicial en materia de turismo.	75

3.5.- Previsiones Generales en materia de turismo.	78
--	----

CAPITULO CUARTO.

PROBLEMATICA DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

4.1.- Imagen y prestigio desastroso para la Secretaria de Turismo.	93
4.2.- Desconfianza absoluta de los Prestadores de Servicios Turisticos.	97
4.3.- Necesidad de que se modifiquen los preceptos comentados de la Ley Federal de Turismo.	103
Conclusiones.	108
Fuentes Bibliográficas.	113

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

Dentro del sistema jurídico mexicano su importancia es_ destacar a la Constitución Política de los Estados Unidos Me- xicanos, como nuestra máxima Ley, norma suprema que rige las actividades de los habitantes de éste país; la Carta Magna - muestra específicamente que los habitantes de nuestra nación tienen garantías individuales, las cuales tienen que ser res- petadas por las autoridades, ya sean legislativas, adminis- trativas o judiciales, por actos o hipótesis normativas lega- les, que llegasen a perjudicar la esfera jurídica de una per- sona física o moral.

Ahora bien, puede darse el caso que el Presidente de la República, que realiza las funciones del Poder Ejecutivo Fe- deral, y con la facultad expresa en el artículo 89 de la --- Constitución Política, de promulgar las leyes y decretos --- aprobados por el Congreso de la Unión, para regular alguna - actividad propia de su competencia, puede perjudicar a deter- minadas personas en su esfera jurídica que impiden desarro- llar armoniosamente su actividad lícita, esta situación, al_ no ser favorecido el gobernado por una ley inapropiada y per- judicial la tiene que recurrir ante el órgano jurisdiccional competente, aduciendo que han sido violadas sus garantías in- dividuales, siempre y cuando haya cumplido con el principio_

de definitividad en caso de ser establecido en la ley.

En otras palabras, toda ley en su contenido debe contener los elementos substanciales de generalidad, abstracción e impersonalidad a fin de que dichas normas jurídicas no regulen casos concretos, personales o particularmente limitado, sino que se extiendan a todos aquellos que se encuadren dentro del supuesto que prevee la norma.

Sobre el exámen de la: Ley Federal de Turismo vigente, ordenamiento legal que regula la actividad turística y que constituye un sector prioritario de la economía nacional, -- así como de las actividades desarrolladas por los prestadores de servicios turísticos que en la misma Ley Federal se contemplan, en dicho ordenamiento legal se encuentran diversas disposiciones legales que a criterio del sustentante, no están acordes con nuestra Constitución Política, materia de estudio del presente trabajo.

Para realizar y llevar a cabo el presente estudio, se obtuvo la recopilación de información existente en dicha materia con la ayuda proporcionada por la Secretaria de Turismo, Juzgados de Distrito del Distrito Federal y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes agradezco su gran colaboración.

CAPITULO PRIMERO .

ANTECEDENTES GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

1.1.- ORIGENES Y EVOLUCION.

1.2.- SITUACION ACTUAL.

1.1.- ORIGENES Y EVOLUCION.

Como nuestro país existen el cúmulo de magníficos atractivos formados por la madre naturaleza y los creados por las antiguas civilizaciones que se asentaron en nuestro territorio; atractivos que se ofrecen tanto a los nacionales como a extranjeros, baste como ejemplo: Can-Cún, Tulum, Acapulco, - etc.

El Gobierno Mexicano, consiente de lo anterior, creó a través de la Secretaría de Gobernación, en el año de 1929, - la Comisión Mixta Pro-Turismo, con una finalidad primordial: atraer al turista extranjero, para alcanzar un beneficio económico para la nación, con la valiosa ayuda de empresas particulares; así, se convino en la creación de una Comisión -- Mixta.

El maestro Olivera Toro, nos habla al respecto de la Comisión Mixta, y dice:

"...por Acuerdo de 6 de julio de 1929, publicado el 11 de ese mes, se creó la Comisión Mixta Pro-Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, integrada con representantes de algunas Dependencias del Ejecutivo Federal, de la Banca, del Comercio, de la Industria, en especial de la Hote

lera, de los Ferrocarriles de México, etc..."(1)

Con fecha 7 de febrero de 1930, se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, organismo que sustituye a la Comisión Mixta Pro-Turismo, pero que sigue asumiendo las funciones de la Comisión extinta. Esta nueva Comisión estaba integrada por el Secretario de Gobernación, y como nuevas funciones se contempla la que convierte en el órgano oficial de propaganda en materia turística en el extranjero. En esta Ley se establece además, una coordinación entre la Comisión Nacional y las Comisiones Locales de los Estados, a través de convenciones anuales; sobre este aspecto el propio maestro Olivera Toro, menciona -- que: "De acuerdo con la Ley citada y su Reglamento de 30 de enero de 1930, publicado el 10 de febrero siguiente, se fijaron las bases para la formación de las Comisiones Locales de los Estados, con representantes de Autoridades Locales".(2)

A partir del 10. de enero de 1935, la Presidencia de la Comisión Nacional de Turismo, es asumida por el Titular de -

(1).-OLIVERA TORO, Jorge.-Legislación y Organización Turística Mexicana, 2a. ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, - p. 13.

(2).-Ídem. p. 14.

la Secretaría de Economía Nacional, dependencia creada por el decreto publicado el 15 de diciembre de 1932, quien contaba entre sus órganos con un Departamento de Turismo*.

La Secretaría de la Economía Nacional creó una Oficina de Turismo como una de sus dependencias, y por Acuerdo Presidencial publicado el 27 de marzo de 1933 (a partir de esta fecha desaparece la Comisión Nacional de Turismo), se organizó la Comisión de Turismo integrada por el Jefe de la Oficina de la misma, bajo el patrocinio de la aludida Secretaría de Economía Nacional, y por representantes de las actividades industriales y comerciales enlazadas con este medio, con encargo de recabar y coordinar toda clase de información así como proponer las medidas que estimara convenientes para el gran desarrollo turístico. Se formó el Comité Oficial de Turismo, presidido por el titular de la Secretaría de Economía Nacional al cual le correspondía estudiar los problemas relacionados con el turismo dando soluciones concretas, mejorando la condición de los turistas; como último y tercer órgano se creó el Patronato de Turismo, presidido por el Presidente de la República y se integraba con los titulares de las Se--

* En los Diarios Oficiales de la Federación, de fechas 5 de junio de 1981 y 5 de noviembre de 1982, se publicaron los antecedentes de la Secretaría de Turismo.

cretarías de la Economía Nacional, Gobernación, Relaciones - Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y --- Obras Públicas y por el Jefe del entonces Departamento de Sa- lubridad, para orientar las actividades necesarias en mate- ria de turismo y decidir las medidas que hubieran de adoptar- se.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 13_ de mayo de 1935, desaparecen los organismos anteriores que - hasta entonces tenían encomendadas funciones relacionadas -- con la actividad turística; creándose de nueva cuenta la Co- misión Nacional de Turismo, integrada a su vez por tres órga- nos: un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Conse- jo Consultivo. Las funciones de esta nueva organización con- sistían en fomentar las actividades turísticas, perfeccionar los servicios turísticos, proponer disposiciones legales pa- ra el avance turístico del país, establecer en el territorio nacional y en el extranjero agencias de turismo y proponer - las medidas para el desarrollo del mismo en México.

Con fecha 29 de agosto de 1936, se publicó en el Diario Oficial la Ley Federal de Población; que confiere a la Direc- ción General de Población unidad administrativa dependiente_ de la Secretaría de Gobernación, la función de promover el - turismo tanto en el país como en el extranjero. En esta Ley,

por primera vez, se regularon normativamente las prestaciones turísticas de los particulares (guías y agencias de turismo), sujetándose esta actividad a la autorización estatal, creándose a su vez, un Departamento de Turismo encargado de coordinar y vigilar las actividades realizadas en las quince regiones que para tal efecto se dividía el país.

El 21 de diciembre de 1939 se fundó el Consejo Nacional de Turismo, integrado por un Patronato Oficial, cuyos miembros eran representantes del Gobierno Federal y en las Comisiones tanto Nacionales como Locales de Turismo; dándose la oportunidad a los organismos privados enlazados con la actividad turística de tomar parte del mencionado Patronato.

Sobre el caso particular, el citado maestro Olivera Toro, aclara el objetivo principal del Consejo Nacional de Turismo: "...promover las condiciones necesarias a la existencia, fomento y desarrollo del turismo, constituyéndose un fondo de propaganda con aportaciones privadas y oficiales. - Uno de sus fines específicos sería el de servir de coordinador para la celebración del Segundo Congreso Interamericano de Turismo, con sede en la Ciudad de México..."(3)

(3).-Idem. p. 19.

Surge una nueva estructura el 27 de diciembre de 1947, creándose la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo. El primero estaba representado por el Secretario de Gobernación y el segundo, -- formado por personas designadas por el Ejecutivo Federal a través del titular de Gobernación. El Reglamento de la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo, fué publicado el 5 de abril de 1949, señalando que dicha Comisión promoverá el fomento y desarrollo del turismo nacional y extranjero.

La primera Ley Federal de Turismo, se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1949, que abrogó la Ley -- que creó a la Comisión Nacional de Turismo de 1947; transfirió las atribuciones que anteriormente le correspondían a dicho organismo a la Secretaría de Gobernación. Se crea un nuevo Consejo Nacional de Turismo que se encontraba integrado -- por los diversos titulares de Secretarías de Estado y por representantes de instituciones públicas y privadas, encargándose de la elaboración de leyes y reglamentos y otras disposiciones que procedieran a efecto de incrementar la actividad turística.

En la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó el Departamento de Turismo como órgano que dependía directamente del Ejecutivo Federal, teniéndose las --

atribuciones relacionadas con la actividad turística.

El 10. de marzo de 1961, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Turismo, contemplando en sus Disposiciones Generales que dicho Departamento tendría a su cargo la protección de turistas nacionales y extranjeros, sin hacer discriminación por ningún motivo; posteriormente el 28 de enero de 1974, en el Diario Oficial, con la publicación de la Ley Federal de Fomento al Turismo se abroga esta Ley, (artículo segundo transitorio) en esta Ley se dan las definiciones de que es turista y se considera a un prestador de servicios turísticos.

Con fecha 17 de enero de 1971, se publica en el Diario Oficial el Acuerdo sobre la Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, por disposición expresa del Presidente de la República, la Secretaría de Turismo, se constituyó en cabeza de sector, correspondiéndole organizar convenientemente todas las actividades oficiales al respecto, planificando y coordinando las acciones correspondientes de la jurisdicción de gobiernos estatales y municipales; promover y realizar convenios con gobiernos extranjeros y con grupos de la iniciativa privada de otros países para ayuda, expansión y prosperidad del turismo en México. Con la publicación en el Diario Oficial de la Ley Federal de Turis-

mo el 15 de enero de 1980, el Sector sufre una nueva reestructuración, misma que le permite adecuar el creciente desarrollo del turismo, como un aparato administrativo operante y funcional. El 8 de enero de 1982 se publica en el Diario Oficial las modificaciones a la Ley Federal de Turismo.

La vigente Ley Federal de Turismo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1984, misma que abroga, en su artículo segundo transitorio, a la Ley anterior y consecuentemente abroga, a la Ley que crea al Banco Nacional de Turismo, S.A., (artículo tercero transitorio) publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982.

Al considerarse que la Secretaría de Turismo le corresponde formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, así como a la aplicación de la legislación de la materia en el orden federal, cuyos propósitos, entre otros, consiste en programar, fomentar y regular al turismo en general; publica en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1984, el Acuerdo donde se exceptúan de ser considerados como establecimientos de servicios turísticos, para efecto de lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, sus reglamentos y disposiciones reglamentarias, los restaurantes, bares, cafeterías, centros nocturnos y similares que no estén ubicados en los siguientes lugares: I.-

Hoteles, moteles, albergues, establecimientos de habitaciones con sistema de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes. II.-Aeropuertos, terminales de autobuses y estaciones de ferrocarril. III.-Museos y zonas arqueológicas.

Los prestadores de servicios de los establecimientos -- que dejaron de ser turísticos, conforme al mencionado Acuerdo, pueden optar libremente para obtener de la autoridad correspondiente, su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, gozando de los derechos y beneficios que ésta les proporcione, desde luego observando las obligaciones que de la misma Ley impone, o bien, mantenerse al margen de la citada reglamentación.

1.2.- SITUACION ACTUAL.

La vigente Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1984, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación (artículo primero transitorio), se compone de trece capítulos que contienen la regulación de las siguientes materias:(4)

Disposiciones Generales; Programación Turística; Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo; Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario; Capacitación Turística; Fomento al Turismo; Turismo Social; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Prestadores de Servicios Turísticos; Registro Nacional de Turismo; Protección al Turista; Vigilancia y Verificación; Sanciones y Recurso de Revisión.

Dentro de sus disposiciones transitorias se destaca --- que:

Se abroga a la Ley Federal de Turismo de 29 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación

(4).- Véase Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1984.

del 15 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley (artículo segundo).

Abroga a la Ley que creó al Banco Nacional de Turismo, S.A., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 (artículo tercero).

Se otorga el término de 60 días, contados a partir de la fecha de publicación de la Ley, para que la Secretaría de Programación y Presupuesto acordará con la fiduciaria en la que se encuentre constituido el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, las modificaciones necesarias al Contrato de Fideicomiso, a efecto de que se suscriba el correspondiente Convenio modificatorio (artículo cuarto).

El Ejecutivo Federal expedirá las disposiciones reglamentarias que requiera esta Ley. Mientras tanto seguirán vigentes los actuales reglamentos en lo que no se opongan a la presente Ley (artículo quinto).

Los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el artículo 4o., que carezcan de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, deberán presentar su solicitud correspondiente en un plazo máximo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de esta Ley (artículo sexto).

Se concede el plazo de 90 días naturales, para que los prestadores de servicios turísticos que ya se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo recibirán, previa solicitud, la cédula turística a que alude el artículo 58 de la misma (artículo séptimo).

Los asuntos que se encuentren en trámite al momento de ser publicada la presente Ley Federal de Turismo, serán resueltos conforme a lo dispuesto por la Ley que se abroga --- (artículo octavo).

Las infracciones cometidas durante la vigencia de la -- Ley que se abroga, se sancionará conforme a lo dispuesto en la misma Ley, a menos que el interesado manifieste su voluntad de acogerse al presente ordenamiento por estimarlo más favorable (artículo noveno).

En la actualidad y durante su vigencia de la Ley Federal de Turismo, no se han expedido disposiciones por las cuales se derogen alguna parte de su contenido de la referida Ley, encontrándose intacta y surgen solamente disposiciones reglamentarias de las siguientes materias:

-Reglamento de Agencias de Viajes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 1984, esta -

disposición reglamentaria abrogó al Reglamento de Agencias - de Viajes, Subagencias y Operadoras de Viajes que se publicó en el Diario Oficial el 28 de abril de 1982.

-Reglamento de Arrendadoras de Automóviles, publicado - en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de --- 1984, que abroga al Reglamento de Arrendadoras de Automóvi-- les sin Chofer Destinados al Turismo, que se publicó en el - Diario Oficial el 28 de abril de 1982.

-Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamen- tos y Paradores de Casas Rodantes, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1984, esta dispo- sición reglamentaria abroga al Reglamento de Establecimien-- tos de Hospedaje que se publicó en el aludido órgano informa- tivo el día 10. de julio de 1982.

-Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas que se_ publico en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de - junio de 1986, esta disposición reglamentaria abrogó al Re- glamento de Operadores de Marinas y Puertos Turísticos que - se publicó en el mencionado órgano informativo el 26 de no-- viembre de 1982.

-Reglamento de Guías de Turistas, publicado en el Dia--

rio Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1988, esta disposición reglamentaria abrogó al Reglamento de Guías - de Turistas, Guías Choferes y Similares que se publicó en el citado órgano informativo el 14 de agosto de 1967.

Aún sigue teniendo vigencia hasta la fecha el Reglamento de Restaurantes, Cafeterías y Similares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1982, sin embargo, este Reglamento está cayendo poco a poco en desuso en ciertas disposiciones de su contenido, en virtud de que no se ajusta a las normas legales de la Ley Federal en comento.

Cabe precisar que el turismo se inscribe dentro de las prioridades que se propuso el Gobierno de la Administración anterior (1982-1988), razón por la cual resulta necesario para dotar al Ejecutivo Federal de las facultades que requiere para que por conducto de la Secretaría de Turismo con el auxilio de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales, sea posible llevar a cabo una política turística nacional que constituya efectiva y eficientemente el desarrollo del país.

Esas ideas se recogen en el primer capítulo de la Ley que nos ocupa, en donde además se define el objetivo de la

misma, agregando en comparación a la Ley anterior, el de la protección a los turistas, toda vez que su seguridad es uno de los bienes jurídicos que debe tutelar la Ley.

Así pues, en su primer capítulo, indicaremos que turista es "toda aquella persona que viaja con el propósito de recreación o que utilice alguno de los servicios turísticos -- que se hacen mención en la Ley y como prestador de los mismos a la persona física o moral que los proporciona o debe proporcionarlos".(5)

De igual forma, se incluye el listado de aquéllos que, para efectos de la Ley, serán considerados como servicios turísticos.

En los dos conceptos que se desprenden del artículo 3o. de la Ley en comento, el relativo al turista y el de prestador de servicios turísticos, no se encuentra el concepto, -- que es el más importante, el de "turismo", toda vez que la Ley Federal de Turismo debe proporcionar ese concepto, en virtud de la esencia misma de la Ley para que tenga el verdadero alcance jurídico que regula esa actividad.

(5).-Cf. Ley Federal de Turismo, art. 3o.

Sobre ese aspecto cabe decir que existen diversas opiniones a cerca del origen del vocablo "TURISMO", y se generaliza la opinión de que proviene del inglés "to tour", que significa gira, paseo; que deriva de la palabra francesa "tour" utilizada en Francia al denominar los actos que comprenden algún viaje o excursión circular, la cual procede a su vez del latín "tornare".

Troisi, en 1942 expone en su obra clásica, la definición de turismo: "conjunto de traslados temporales de personas, originadas por necesidades de reposo, cura, espirituales".(6)

En el desglose de la presente exposición, observamos que está explícita la palabra traslado (base del turismo), - mismo que debe ser temporal, es decir limitado en tiempo. Esta opinión es un tanto dubitativa pues los traslados temporales surgen -según Troisi- como respuesta a ciertas "necesidades", término que provoca la confusión, pues limita la libertad, deseo de diversión y afán de aventuras; elementos básicos de la idea del turismo.

(6).-Troisi, citado por Otuño Martínez, Manuel.-Introducción al Estudio del Turismo, Ed. Stylo, México, 1976, p. 23.

Después de algún tiempo Hunziker, teórico del turismo, declara al respecto, que el turismo es un: "Conjunto de relaciones y hechos producidos por el desplazamiento y la permanencia de personas fuera del lugar de domicilio, tanto que dicha permanencia y desplazamiento no estén motivados por -- una actividad lucrativa".(7)

La noción de permanencia y desplazamiento, contempladas por el hecho de que no sean motivadas por una actividad de lucro; viene a ser la aportación más valiosa que Hunziker, otorga al estudio del turismo, sin que dicha declaración sea la culminación de un concepto exacto a nuestro tema ya que esta generaliza y no expone a fondo la cuestión.

En el año de 1955 el profesor Arrillaga indica; "Turismo es todo desplazamiento temporal determinado por causas -- ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar".(8)

La novedad estriba -manifiesta Ortuño Martínez- en un -

{7).-Idem.
{8).-Idem.

elemento nuevo: "El conjunto de bienes, servicios y organización, e s decir, la noción de industria turística".(*)

El Plan Nacional de Turismo, sostiene un concepto de turismo: "... son las relaciones e intercambios que se originan en el conjunto de actos o hechos jurídicos que efectúa un individuo para viajar voluntariamente con propósito de recreación, salud, descanso, cultural o cualquier otro similar, excepto los de cambiar de lugar de residencia o desempeñar un trabajo remunerado en el lugar de destino".(9)

A nuestro entender, nos atrevemos a exponer, desde el punto de vista social, la conceptualización de turismo; salvo mejor juicio formado de cada autor, se dice que: Es el conjunto de actividades que realizan por su propia voluntad quienes se trasladan con el propósito de recreación, salud, cultural o cualquier otro similar, sin afán de lucro.

(*).-Desarrollar la Industria del Turismo es algo más que -- construir cuartos de hotel para élite nacionales o del extranjero; es algo más que operar tarifas y precios de servicios turísticos inconexos. Desarrollar cabalmente la industria, significa el gran reto de hacer justo, -- digno, libre y bello el "espacio" y el "tiempo" que con nacionales y visitantes dedican a la programación de su actividad libre consiguiendo que la planeación, construcción y operación turística sean lo más productivos y -- que la riqueza que de ellas emane, siempre sean social y justamente repartidas.

(9).-V. Plan Nacional de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1980.

Tambien cabe considerar de la Ley Federal de Turismo, - en su Capítulo Décimo y en particular en su artículo 58, en que solamente se hace mención de cédula turística, sin expresar que es, por lo que es conveniente, al criterio del sustentante, añadir sobre ese aspecto, salvo opinión de otros autores, que la cédula turística es el instrumento de identificación que proporciona la Secretaría de Turismo a los prestadores de servicios turísticos, que permite reconocer y elevar su status, fomentando en él el sentido de responsabilidad, de profesionalidad y dignidad personal, evitando la competencia desleal.

C A P I T U L O S E G U N D O .

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA LEGISLAR EN
MATERIA TURISTICA.

2.1.- ANTECEDENTES.

2.2.- OBJETO.

2.3.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

2.1.- ANTECEDENTES.

Dentro de la evolución del Estado puede apreciarse en el creciente racionalismo de sus formas de estructura y de su funcionamiento, se dá lugar a la aplicación de técnicas científicas en los ámbitos discrecionales de la actividad de los órganos públicos. Una expresión de esta orientación es la ciencia de la Administración Pública. Para tener un primer contacto con nuestro derecho positivo en donde el intervencionismo ha cobrado realidad en México.

Siempre ha existido la imperiosa necesidad de crear y fortalecer, dentro de un ámbito independiente, una organización; cimentación básica para el sostén estructural de un pueblo. Es así como México, desde principios de su independencia, iniciada por don Miguel Hidalgo y Costilla, trata de crear, en el mes de diciembre de 1810, una organización dentro de su gobierno con dos Secretarías; la primera denominada de Estado y del Despacho y la segunda de Gracia y Justicia.

Al respecto Gabino Fraga, comenta: "... al consumarse la independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y com-

petencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios -- Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a marina".(10)

Podemos mencionar que las funciones originales de cada Secretaría en 1821 eran:

1.-Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores:

- a).-Dar solución a los asuntos del Gobierno correspondiente a la nueva nación.
- b).-Establecer sistemas para dar a conocer a los demás países la soberanía recién adquirida.

2.-Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y de Negocios Eclesiásticos:

- a).-Dar solución jurídica a los conflictos sociales a través de los tribunales de los distintos fueros -- que siguieran teniendo privilegios especiales de carácter procesal.

(10).-FRAGA, Gabino.-Derecho Administrativo, 22a. edición, - Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 182.

b).-Proporcionar la instrucción pública (de esta función se encargaba la iglesia).

3.-Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda Pública:

a).-Recaudar los recursos necesarios para sufragar los gastos que demandaba la burocracia tanto civil como militar.

4.-Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina:

a).-Vigilar la preservación del orden público. (Se sospechaba de intentos para desconocer nuestra incipiente soberanía)

Con posterioridad el 22 de abril de 1853, se crean las bases para la Administración de la República, instituyéndose cinco Secretarías que en lo futuro vendría a significar un gran desarrollo dentro de la estructura administrativa, y que se denominó Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

El 12 de mayo de 1853, se suprimió el Ramo de Relaciones Interiores, para fundar una nueva Secretaría: La de Gobernación.

Por su gran importancia trascendental haremos hincapié - en la Ley de 23 de febrero de 1861, del régimen de don Benito Juárez, y la del 13 de mayo de 1891 del régimen del General Porfirio Díaz, en donde permanecen seis Secretarías durante cada gobierno, o sea las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina. Además, la Ley de 1891 creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas y por reforma del 6 de mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Carrillo Castro dice: "Esta maquinaria administrativa se mantuvo con relativos pocos cambios de fondo hasta 1917, cuando la nación decidió darse un modelo de país del Estado gendarme que prevaleció básicamente en las diferentes constituciones que se emitieron en 1812, 1824, 1836, 1847 y ----- 1857".(11)

Fué así como el 25 de diciembre de 1917, por reformas del artículo transitorio de la Constitución, se creó la Secretaría de Educación Pública, conservando las leyes de 22 de marzo de 1934 y 30 de diciembre de 1935, las mismas ocho

(11).-CARRILLO CASTRO, Alejandro.-La Reforma Administrativa en México, 3a. ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, p. 49.

Secretarías.

El 31 de diciembre de 1937, se instituye la de Asistencia Pública, cambiando de denominación por Ley de 18 de octubre de 1943 y el 7 de diciembre de 1946, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de Recursos Hidráulicos, y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, respectivamente.

Bajo ese orden de ideas, Gabino Fraga, señala acertadamente que: "Este constante movimiento en la creación de las Secretarías de Estado no puede ser atribuido al simple capricho de los gobernantes, sino con la gradual transformación del Estado ha habido necesidad de aumentar y especializar -- aquéllos organismos".(12)

Es el 24 de diciembre de 1958, cuando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es publicada en el Diario Oficial de la Federación, y entró en vigor el 10. de enero de 1959, instituyéndose la Secretaría de la Presidencia para -- coordinar la programación y las inversiones públicas, así como la del Patrimonio Nacional, a la que se le encargó el control de las adquisiciones gubernamentales -esta sustituyó a

(12).-Ob. cit. p. 184.

la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa- fué dividida la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando por un lado la de Comunicaciones y Transportes y por otro la de Obras Públicas, a fin de lograr una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones; dió a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio, amplió la competencia del Departamento Agrario y Colonización, y se creó el Departamento de Turismo para regular y fomentar esta importante actividad, pues durante muchos años la materia turística fué atendida por la Secretaría de Gobernación, o por entidades dependientes de ésta.

Al mismo tiempo, el maestro Olivera Toro manifiesta sobre el particular que: "El turismo ha sido considerado en el proyecto como una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiendo destinarse a ello los recursos que le correspondan. De ahí que se haya juzgado pertinente crear un Departamento específico, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen".(13)

(13).-OLIVERA TORO, Jorge.-Legislación y Organización Turística Mexicana, 2a. ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, p. 22.

Bajo esos auspicios fué creado el Departamento de Turismo, Órgano auxiliar del Ejecutivo Federal que reemplazó la estructura administrativa de 1949, para establecer una Dependencia directa del Presidente de la República. Desempeñó actividades estatales fijadas en la Ley de Fomento al Turismo* misma que abrogó en su artículo segundo transitorio a la Ley Federal de Turismo, de fecha 3 de enero de 1961, publicado en el Diario Oficial el 10. de marzo del mismo año.

Por decreto de 29 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año, el Departamento de Turismo adquiere el rango de Secretaría, confiriéndole a ella, sus funciones respectivas. De esta manera quedaron establecidas diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Con fecha 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, redactando textualmente su artículo primero transitorio: "Se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y se dero-

* Ley Federal de Fomento al Turismo.-Departamento de Turismo. Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1974. Reformado por Decreto de 30 del mismo mes y año.

gan las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley".

Referente a la nueva iniciativa el maestro Gabino Fra--ga, opina: "... la Ley de 1976 ha tenido el propósito de consignar en un sólo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y - del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las diferentes entidades administrativas de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir -- responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se reduzcan con resultados satisfactorios para los gobernados".(14)

Respecto a las Secretarías de Estado se establece la de Programación y Presupuesto; se separa Comercio de la Industria y ésta se incorpora a la de Patrimonio Nacional, quedando como Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; se -- reúnen en una sola Secretaría las atribuciones que fueron de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; se adicionan las funciones de Asentamientos Humanos a la Secreta--

(14).-Ob. cit. p. 185.

ría de Obras Públicas.

Se viene a instituir la Secretaría de Pesca en la reforma de 30 de diciembre de 1981, unificándose en forma más concreta el sistema de la administración con la incorporación - en la Ley de los organismos descentralizados, empresas de -- participación estatal y fideicomisos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - adiciona a su nota introductoria un sinnúmero de modificaciones, señalando que en el transcurso de los años, ésta fué sufriendo diversos cambios en su texto original, en ningún caso tan amplias como las contenidas en el Decreto de Reformas y Adiciones, publicado el 29 de diciembre de 1982.

Por medio de este decreto, se reformaron los artículos 6o., 7o., 22, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, -- 42, 48, 50, 51 y 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y algunas fracción de los artículos 27, 28, 38 y 39 de la Ley; y se adicionaron a su texto los artículos 32 Bis, 55 y 56.

Lo anterior ha implicado un importante reajuste en las competencias de las Secretarías, con la siguiente reubicación de facultades entre las mismas.

Estas modificaciones producidas dentro del marco de la Reforma Administrativa, ha venido a concretar aptitudes y atribuciones conferidas a cada una de las Dependencias centralizadas, toda vez que éstas tendrán a su cargo la coordinación, planeación y evaluación operativa, constituyéndose en unidades responsables de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, mismos que pasarán a ser reflejo fiel del resultado de los objetivos y metas alcanzados.

Como resultado de estos cambios, fué creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; en cuanto a la Secretaría de Comercio se le agrega la competencia en materia de Fomento Industrial, logrando aunar así sus atribuciones; la Secretaría de Asentamientos Humanos desaparece y surge la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; se crea la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal que sustituye a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

2.2.- OBJETO.

El Estado es un producto social, que es la realización humana integrada a base de un proceso histórico, pletórico - de luchas sociales e intensas transformaciones de grupos, co existiendo siempre idealismos análogos hacia la perpetuación de un bien común.

Al respecto Serra Rojas, expresa: "Los fines se incorporan al orden jurídico, es lo que Hartmann ha llamado corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, proveerlos de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad. Una vez reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencia, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos, poderes jurídicos y otras denominaciones. Múltiples han sido los esfuerzos de los científicos para dotar al derecho administrativo de una base general y de una terminología apropiada".(15)

Debemos a Bonnard, el desarrollo de la idea de atribución como base del derecho administrativo, pues este autor,

(15).-SERRA ROJAS, Andrés.-Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 20, t. I.

considera que: "... se encuentran en el Estado tres nociones esenciales: las atribuciones, las funciones y los servicios públicos. Ellos forman la sustancia del Estado. Las atribuciones son las tareas, los trabajos que el Estado realiza. - Ellas constituyen los objetos de su actividad..."(16)

Examinemos la exposición del autor Gabino Fraga, al referirse a las mencionadas atribuciones: "Para denominar lo - que hemos llamado atribuciones del Estado, se ha hecho uso - de otras expresiones, tales como la de derechos, facultades, prerrogativas, cometidos o competencias estatales".(17)

Al analizar este fragmento, advertimos al final, que el autor utiliza como sinónimo la palabra competencia, misma -- que Ruiz Massieu, al dar su significado dice: "Competencia.- Es el ámbito dentro del cual un órgano de la Administración puede desempeñar las atribuciones y las funciones que la Ley le depositó. Es una esfera de acción delimitada por una norma legal que es responsabilidad del titular del órgano".(18)

Se ha venido refutando la palabra atribución, estimándola como un concepto insuficiente elaborado para fundamentar

{ 16).-BOMNARD, citado por Gabino Fraga, Ob. cit. p. 12.

{ 17).-Ob. cit. p. 13.

{ 18).-Ob. cit. p. 165.

nuestro derecho administrativo.

El concepto de atribución es un concepto útil, pero no indispensable, por lo tanto, así lo manifiesta Serra Rojas, y dice: "Es un término que no fundamenta las instituciones de derecho administrativo porque puede fácilmente omitirse. Para una disciplina jurídica es útil contar con numeros términos que permitan el mejor conocimiento y manejo de los problemas de derecho, sin darles un alcance mayor al estricto. El uso de términos de connotación muy general nos conduce -- por un camino de incertidumbre..."(19)

Según Bonnard y el maestro Gabino Fraga, durante el desarrollo de este tema, hacen extensiva, las atribuciones del Estado Mexicano a la luz de la legislación positiva, logrando distribuir las mismas en grupos, regulando jurídicamente cada una estas actividades, tendientes a: coordinar los intereses individuales entre sí, mantener el orden jurídico y alcanzar fielmente la satisfacción de la necesidad colectiva.

A nuestro juicio y en base al Diccionario Hachette Castell*, nos adherimos al razonamiento formulado por Ruiz Mas-

(19).-Ob cit. p. 21.

*Hachette Castell.-Diccionario Enciclopédico, Spadem Adgp, - 1981, ts. II y III, pp. 196 y 504, Ed. Castell.

sieu, al contemplar el significado de competencia. Toda vez que la palabra atribución significa: "Cada una de las facultades que a una persona da el cargo que ejerce".

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprecia la División de Poderes, específicamente en el artículo 49 que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".(20)

De esta manera el Estado Mexicano desarrolla tres tipos de funciones perfectamente diferenciadas. El Congreso de la Unión tiene como misión fundamental el acto de concurrir a la formación de las leyes. El Estado manifiesta su poder en actos típicamente jurisdiccionales a través del Poder Judicial. La actividad estatal también se manifiesta mediante la creación en el mundo jurídico de los actos administrativos, que son de la competencia del Poder Ejecutivo, único que formalmente ejerce la llamada función administrativa.

De conformidad con el artículo 50 Constitucional que expone: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos,

(20).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 49.

se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos -
Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". El Poder Eje-
cutivo Federal, según lo establece el artículo 80 Constitu-
cional: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo
de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presi-
dente de los Estados Unidos Mexicanos". El artículo 94 de la
Constitución Federal, dice: "Se deposita el Ejercicio del Po-
der Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justi-
cia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en -
juzgados de distrito".(21)

El artículo 89 de nuestra Carta Magna, señala las facul-
tades del Poder Ejecutivo Federal. El ejercicio de todas es-
tas facultades corresponde siempre a la función administrati-
va. Los actos del Ejecutivo Federal agotan la totalidad de -
esta función debido a que el Presidente de la República se -
vale de una serie de dependencias y entidades para cumplir -
con su cometido. En México, todos los actos que realizan las
Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Enti-
dades Paraestatales corresponden a una función administrati-
va. También son actos administrativos los del Tribunal Con-
tencioso Administrativo, los del Departamento del Distrito -

(21).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos, arts. 50, 80 y 94.

Federal, los del Tribunal Fiscal de la Federación, etc.

La función administrativa, desde el punto de vista formal o subjetivo, es todo lo que realiza el Poder Ejecutivo. Lo difícil aparece y consiste en caracterizar la función administrativa desde el punto de vista material u objetivo. -- Hay quienes piensan que únicamente por exclusión puede llegarse a ese concepto, expresando que es función administrativa la que no es ni jurisdiccional ni legislativa.

Para el maestro Gabino Fraga, expresa sobre la función administrativa y dice: "...es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".(22)

En conclusión, hay función administrativa cuando un órgano del Estado, en ejercicio del poder público, si bien --- coordina aquéllos intereses sociales que ha hecho propios, - en relación con intereses ajenos, fundamentalmente tiende a satisfacer esos intereses sociales, de modo directo y por medio de actos concretos. Esta doble actividad requiere la eje

(22).-FRAGA, Gabino.-Derecho Administrativo, 23a. ed., Ed. - Porrúa, S.A., México, 1984, p. 63.

cución de un número muy variado de actos jurídicos por medio de las cuales se crean, modifican y extinguen normas individuales, se ejercitan derechos y se cumplen deberes jurídicos. La función administrativa, por lo tanto, por una parte, contribuye a la integración del orden jurídico, pero va más allá de esta tarea, pues apoyándose en el orden jurídico mismo realiza cometidos metajurídicos, culturales.

El Estado Mexicano es una estructura formada de órganos y por lo que respecta al titular o representante del país, se tiene en primer término al Ejecutivo Federal, depositado en el Presidente de la República, el cual se apoya, en lo que respecta a su función administrativa en los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos.

El Secretario de Estado es la primera autoridad dentro de una Secretaría, dependiendo de él la totalidad de funcionarios y empleados de su ramo. Esta jerarquía queda establecida en el Reglamento Interior de cada Secretaría, el cual es siempre expedido por el Presidente de la República, único facultado constitucionalmente para hacerlo.(23)

Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamen

(23).-V. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 14.

tos Administrativos, están facultados para despachar y resolver los asuntos administrativos de su competencia. Sus facultades no se originan por una decisión del Presidente de la República, pues constitucionalmente no es posible.

El origen de las facultades de los Secretarios de Estado y de los Jefes de los Departamentos Administrativos, es única y exclusivamente la Ley. De acuerdo a las reformas constitucionales de los artículos 29, 90 y 92 (24), los titulares de los Departamentos Administrativos se igualaron en jerarquía a los Secretarios de Estado, situación que no acontecía antes de estas reformas.

(24).-V. Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de abril de 1981.

2.3.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

Es importante destacar el análisis de la función Legislativa, que desde el punto de vista subjetivo, orgánico y -- formal, es toda la actividad que realiza el Poder encargado, normalmente de tal función. Es decir, todo lo que realiza el Congreso de la Unión en su conjunto, cada una de sus Cámaras por separado o la Comisión Permanente, es función Legislativa desde el punto de vista, ya sea que intervenga en el procedimiento legislativo o bien cuando haga nombramientos o -- pronuncien sentencias.

Es de mayor importancia precisar la función legislativa desde el punto de vista objetivo o material, o sea considerando la función en si misma sin tomar en consideración el Poder que la realiza.

En este contexto, nosotros opinamos que, la actividad legislativa es aquella en virtud de la cual se crean, modifican o extinguen normas genéricas, entendiéndose por tales -- las que consideran los sujetos en clases, y los hechos en -- abstracto. No un sujeto denominado ni un hecho concreto, aun que en determinado momento solamente pueda aplicarse una norma a un determinado sujeto o a un hecho concreto, como por -- ejemplo, el artículo 87 de la Constitución Federal que orde-

na al Presidente de la República que al tomar posesión de su cargo rinda una protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, empleando cierta forma especificada en el mismo precepto.

El Congreso de la Unión tiene a su cargo, normalmente, la función legislativa; pero pueden concurrir en tal función, en la fase de la iniciativa de leyes, el Presidente de la República y de las Legislaturas Locales, en atención a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Federal, que dice: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.-Al Presidente de la República; II.-A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y III.-A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. -- Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designen el Reglamento de Debates".(25) Pero en la última fase del procedimiento legislativo existe una constante y necesaria intervención del Presidente de la República al promulgar las leyes.

(25).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 71.

El Poder Judicial, que normalmente realiza la función -jurisdiccional, puede realizar la función legislativa al sentar jurisprudencia. Entonces crea normas genéricas al interpretar o integrar un texto legal.

El Presidente de la República hace leyes de la misma categoría de las emanadas del Congreso, en los casos de los artículos 29 y 131 de la Constitución. Así en el primero de egtos artículos debe distinguirse con toda claridad la restricción o suspensión de las llamadas garantías individuales, en cuyo procedimiento interviene el Presidente de la República, el Acuerdo de los Secretarios de Estado y Jefes de Departa--mentos Administrativos y el Procurador General de la República, y el Congreso reunido o la Comisión Permanente en su caso. Estos tres órganos en los supuestos previstos por el precepto suspenden las garantías necesarias para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación por un tiempo limitado, y "por medio de prevenciones generales y sin que la suspen--sión se contraiga a determinado individuo".(26) Se trata --evidentemente de la expedición de normas generales, o sea de una ley en sentido objetivo, que tiene la misma categoría --que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

(26).-V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 29 y 131.

En el mismo artículo 29 Constitucional, se encuentra --
previsto el otorgamiento de facultades extraordinarias para_
legislar que el Congreso puede hacer en favor del Poder Eje-
cutivo. A tal efecto se dice: "Si la suspensión tuviere lu-
gar hallándose el Congreso reunido, éste considerará las au-
torizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo ha-
ga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en_
tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para -
que las acuerde".(27)

Este otorgamiento de facultades supone necesariamente -
la suspensión de garantías; en cambio puede haber suspensión
de garantías, sin que se otorgue facultades legislativas al_
Presidente de la República. No hay duda que: "las autoriza--
ciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga fren-
te a la situación",(28) implica el otorgamiento de faculta--
des legislativas, si se consulta el texto del artículo 49 --
Constitucional reformado en 1938 y 1951. La primera de estas
reformas se explica por el abuso que con anterioridad se ha-
bía hecho del otorgamiento de facultades extraordinarias sin
apoyo en el artículo 29 ni en ningún otro artículo de la Car

(27).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos, art. 29.

(28).-V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos, art. 29.

ta Magna. La segunda reforma del artículo 49 se justifica -- con la inclusión en la Constitución de otro caso de otorgamiento de facultades legislativas dadas por el Congreso al -- Presidente de la República, al adicionarse con un segundo párrafo del artículo 131 de la propia Ley Fundamental.

En el primer párrafo de este artículo se establece como facultades privativas de la Federación el gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen por territorio nacional, y el reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir -- por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. Se dejan a salvo para el Distrito Federal la imposibilidad de dictar impuestos y leyes que se expresan en las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional.

En el segundo párrafo del propio artículo 131 Constitucional, se establece la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades para legislar al Presidente de la República -- en los siguientes términos: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; -- así para restringir y para prohibir las importaciones, las --

exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".(29)

Existe una Ley reglamentaria de éste párrafo segundo -- del artículo 131 de la Constitución, de 2 de enero de 1961, publicada en el Diario Oficial el 5 del mismo mes y año.

Si comparamos este otorgamiento de facultades con el de la parte final del artículo 29 encontramos varias diferencias: Los hechos que pueden servir de motivo en uno y otro caso son diferentes. En el artículo 29 debe haber necesariamente una previa suspensión de garantías; la materia regulada en el supuesto de tal precepto, tendrá necesariamente que referirse a la suspensión de garantías, en tanto que el Ejecutivo tiene amplias posibilidades al respecto que al aplicarse el 131; en el cual se fija el término de un año, en tanto que el primero se supedita el término de las facultades.

(29).-V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 131.

des al de suspensión de garantías. Y, finalmente, el Ejecutivo está obligado a rendir cuentas del uso de facultades extraordinarias en el artículo 131 y no en el comentado artículo 29 Constitucional.

En la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución se autoriza al Consejo de Salubridad General y al Presidente de la República para dictar disposiciones generales obligatorias en todo el país. (30) Estas facultades necesitan de una ley reglamentaria como en el caso del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Federal.

El Presidente de la República puede también dictar otro tipo de normas generales bajo la forma de reglamentos. Así se entiende por reglamento un conjunto de disposiciones de carácter general que emite el Presidente de la República, en uso de facultades propias, para hacer posible la aplicación de una ley dictada por el Congreso de la Unión. Este concepto supone una subordinación del reglamento a la ley, ya que el reglamento sólo es un instrumento para que una ley pueda ser aplicada.

(30).-V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73.

Hablamos del principio de primacía de la Ley para indicar esa subordinación, lo que implica la imposibilidad de -- que una ley pueda ser modificada por un reglamento, pues de ser así se violaría otro principio que es el de la autoridad formal de la ley, consignado en el artículo 72, inciso f) de la Constitución, según el cual la reforma o derogación de -- las leyes requiere los mismos trámites establecidos para su formación.

También debemos mencionar el principio de la preferencia de la ley, el cual significa que la Constitución reserva a una ley, exclusivamente, la regulación de determinadas materias, así tenemos como ejemplos: la definición de los delitos y la determinación de las penas que se indica en el artículo 14; el establecimiento de impuestos, artículo 31, fracción IV; la indicación del número de Secretarías de Estado y la distribución de negocios entre las correspondientes Secretarías, artículo 90.

Como la Constitución no contiene ningún precepto que en forma expresa atribuya al Presidente de la República la facultad de expedir reglamentos, se ha originado una discusión doctrinal sobre el particular.

Bajo el anterior orden de ideas, el maestro Gabino Fra-

ga analiza la fracción I del artículo 89 Constitucional, y descubre en ella tres facultades: 1.-La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; 2.-La de ejecutar esas mismas leyes, y 3.-La de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las repetidas leyes. Como proveer significa "poner los medios necesarios para un ---- fin", (31) en esta tercera facultad encuentra lo que corresponde al Ejecutivo para expedir reglamentos, pues éstos constituyen un medio necesario para la exacta observancia de las leyes.

Por su parte el maestro Felipe Tena Ramírez, (32) formula una crítica al pensamiento del Doctor Fraga, y hace notar que la parte de la fracción que se analiza, principia con la palabra "proveyendo" no tiene una independencia gramatical, ya que se trata de una expresión adverbial como suele ocurrir con el empleo de un gerundio. Por lo tanto la fracción I del artículo 89 Constitucional, solamente hay dos facultades: Una de ellas consiste con la promulgación de las leyes, y la otra, en su ejecución, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Sólo que el primer autor no

(31).-FRAGA, Gabino.-Derecho Administrativo, 23a. ed., Ed. - Porrúa, S.A., México, 1984, p. 63.

(32).-TENA RAMÍREZ, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano, 13a. ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 493.

encuentra en ninguna de ellas la facultad de hacer reglamentos, y la atribuye a una mera costumbre constitucional.

El artículo 92 de la Constitución establece: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán abedecidos".(33) Este precepto es insuficiente para fundar la facultad del Presidente de la República con las características que se han indicado, las cuales solamente pueden encontrarse en la fracción I del artículo 29 de nuestra Ley Fundamental.

Finalmente, por lo que respecta al sujeto que le corresponde la atribución de legislar en materia turística, no es el Ejecutivo Federal, sino más bien se trata de una función legislativa del Congreso de la Unión, por lo tanto: En primer lugar, su fundamentación constitucional se encuentra en el artículo 73, fracción X, que dice: "Artículo 73.-El Congreso tiene facultad: Fracción X.-Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, COMERCIO, juegos con apuestas y sorteos, servicios

(33).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 92.

de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias -- del artículo 123".(34) Y, a su vez, en segundo lugar, el Código de Comercio en su artículo 75, fracción VIII dispone: "Artículo 75.-La ley reputa actos de comercio: Fracción ---- VIII.-Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua, y las EMPRESAS DE TURISMO".(35)

Bajo el anterior orden de ideas, nos cuestionamos si la ley considera actos de comercio a las empresas de turismo; y si la Constitución Federal otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en este aspecto en toda la República, es claro que la Ley Federal de Turismo, más adelante analizada, tiene su apoyo legislativo en la Constitución Política, expresamente en el hecho de que el Congreso de la Unión tenga la atribución de legislar en ese renglón.

(34).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73, fracción X.
(35).-Cf. Código de Comercio, art. 75, fracción VIII.

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

NORMAS INCONSTITUCIONALES EN LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

- 3.1.- GARANTIAS INDIVIDUALES O DEL GOBERNADO EN MATERIA DE TURISMO.
- 3.2.- DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO EN MATERIA DE TURISMO.
- 3.3.- DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE TURISMO.
- 3.4.- DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE TURISMO.
- 3.5.- PREVISIONES GENERALES EN MATERIA DE TURISMO.

**3.1.- GARANTIAS INDIVIDUALES O DEL GOBERNADO EN MATERIA DE -
TURISMO.**

Es de estimarse que la Ley Federal de Turismo adquirió obligatoriedad tanto para los gobernados que se encuentren colocados bajo sus hipótesis, como para las propias autoridades a quienes compete su aplicación, fué desde la fecha de su promulgación por el Presidente de la República, dado que éstas últimas no pueden válidamente dejar de aplicarla, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues compete a la Secretaría de Turismo vigilar su observancia, por consiguiente, es evidente que los actos que emanan de la Ley y que son aplicados -- por la Secretaría de Turismo no pueden considerarse como actos futuros y de realización incierta; y especialmente, se percibe la aplicación inmediata de la propia Ley, por lo que disponen sus artículos Sexto y Séptimo Transitorios que imponen a los obligados a realizar determinados trámites o gestiones ante la misma autoridad administrativa, dentro del -- término que dichos preceptos transitorios señalan.

A mayor abundamiento, en que el presente caso la Ley Federal de Turismo tiene el carácter de "autoaplicativa", pues es una Ley que desde su expedición establece cargas y obligaciones para los sujetos que contempla.

En efecto, tales consideraciones se resumen en la signo
sis publicada en el Informe de Labores rendido por el Presi-
dente del Alto Tribunal Jurisdiccional del país, al terminar
el año de 1973, que a la letra dice:

"AMPARO CONTRA LEYES. QUE ALTERNATIVAS TIENE EL AFECTADO PARA IMPUGNARLAS Y QUE REGLAS DEBE OBSERVAR.-La fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo contiene diversas reglas que deben observarse en aquéllos casos en que se ataque una Ley por estimarla inconstitucional. Tal dispositivo, que se refiere expresamente a las leyes autoaplicativas que son --- aquellas que causan agravios desde el momento en que entran en vigor establece diversas opciones en beneficio del afectado para ejercitar la acción constitucional. Si desea impugnar desde luego el ordenamiento de que se trate, tendrá un término de treinta días contados a partir de aquél en que entre en vigor (artículo 22, fracción I). Si desea esperar a que sea aplicado tal ordenamiento, para poder ocurrir al órgano de control constitucional, pero dentro del término de quince días siguientes al en que tenga conocimiento de dicho acto de aplicación. Más aún todavía en -- las reformas de 1968 el legislador de Amparo, con amplio espíritu de liberalidad, consagró en beneficio de los particulares otra oportunidad para ejercitar acción constitucional -- contra las repetidas leyes, al prever en el último párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de la Materia que si contra el primer acto de aplicación de la Ley procede algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pudiera ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego -- la Ley con el juicio de amparo. Que si el particular optara por el recurso o medio de defensa (en los que podría incluso, arguir ilegalidad, sin que se entendiera por ello sometimiento a la Ley), podrá reclamar en amparo la resolución adversa que recayera a dicho me

dio de impugnación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación. Al señalar las dos últimas alternativas (es decir, al proveer que contra el primer acto de aplicación procediera algún recurso, y establecer la opción de agotarlo o de promover el juicio de garantías) el legislador de Amparo no previó por ser irregular, la situación de que el afectado simultáneamente promoviera contra el primer acto de aplicación de una ley la acción constitucional y el recurso ordinario establecido por ella. Sin embargo, atendiendo al espíritu que informa los diversos dispositivos que se refieren a la improcedencia del juicio de amparo, cabe establecer que si el afectado optara por seguir la primera de las alternativas señaladas en el último párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de la Materia, es decir, por agotar la acción de amparo en contra del primer acto de aplicación de la Ley, el quejoso deberá observar todas las reglas y principios aplicados al juicio constitucional. Debe entenderse que cuando se pida amparo contra el primer acto de aplicación de una ley (si se estima que ésta es inconstitucional, desde luego) no sólo habrá de promover su demanda dentro de los quince días siguientes al en que tenga conocimiento de dicho acto, sino que lógicamente, deberá señalar como acto reclamado la ley. El no hacerlo así, y limitarse a impugnar solo el acto de aplicación por vicios propios y dejar el término de quince días siguientes a aquél, sin atacar la ley, como sucedió en el caso concreto, implica un consentimiento tácito de ésta. Aceptar el criterio opuesto, implicaría permitir la promoción reiterada de juicios de amparo, lo cual es contrario a la Ley de la Materia. (36)

Una vez considerado el carácter de obligatoriedad que -

(36).-Cf. Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dic. 1973, Sala Auxiliar, amparo 2175/62.

tiene la Ley Federal de Turismo, y las facultades que se contienen en su artículo 72, el cual es el punto de partida para que se estudie este precepto, en razón a que la sola modificación inmediata al orden jurídico de un prestador de servicios turísticos, es determinable desde que la Ley fué promulgada, por lo que le imponen obligaciones o le extinguen o modifican sus derechos con un simple Acuerdo del Secretario de Turismo, susceptible de ser modificado a su arbitrio.

Luego entonces, es el caso que el artículo 4o., de la Ley Federal de Turismo previene textualmente: "Artículo 4o.- Serán considerados como servicios turísticos los siguientes: I.-Hoteles, Moteles, Albergues, Habitaciones con sistemas de tiempo compartido o de ocupación hotelera y además establecimientos de Hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes; II.-Agencias, Subagencias y Operadoras de Viajes, y Operadoras de Turismo; III.-Arrendadoras de Automóviles, Embarcaciones y otros bienes muebles y equipo destinado al turismo; IV.-Transportes terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo para el servicio exclusivo de turistas; V.- Los prestados por Guías de Turistas, Guías Choferes Especializados; VI.-Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, con la salvedad a que se refiere el artículo 72, y; VII.-Los demás que la Secretaría considere preponderantemente turísticos".

Por consiguiente el artículo 72 de la Ley, dice textualmente: "Artículo 72.-La Secretaría, por medio de disposiciones generales, podrá exceptuar de la consideración de servicios turísticos a que se refiere el artículo 4o., a los Restaurantes, Cafeterías, Bares, Centros Nocturnos y Similares, cuya actividad no esté directamente vinculada al turismo".

A su vez, el Considerando Primero del Acuerdo expedido por el Secretario de Turismo el 29 de febrero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo del propio año, dice: "ACUERDO.-PRIMERO.-Se exceptúan de ser considerados como establecimientos de servicios turísticos para efectos de lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo, sus reglamentos y disposiciones complementarias, los restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que no estén ubicados en los siguientes lugares: I.-Hoteles, moteles, albergues, establecimientos de habitaciones con sistema de --- tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes. II.-Aeropuertos, terminales de autobuses y estaciones de ferrocarril. III.-Museos y zonas arqueológicas".

Del breve análisis de los artículos 4o., fracción VI, y 72 de la Ley Federal de Turismo, se advierte que, efectivamente, se deja al arbitrio de la Secretaría de Turismo la fa

cultad de exceptuar de la consideración de servicios turísticos a los restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, cuya actividad no esté directamente vinculada al turismo, sin que en la propia Ley se establezca lo que debe entenderse por turismo, ni las características a través de las cuales se pueda llegar a la conclusión de que determinada empresa de las mencionadas esté o no vinculada al turismo, y se crea con ellos una situación de inseguridad jurídica, puesto que, con tal omisión, se origina incertidumbre en quienes son y serán sujetos de la misma; puesto que si conforme a la Ley que nos incumbe la Secretaría de Turismo es la que posee la facultad omnímoda para fijar en que casos -- una empresa se encuentra vinculada al turismo, ello implica en dejar a su libre apreciación la determinación de los sujetos afectos a las normas contenidas en dicha Ley, por lo cual se acarrea la falta de certeza jurídica de los gobernados, al no estar en aptitud de saber con precisión si son o no sujetos del ordenamiento legal mencionado, para que en todo caso conozcan si se encuentran o no contemplados dentro de las hipótesis normativa que contiene, y cumplir debidamente con las mismas, con el objeto de no incurrir en violaciones en la Ley, y hacerse acreedores a las sanciones que establece.

Además, si de acuerdo con el régimen de distribución de

competencias y separación de poderes que señalan los artículos 39, 41, 50, 71, 72, 80, 89, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo, debe expedir ordenamientos que abarquen en su totalidad las normas que señalen funciones y atribuciones así como, -- que establezcan, claramente, los conceptos y elementos necesarios que definan las diversas instituciones que pretenden crear, sin que pueda delegar esa facultad legislativa al Presidente de la República o a otro poder y menos a un Secretario de Estado como sucede en la especie, ya que en materia de competencia y cuando se afecta la esfera de los particulares es evidente la necesidad de tal situación.

Por consiguiente, el artículo 72 de la Ley citada, al conceder a la Secretaría de Turismo la facultad de emitir -- disposiciones generales para exceptuar de su calidad de servicios turísticos a los establecimientos señalados en el artículo 4o., que no se encuentren directamente vinculados al turismo, desde mi humilde punto de vista, considero que es -- inconstitucional, y viola en consecuencia, las garantías individuales y a los artículos de la Constitución invocados.

Respecto a la inconstitucionalidad de la delegación de facultades ya estimada, es oportuno transcribir el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual delega

facultades para emitir, así como en el Reglamento disposiciones generales, en los siguientes términos:

"SECRETARIOS DE ESTADO. FACULTADES REGLAMENTARIAS.-El régimen constitucional de Poderes, sólo faculta al Legislativo para legislar y sólo excepcionalmente al Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el Titular de este Poder, sin que hasta en la Constitución, única norma en el caso, ninguna disposición que lo autorice para delegarla en ninguna otra persona o entidad, en el concepto de que ni aún el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación, pues no se trata de una facultad de dicho poder, sino que el Ejecutivo la tiene directamente de la Constitución. Decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su Ramo y una gran libertad de acción y amplitud de criterio para resolver sin someter cada caso concreto al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad de Poder, es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente es el único titular del Ejecutivo que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no puedan al Secretario de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas a las que al Presidente corresponden".(37)

A mayor abundamiento, sirve de apoyo a lo anterior, el

(37).-V. Informe de Labores, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1943, pág. 97.

Informe de Labores de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el aspecto al artículo 72 de la Ley que se comenta, que expresa lo siguiente:

"LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. NO DEPENDEN DE LOS ACTOS DE APLICACION.-La constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley no puede depender de la legalidad o ilegalidad de los actos concretos de aplicación, sino en todo caso, de su texto mismo, en cuanto contravenga o no algún precepto constitucional". (38)

En lo que respecta a los artículos 71 fracción VI, 76 y 93 de la Ley que se comenta, podríamos sostener que van en contravención a lo establecido en los artículos 5o., 14, 16, 21 y 22 del Pacto Federal, pues obliga a los prestadores de servicios turísticos a garantizar con fianza las condiciones en que se preste el servicio; así como, a contratar los seguros que se requieran con las modalidades y términos que establezcan los reglamentos, por lo cual va más allá de lo contemplado en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece los asuntos que corresponden despachar a la Secretaría de Turismo, y que además, se faculta a la Secretaría para cancelar la cédula tu-

(38).-V. Informe de Labores, 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis No. 21 visible a fojas -- 356.

rística y para imponer como sanciones la clausura temporal o definitiva del negocio, en contraposición a lo dispuesto por los artículos 5o., 21 y 22 Constitucionales, en forma tal -- que se coarta la libertad del trabajo para aquéllos prestadores de servicios turísticos, otorgándoles atribuciones para imponer límites al trabajo, que va más allá de lo que dispone el artículo 5o. de la Carta Magna.

Luego entonces, la lectura de las fracciones que conforman el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no contempla ninguna facultad a la Secretaría de Turismo para obligar a los prestadores de servicios turísticos a garantizar mediante fianza las condiciones en que se presten los servicios al público consumidor, así como que se contraten seguros, con las modalidades y términos que establezcan los reglamentos, y, el artículo 5o. de la Constitución Federal, por lo tanto el mismo es tajante al establecer que no puede impedirse a ninguna persona el que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode y cuando sea lícito, por lo que, imponer a los particulares como obligación el otorgamiento de fianzas y contratación de seguros para condicionar el operamiento de establecimientos, sujeta la garantía constitucional antes mencionada a términos que no contempla el precepto que lo contiene, máxime si se estima que la fianza y el seguro deben otorgarse.

y contratarse de acuerdo con las modalidades y en los términos que fijan los reglamentos, los cuales serán expedidos -- por la propia Secretaría de Turismo, con lo que, nuevamente, se deja al arbitrio de dicha autoridad la facultad de fijar tales modalidades y términos, lo que trae aparejado un estado de inseguridad jurídica, con las concebidas violaciones a los artículos 14 y 16 Constitucionales, en consecuencia con todo lo anterior.

3.2.- DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO EN MATERIA DE TURISMO.

Ahora bien, nos avocamos al estudio del artículo 71, -- fracción IX de la Ley Federal de Turismo, a nuestro criterio este precepto viola la garantía de libre asociación que consagra el artículo 9o. Constitucional, por las siguientes con sideraciones:

Si este precepto obliga a las autoridades constituidas_ a respetar ese derecho público fundamental, resulta evidente que la imposición del Congreso de la Unión dirigida a los -- prestadores de servicios turísticos de organizarse de manera forzosa en forma representativa para los efectos de dicha -- Ley, como se ordena y precisa en su artículo 71 fracción IX, el legislador común estará desconociendo la libre voluntad - de los gobernados para asociarse o dejar de hacerlo, según - convenga a sus propios intereses.

Ciertamente, el artículo 9o. del Pacto Federal, párrafo primero, en su parte conducente establece: "Artículo 9o.-No_ se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacífica_ mente con cualquier objeto lícito;...".(39)

(39).-Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexica_ nos, art. 9o.

Por su parte, la fracción IX del artículo 71 de la Ley Federal de Turismo, ordena: "Artículo 71.-Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos: ...IX.-Organizarse en forma representativa para los efectos de esta Ley, de conformidad a lo dispuesto por los reglamentos respectivos".

Bajo el anterior orden de ideas, resulta pertinente destacar que la asociación entre los individuos obedece una necesidad vital del hombre derivada de su propia naturaleza, - con miras a la persecución de cualquier fin humano, y que en el supuesto constitucional señalado, debe tener como contenido un fin lícito.

Luego entonces, el derecho no acepta la imposición legislativa para que el hombre se asocie, y si bien no siempre se ha reconocido así, e incluso se llegó a considerar que -- las asociaciones de los seres humanos, por la fuerza misma - del número, representaban un elemento más reactivo a la obediencia que el individuo considerado en su individualidad, - llegando al extremo de prohibir las reuniones públicas, -- con el argumento de la prevalencia de la paz y el sociólogo de las comunidades, esta situación sólo prevaleció en el régimen histórico mexicano hasta el año de 1846, cuando don Crescencio Rejón expidió la Circular de 10 de septiembre, en la que reconocía y afirmaba, entre otros derechos, el derecho -

de los mexicanos para reunirse pacíficamente, al estimar la utilidad que ello reportaba, al coadyuvar con el Estado Mexicano el acercamiento de los tres remedios contra los males que lo aquejaban, y para constituirse y salvarse la energía propia de los pueblos libres; con lo cual se hizo frecuente la costumbre de la asociación, desapareciendo así el carácter de mero fenómeno fáctico, cuya existencia dependía de la tolerancia de las autoridades, para erigirse como derecho público subjetivo individual, oponible al Estado.(40)

Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor estableció, en su artículo 9o., como una garantía individual, el derecho de asociación el cual es libre y no podrá ser coartado por nadie.

En consecuencia, la Constitución Federal dispone que el derecho de asociación no puede ser coartado, en el sentido de que no se puede impedir a los gobernados la facultad de ejercerlo; al mismo tiempo contiene la prohibición constitucional estatuida contra las autoridades que detentan el poder, para obligar a los particulares a asociarse o a organizarse representativamente ante ellas, ya que ante la asocia-

(40).-MONTIEL Y DUARTE, Isidro.-Estudio sobre las Garantías Individuales, 4a.ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 299.

de los mexicanos para reunirse pacíficamente, al estimar la utilidad que ello reportaba, al coadyuvar con el Estado Mexicano el acercamiento de los tres remedios contra los males - que lo aquejaban, y para constituirse y salvarse la energía propia de los pueblos libres; con lo cual se hizo frecuente la costumbre de la asociación, desapareciendo así el carácter de mero fenómeno fáctico, cuya existencia dependía de la tolerancia de las autoridades, para erguirse como derecho público subjetivo individual, oponible al Estado.(40)

Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor estableció, en su artículo 9o., como una garantía individual, el derecho de asociación el cual es libre y no podrá ser coartado por nadie.

En consecuencia, la Constitución Federal dispone que el derecho de asociación no puede ser coartado, en el sentido de que no se puede impedir a los gobernados la facultad de ejercerlo; al mismo tiempo contiene la prohibición constitucional estatuida contra las autoridades que detentan el poder, para obligar a los particulares a asociarse o a organizarse representativamente ante ellas, ya que ante la asocia-

(40).-MONTIEL Y DUARTE, Isidro.-Estudio sobre las Garantías Individuales, 4a.ed.,Ed.Porrúa,S.A.,México,1983,p. 299.

ción, al responder a un instinto y a una necesidad del hombre, que le sirve de instrumento y de progreso, el papel del Estado consiste en aceptar su legalidad en todas las materias y campos de acción de los individuos, con la excepción y límite que la propia Constitución consigna.

En tales condiciones, resulta claro que al aprobar y expedir el Congreso de la Unión la Ley Federal de Turismo, en la que en su artículo 71 fracción IX, establece como obligación de los prestadores de servicios turísticos el organizarse representativamente, conculca en sus perjuicios lo dispuesto por el citado 9o. de la Constitución Política Federal, ya que, como se dijo, la potestad que poseen los gobernados para asociarse o no, no puede proceder sino por los medios de acción privada, esto es, la disciplina consentida de rivada de voluntades entre los individuos al formar asociaciones, inclusive cuando se trata de la formación de Cámaras de Comercio y las de industrias, en las que se requiere el consentimiento del mayor número de los que las desean formar pues, de otro modo, el consentimiento particular sería violado si con el pretexto de uniformidad, esgrimido por el Estado para constreñirlos, pretendiera definir soberanamente la esfera reservada a las exigencias de la concurrencia individual, resultando evidente que, aceptado el razonamiento en el sentido de que la asociación de los seres humanos consti-

tuyen un fenómeno imperativo de la propia naturaleza, las --
asociaciones no pueden originarse por los modos de la acción
pública, como lo son el mandamiento imperativo y la coerción
que contempla el artículo 71 fracción IX de la Ley Federal -
de Turismo que se estima, desde el punto de vista del sustenta
nte, inconstitucional.

3.3.- DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE TURISMO.

La Ley Federal de Turismo impone a los establecimientos de bares, cafeterías, restaurantes, centros nocturnos y similares, el satisfacer los requisitos que establecen los artículos 57, 58, 59, 60, 61 y 71 fracción IV, sin determinar -- las bases que se deberán tomarse en cuenta para esclarecer -- si dichos establecimientos se encuentran vinculados o no al turismo.

Debe estimarse que los artículos antes citados de la -- Ley cuestionada, al imponer a los propietarios de restaurantes, cafeterías y similares la obligación de acatar lo que -- dispone la misma Ley, sus reglamentos y disposiciones que ex -- pida la Secretaría de Turismo, aún las de carácter legislati -- vo, como son las de emitir acuerdos para decidir que ciertos restaurantes y similares sean considerados o no, como servicios turísticos, inscribirse en el Registro Nacional de Tu -- rismo, obtener cédula turística y, entre otra más, organizan -- se en forma representativa, implica una violación al régimen de competencia y separación de poderes prescritos por la --- Constitución, y, específicamente, significa una violación a -- las garantías de legalidad y seguridad jurídicas que estable -- cen los artículos 14 y 16 constitucionales.

Además, que el artículo 61 de la Ley Federal de Turismo faculta a la Secretaría del Ramo para fijar los precios y tarifas en los restaurantes, cafeterías, bares y similares, de jándoles, sin restricción alguna, la determinación de las bases para establecerlos, sin que la propia Ley contemple algo al respecto, por lo tanto, se viola las garantías de seguridad y legalidad a que se contrae los artículos 14 y 16 de la Constitución; independientemente de que aunado a lo anterior se faculta para establecer criterios de clasificación y categorías a los prestadores de servicios turísticos, en función del artículo 4o. fracción VI de la misma Ley, en donde no se establece el concepto de clasificación y la categoría de éstos, ni las bases primarias atendibles para determinar tanto a la clasificación como a la categoría.

Por lo que se refiere al artículo 61 de la Ley Federal de Turismo que establece, en lo conducente, que los prestadores de servicios turísticos deben solicitar de la Secretaría de Turismo la autorización de sus precios y tarifas, los cuales sólo podrán ser aplicados cuando se expida por escrito - la autorización respectiva, debe decirse que, efectivamente, la dependencia del Ejecutivo mencionada está facultada para establecer los precios y tarifas de los servicios a que alude, pero, sin que en la propia Ley se establezcan los lineamientos que debe seguir la propia Secretaría para llevar a -

cabo tal estimación, ni las circunstancias particulares que_ deberán tomarse en cuenta para fijarlos, como lo son, tanto_ las características generales del propio servicio, como las_ particulares que, en su caso, sean inherentes al mismo, a -- efecto de llegar a cuantificar el costo de los insumos que - son necesarios para llevarlo a feliz término, así como la -- utilidad que reporte éstos que dependen de múltiples aspec-- tos, como pueden ser la demanda del servicio, la calidad, -- cantidad, el lugar donde se preste y, además, la época de ma_ yor o menor afluencia de turismo, de todo lo cual se colige_ que el propio precepto legal en cuestión resulta, a criterio del sustentante, inconstitucional, al dejar en manos de la - Secretaría de Turismo la determinación de precios y tarifas_ sin establecer las bases para su debida fijación.

A mayor abundamiento, el sentido de que en la Ley no se establecen los elementos primarios que deberán ser tomados - en cuenta por la autoridad administrativa para determinar -- clasificaciones y categorías de los prestadores de servicios turísticos, puesto que concede a la Secretaría de Turismo la potestad de establecerlos, y, en su caso, modificar las cla-- sificaciones y categorías de los establecimientos turísti--- cos, resultando claro que se delegan facultades a la Secreta_ ría de Turismo para dictar normas de carácter general, que, _ por su naturaleza, son de la competencia exclusiva del Con--

greso de la Unión.

Finalmente, por lo que respecta a los artículos 61 y 63 de la Ley que nos ocupa, debe estimarse que el Congreso de la Unión delega facultades al Ejecutivo y al Secretario de Estado, con violación al principio del régimen de competencia, para atribuir a la Secretaría de Turismo la facultad de autorizar precios y tarifas sin sujetarse a ninguna regla o base económica o comercial, con violación al artículo 28 --- Constitucional, que sólo permite señalar los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideran necesarios para la economía nacional o consumo popular; lo que quiere decir, que fuera de estos casos específicos, el Poder Legislativo carece de facultades para expedir leyes sobre -- precios máximos de alimentos o productos que expendan hoteles, restaurantes, etc.

Además, de lo ya expuesto, cabe decirse que, tanto por lo que se refiere a la expedición o revalidación de la cédula turística y la facultad que se confiere a la Secretaría de Turismo para establecer y modificar las categorías de los establecimientos (artículos 61, 63, 74 y 84), son también, a criterio del sustentante, inconstitucionales, por que la Ley no define y no establece los elementos básicos que deban tomarse en cuenta para hacer tales clasificaciones o catego---

rías, con lo que la Ley Federal de Turismo deja la determinación de esos requisitos a la voluntad de la Secretaría de Turismo y a sus reglamentos y a sus funcionarios, con notoria violación al principio de competencia y división de poderes, que anteriormente se ha señalado.

3.4.- DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE TURISMO.

En el Capítulo XI denominado "Protección al Turismo", - que comprenden los artículos 77, 78, 80 y del 83 al 89 de la Ley Federal de Turismo, se estima al respecto que el Congreso de la Unión dá facultades a la Secretaría de Turismo para intervenir en las controversias que se susciten entre los -- prestadores de servicios turísticos y los usuarios de los -- mismos, no obstante de tratarse de controversias entre parti- culares, cuya resolución correspondería en todo caso al Poder Judicial.

A este respecto, debe decirse que los preceptos legales citados adolecen, a criterio del sustentante, de inconstitucionales, por que en una sana lógica jurídica y constitucional hace comprender que el conocimiento y decisión de los -- conflictos que puedan suscitarse entre los prestadores y --- prestatarios a causa de los servicios que se proporcionan -- por los prestadores de servicios turísticos, corresponde a -- los Tribunales Jurisdiccionales, ya sean del orden común o -- federal, según lo disponen los artículos 14, 16, 104 y 124 -- de la Constitución Federal.

En base a lo anterior, resulta que esta actividad o fun- ción judicial no puede quedar bajo la esfera de atribuciones

del Poder Ejecutivo Federal, so pena de llegar al extremo de confundir y violentar el sistema de competencia que de manera precisa señalan los artículos 39, 49, 50, 71, 73, 90, 94 y 104 del Pacto Federal; y, con mayor razón, si se considera que ningún precepto de la Carta Magna asigna al Poder Ejecutivo Federal la función de decidir el derecho y condenar o absolver a los individuos sujetos del conflicto o controversia.

Las ideas antes expuestas encuentran apoyo en lo establecido por las tesis jurisprudenciales números 167 y 168, - visibles a fojas 350 y siguientes de la Compilación de Jurisprudencia de 1917 a 1954 que son del tenor siguiente:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.-Carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene".

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.-Carecen de facultades para decidir asuntos contenciosos, - que son de la competencia de las autoridades judiciales".

Así pues, resultan conculcatorias de las garantías individuales antes invocadas, por las disposiciones contenidas en los artículos 77, 78, 80, 82 y 83 de la Ley Federal de Turismo, que faculta a la Secretaría de Turismo para conocer de controversias iniciadas por quejas de los usuarios de los

servicios turísticos, en contra de los prestadores de éstos, y, en su caso, condenarlos al pago de la reclamación exigida, lo que constituye violación a las garantías que reconocen los artículos 14, 14, 17, 104 y 124 de la Ley Fundamental.

El texto mismo de los artículos 77, 78, 80, y 81 de la Ley Federal de Turismo, se llega al pleno convencimiento de que se trata de una intervención conciliatoria, sino de un verdadero conocimiento de tipo jurisdiccional, en el que --- exista la queja, es decir, la demanda del prestatario, quién acompañará las pruebas de los hechos, la citación al prestador para que comparezca a una audiencia de conciliación, el levantamiento de una acta en donde consta el resultado de dicha audiencia, y, como epílogo a ese procedimiento que puede catalogarse como sentencia, la Secretaría podrá imponer al prestador del servicio la sanción que corresponda con apego a lo dispuesto por el Capítulo XIII de la Ley de donde se -- concluye que los preceptos invocados son inconstitucionales, por invadir la esfera de competencia del Poder Judicial al conocer de controversias entre prestadores y prestatarios de servicios turísticos.

3.5.- PREVISIONES GENERALES EN MATERIA DE TURISMO.

Los artículos 93, 94, 95, 96 y 100 que componen el Capítulo XIII de la Ley Federal de Turismo, resulta que esos preceptos invocados, se estima, a criterio del sustentante, que también son violatorios a los artículos 14 y 16, en relación con el 22, todos de la Constitución Federal, que garantizan la legalidad y seguridad jurídicas para los prestadores de servicios turísticos; y prohíben las multas excesivas, al dejar al arbitrio de la Secretaría de Turismo la fijación y monto de las sanciones, sin tomar en cuenta la capacidad económica del presunto infractor.

Bajo este orden de ideas, las sanciones de tipo administrativo consistentes en multas o arrestos hasta por treinta y seis horas derivan directamente del artículo 21 Constitucional, que establece la garantía en favor del gobernado que no pueda ser sancionado sino en las circunstancias y condiciones señaladas por dicho precepto constitucional.

Sin embargo, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Federal de Turismo, la conculca, al otorgar a la Secretaría de Turismo facultades para imponer sanciones que no se encuentran expresamente previstas por el legislador; y, más aún, permite que la propia Secretaría imponga sanciones por

infracción a "los intereses turísticos nacionales", sin que exista una definición de lo que son esos intereses, por tratarse de preceptos imprecisos que no señalan expresamente la naturaleza de las infracciones, dejando al arbitrio de la Secretaría el señalamiento y estimación de la infracción y, -- desde luego, la fijación del monto de las sanciones.

Independientemente de lo señalado, cabe precisas que el límite del monto que fija el artículo 95 de la Ley que se estudia, es violatorio del artículo 22 Constitucional, por resultar excesivo y confiscatorio.

En efecto, el mencionado artículo 95 se refiere al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, por lo -- que no existe seguridad para fijar el monto de la multa, si se tiene en cuenta que ese salario es variable y, además, -- que no se toma en consideración la capacidad económica del -- presunto infractor, como lo exige el artículo 21 Constitucional, lo cual acredita la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de referencia.

Cabe precisar además, que si se tienen presente los artículos 93, 94 y 100 de la Ley en comento, en los cuales se señalan las posibles sanciones que podrá imponer la Secretaría de Turismo, pero no determina los casos en los que proce

da la aplicación de cada una de ellas, sobre todo respecto a la multa que es una sanción que debe determinarse en forma adecuada a cada acto infraccionario, ya que no se establecen elementos para determinar la gravedad de la infracción dentro de la Ley, para ser aplicada por la Secretaría y no dictarla a su arbitrio, o a disposiciones de sus inferiores, ni en el reglamento en que se vayan a expedir, puesto que las conductas sancionables deben de estar especificadas dentro de la misma Ley.

Además, debe decirse que si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en la fracción XX del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Turismo el fijar e imponer el tipo y monto de las sanciones por incumplimiento y violación a las disposiciones en materia turística, de conformidad con las leyes y reglamentos que al efecto se emitan, también lo es que el hecho de que la Ley Federal de Turismo únicamente se avoque a mencionar el tipo de sanciones que deberán de imponerse a quienes la infranjan, como lo son las multas, la clausura temporal o definitiva y la cancelación de la cédula turística o credencial, según el caso, así como el mínimo y máximo de las primeras, sin establecer la procedencia en la aplicación de cada una de ellas, puesto que no aclara explícitamente cuando se deberá imponerse una u otra, ni estable-

ce que parámetros deben ser tomados en consideración para imponerlas, implica el dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de su procedencia, avalada por apreciación de carácter subjetivo, como lo son las contenidas en los artículos 94, 97, 98 y 100 de la Ley mencionada, dejando al particular en estado de inseguridad jurídica, al sujetarlo a la valoración caprichosa y, en muchos casos, arbitraria, de la autoridad en la apreciación de la gravedad de la infracción en que incurre.

Al mismo tiempo, no se determina en la Ley, jurídicamente, el concepto de reincidencia, por lo que su artículo 99, incurre en los mismos vicios anteriormente señalados.

Con ese fin, nos avocamos a lo establecido en el artículo 20 del Código Penal vigente, para tomar en cuenta el concepto de reincidencia, que ahí se prescribe, y el cual a la letra expresa: "Hay reincidencia: siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, sino ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescrip-

ción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la Ley".(41)

De acuerdo a lo anterior, implica una parte, con la sim- ple observancia del mencionado precepto legal de la Ley Fed- eral de Turismo, que incurre en vicios, y a juicio del susten- tante, los mismos son inconstitucionales en virtud de que -- los particulares, en este caso, los prestadores de servicios turísticos, se encuentran en un estado de inseguridad jurí- dica, al sujetarlos por parte de la Secretaría de Turismo, a la valoración caprichosa y, en muchos casos, arbitraria, por parte de esa autoridad, en la apreciación de una reinciden- cia infundada por las supuestas violaciones que llegasen a cometer los prestadores de servicios turísticos.

Así pues por otra parte, el artículo 106 de la Ley que nos ocupa, existe una confusión en su terminología que esta- blece el mencionado precepto, que dice: "... que garantice el interés fiscal derivado de la multa que se recurra".

Lo antes transcrito de este precepto, es incorrecto, to- da vez que no se está en el caso de un crédito fiscal la mul-

(41).-V. Código Penal para el Distrito Federal en Materia C- mún y para toda la República en Materia Federal.

ción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la -----
Ley".(41)

De acuerdo a lo anterior, implica una parte, con la simple observancia del mencionado precepto legal de la Ley Federal de Turismo, que incurre en vicios, y a juicio del sustentante, los mismos son inconstitucionales en virtud de que -- los particulares, en este caso, los prestadores de servicios turísticos, se encuentran en un estado de inseguridad jurídica, al sujetarlos por parte de la Secretaría de Turismo, a la valoración caprichosa y, en muchos casos, arbitraria, por parte de esa autoridad, en la apreciación de una reincidencia infundada por las supuestas violaciones que llegasen a cometer los prestadores de servicios turísticos.

Así pues por otra parte, el artículo 106 de la Ley que nos ocupa, existe una confusión en su terminología que establece el mencionado precepto, que dice: "... que garantice el interés fiscal derivado de la multa que se recurra".

Lo antes transcrito de este precepto, es incorrecto, toda vez que no se está en el caso de un crédito fiscal la multa

(41).-V. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

ta que se vaya a recurrir, por no emanar de un tributo fiscal; es por tal motivo que se expone la siguiente Jurisprudencia sostenida por nuestro Organó Jurisdiccional Supremo, que establece lo siguiente:

"NO TODAS LAS MULTAS CONSTITUYEN CREDITOS FISCALES.-Tratándose de multas, no todas pueden constituir propiamente un crédito fiscal. La palabra crédito, en términos generales, significa lo que se debe a una persona y desde el momento que algo se adeuda a una Tesorería, existe un crédito a favor de la misma, que tiene derecho a cobrar, pero el hecho de que todas las multas vayan a parar al erario, no basta para dar el carácter de fiscal, a toda multa. Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de infracciones a leyes que determinan dichos impuestos y el Tribunal Fiscal debe conocer esa circunstancia no le imprime naturaleza fiscal a la resolución que haya dado origen a esa sanción, por lo que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de inconformidad contra las leyes tributarias".(42)

De acuerdo a lo anterior, cabe decir que se modifique la parte señalada del artículo 106 de la Ley Federal de Turismo, ya que es confusa dicha terminología jurídica; por lo que el sustentante humildemente se atreve a proponer que en relación a dicho precepto, salvo contraria opinión, deba decir: "... la cantidad pecuniaria ..."

(42).-V. Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXX, pág. 4567.

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

PROBLEMATICA DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

- 4.1.- IMAGEN Y PRESTIGIO DESASTROSO PARA LA SECRETARIA DE TURISMO.
- 4.2.- DESCONFIANZA ABSOLUTA DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS.
- 4.3.- NECESIDAD DE QUE SE MODIFIQUEN LOS PRECEPTOS COMENTADOS DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

4.- PROBLEMATICA DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

En el presente capítulo nos referiremos a los diferentes problemas a que se enfrentaron los prestadores de servicios turísticos por la aplicación de la Ley Federal de Turismo, debido fundamentalmente a su inconstitucionalidad, aunado esto a factores de carácter económico y jurídico durante la entrada en vigor de la referida Ley.

Así, para presentar una muestra clara y real de los diversos problemas que ocasionó la aplicación de la Ley Federal de Turismo, fué necesario recabar información, para lo cual se investigó directamente en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo, sobre los juicios de amparo que se promovieron en contra de la aludida Ley.

Con el objeto de lograr un mejor seguimiento de la problemática que se presenta, haremos referencia a los datos que se recabaron durante dicho trabajo de investigación, y se encontró que:

El problema de la Ley Federal de Turismo, fué impugnada por los prestadores de servicios turísticos al estimar que -

lesionaba sus intereses jurídicos.

Ahora bien, el 6 de febrero de 1984 fué publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Turismo, misma que entró en vigor un día después de su publicación.

Desde esa fecha y hasta el 19 de marzo de 1984, día en que concluyó el término para impugnar la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo, como Ley "autoaplicativa", la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo, dió contestación a un total de 1,259 demandas de amparo que interpusieron los prestadores de servicios turísticos en contra del ordenamiento legal citado, en su mayoría por los conceptos que se han tratado en este trabajo.

Cabe señalar que un gran porcentaje de las 1,259 demandas de amparo, fueron presentadas por grupos de prestadores de servicios turísticos en un sólo instrumento jurídico. De ahí que las 1,259 demandas, representaron los intereses de 2,702 establecimientos turísticos, de los cuales 2,004 correspondieron a restaurantes, 686 a hoteles y 12 agencias de viajes.

Del total de demandas de amparo, 185 fueron presentadas en el Distrito Federal, 1,074 en veintiocho Estados de la Re

pública, con excepción de los de Colima, Hidalgo y Tlaxcala, los que no hubo inconformidad.

Por otra parte, es necesario señalar que la totalidad de los quejosos solicitaron en su escrito inicial de demanda la suspensión provisional y definitiva de los actos reclamados de las autoridades, el 70% fué concedida, con fundamento en diferentes criterios de los Jueces de Distrito correspondientes.

Hasta el 31 de mayo de 1990, fecha en que se concluyó este trabajo, la mayoría de los juicios de amparo han sido resueltos en primera instancia. Frente a las sentencias que han negado o concedido el amparo se han interpuesto recursos de revisión, tanto por los quejosos como por la autoridad responsable, y sólo algunos de esos recursos han sido resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A mayor abundamiento, cabe precisar que aparece otro problema el cual estriba en la aplicación de la Ley Federal de Turismo, relativa a los casos de sobreseimientos y amparos negados que se resolvieron ante los Jueces de Distrito, es decir, el sobreseimiento de gran parte de los amparos interpuestos por los prestadores de servicios turísticos, se debió a que mediante Acuerdo del Secretario de Turismo publi

cado en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1984, los restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, -- que no estuvieron ubicados en hoteles, moteles, albergues, -- establecimientos de habitaciones con sistema de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje; aeropuertos; terminales de autobuses y estaciones de ferrocarril; museos y zonas arqueológicas, dejaron de ser considerados prestadores de servicios turísticos, en consecuencia, ya no fueron regulados por la Ley Federal de Turismo, al no demostrarse el interés jurídico, según el criterio de los juzgadores.

También se han sobreseido juicios por que los prestadores de servicios turísticos consintieron el acto reclamado, es decir, solicitaron su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, o bien, solicitaron su cédula turística o credencial; en los casos de los artículos 46, 62, 72 y 92 de la -- Ley Federal de Turismo, no fueron considerados lesivos contra los intereses de los prestadores de servicios turísticos, por lo que en términos de la fracción V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, se contempló la causal de sobreseimiento; también se falló en igual forma, por estimarlas parcialmente infundadas, las demandas de los artículos 58, 60 y 71 fracciones IV y VIII y 75 de la Ley Federal de Turismo, -- por que la actividad de los prestadores de servicios turísti

cos es comercial no profesional, y la materia que se regula es actividad comercial, la que no es atentatoria contra el artículo 5o. Constitucional.

Otra causa de sobreseimiento fué en torno a los artículos 77 a 83 de la Ley que se comenta, en los cuales se facultaba a la Secretaría de Turismo a conocer las controversias -- que se susciten entre los prestadores de servicios turísticos y los turistas; que no se resolvieron en el fondo, debido a que la demanda de amparo se estimó contraria a la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual posee la misma jerarquía que la Ley Federal de Turismo, por tal razón se -- suscita un conflicto de leyes, más que una inconstitucionalidad.

Bajo el mismo orden de ideas, fueron sobreseídas las demandas de amparo contra los artículos 84 a 91 de la Ley que se comenta, los cuales versan sobre la vigilancia y verificación, argumentando que los reglamentos de policía son disposiciones de carácter restrictivo para vigilar la conducta de los prestadores, luego entonces no se analizó el fondo y fueron sobreseídas las demandas.

Hasta el 31 de mayo de 1990, fecha de terminación de este trabajo, se han sobreseído o negado el amparo en 106 jui-

cios, los cuales comprenden a 1904 prestadores de servicios turfsticos, y de estos 1431 corresponden a restaurantes, 563 a establecimientos de hospedaje y 4 son de agencias de viajes, cuya distribución en los diferentes Estados que conforman la República es la siguiente:

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS JUICIOS DE AMPARO QUE SE HAN NEGADO O SOBRESEIDO EXISTENTES EN LA REPUBLICA MEXICANA, --- 1990.*

ESTADO	No. DE JUICIOS	TIPO DE ESTABLECI			TOTAL DE ESTABLS.
		H.	R.	AV.	
BAJA CALIFORNIA	47		47		47
BAJA CALIFORNIA SUR	50		50		50
CAMPECHE	17	17			17
COAHUILA	25	16	17		33
CHIAPAS	39		61		61
DISTRITO FEDERAL	153	40	341		381
DURANGO	1	15			15
GUANAJUATO	16	3	13		16
GUERRERO	114	32	79		114
JALISCO	16	40	7		47
ESTADO DE MEXICO	56		56		56
MICHOACAN	29	9	20		29
NAYARIT	113		113		113
NUEVO LEON	10	11		1	12
OAXACA	27	5	45		50
PUEBLA	139	32	107		139
QUERETARO	1	1			1
QUINTANA ROO	44	26	18		44
SAN LUIS POTOSI	3		64		64

SINALOA	5	32	71	108
SONORA	10		41	41
TABASCO	28	12	21	34
TAMAULIPAS	11	23	1	24
VERACRUZ	17	111	141	252
YUCATAN	62	29	33	62
ZACATECAS	35	9	89	98
TOTAL	1068	553	1431	4 1904

H= HOTELES R= RESTAURANTES AV= AGENCIAS DE VIAJES

*Datos proporcionados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo, 1990.

Por consiguiente, cabe destacar que se han concedido -- 157 amparos contra la Ley Federal de Turismo, que corresponden a 490 prestadores de servicios turísticos, de los cuales 117 son relacionados con la rama de hoteles, 4 campamentos y 369 restaurantes. Estos amparos se concedieron, respecto de los artículos 4o. fracción IV, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, - 71 fracciones IV, VI y IX, 72, 74, 76, 77, 80, 83, 84, 85, - 86, 87, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 97 y 100 que se refieren a - aspectos relativos al control y regulación de los servicios, como de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, - la expedición de la cédula turística y la credencia, clasificación y categorización de establecimientos y autorización - de precios y tarifas, aplicación de sanciones y conciliación de intereses.

La distribución por Estados en los que se han concedido los amparos mencionados, es la siguiente:*

ESTADO	No. DE JUICIOS	TIPO DE ESTABLECI MIENTO.			TOTAL DE ESTABLS.
		H.	R.	CAM.	
AGUASCALIENTES	28	23	27		50
BAJA CALIFORNIA	87	18	90		108
CHIHUAHUA	2	21	2		23
DISTRITO FEDERAL	27	5	173	4	182
MICHOACAN	1	39	76		115
TOTAL	157	117	369	4	490

H= HOTELES R= RESTAURANTES CAM= CAMPAMENTOS

* Datos proporcionados por la Dirección General de Asuntos - Jurídicos de la Secretaría de Turismo.

Los jueces que otorgaron el amparo, básicamente fundamentaron sus criterios, en base a los mecanismos de regulación planteadas en la Ley que analizamos, así como en la exclusión de algunos prestadores de servicios que atentan contra del régimen de distribución de competencias de los tres poderes federales previstos en el artículo 49 Constitucional, luego entonces se presentó la violación en las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir, se conculcaron las garantías de legalidad y seguridad jurídicas.

4.1.- IMAGEN Y DESPRESTIGIO DESASTROSO PARA LA SECRETARIA DE TURISMO.

Son importantes los medios de comunicación que existen en México, en especial la prensa, ya que a través de ella se difunde en el país, toda la publicidad o propaganda de cualquier negocio; así se planteó la repercusión directa que --- afectó a la actividad turística cuando se creó la Ley Federal de Turismo vigente; las autoridades del Ramo Turístico manifestaron, que la referida Ley no perjudicaba en ningún aspecto a los prestadores de servicios, sobre este caso se señaló que:

"Funcionarios de la Secretaría de Turismo y Diputados aseveraron ayer que la Ley de Turismo es sólida y sustentada en derecho y no lesiona garantías de los particulares, por lo que no se promoverán reformas o adiciones a pesar de que hay quienes buscan el amparo porque ven lesionados sus intereses particulares.

En una reunión de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados con funcionarios de Sectur, Rafael Ocegüera Ramos, titular de dicha Comisión, dijo que los ataques a la Ley de Turismo, no están dirigidos contra los contenidos jurídicos de la legislación sino contra el espíritu que motiva

a los diputados de la mayoría que los promovieron y los ---- aprobaron".(43)

"Apuntó, que la participación del Estado en la orientación y regulación de una actividad es de la mayor importancia y que debe ser aprovechado para resolver distintos problemas de orden económico, político y social.

Explicó, que la actividad turística debe seguir para su perar en buena manera las diferencias de nuestro desarrollo_ y lograr que ésta tenga mejor orientación para generar em--- pleos y los mexicanos se indentifiquen en mejores términos - con su cultura y su historia.

Recalcó, que la Comisión de Turismo y los diputados de_ mayoría no promoverán en reformas o adicionar a la Ley que - fué aprobada y que entienden que es la mejor ley, en cuanto_ fué el resultado de un amplio proceso de consulta y audien-- cia jurídica.

A su vez, el Director Jurídico de la Sectur, Pedro Ba-- randa, dijo que, para la muy citada Ley, aún no cuenta con -

(43).-La Ley Federal de Turismo es sólida y no lesiona garan_ tías, El Día, 10 de marzo de 1984, p. 3.

un proyecto definitivo de reglamento, sólo han sido elaborados anteproyectos.

Agregó, que por parte de las autoridades de la Sector, no existe el deseo de modificar los seis reglamentos que en materia turística existen.

Respecto a los restauranteros que van a recurrir al amparo contra dicha Ley, Baranda apuntó, que todas las leyes del país son amparables.

El país tiene un gran orgullo porque ha sido de los primeros en donde se ejerce ampliamente el juicio de amparo y la Ley de Turismo no es la excepción.

La Ley desde que fué presentada ha sido muy cuestionada, apaleada y muy criticada. Pero ésta Ley es sólida y en ningún momento lesiona las garantías de los particulares de ahí considero que no existe base fundamental para que proceda el amparo".(44)

Podemos mencionar, que lo anterior se desprende que las

(44).-Idem.

autoridades de la Secretaría de Turismo, a pesar de las críticas por las deficiencias que se le hicieron a la Ley Federal de Turismo en cuanto a su contenido, no intentaron reformar o adicionar a la aludida Ley, ya que lesiona los intereses de los prestadores de servicios turísticos, las autoridades del sector turismo pretendieron aseverar injustificadamente que esa legislación era sólida y apegada a derecho.

4.2.- DESCONFIANZA ABSOLUTA DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS.

La gran repercusión que afectó a la actividad turística, fué directamente a los establecimientos de hospedaje, -- restaurantes y similares, como se ha visto con anterioridad, que más abundan como prestadores de servicios turísticos, -- las agrupaciones que la conforman, se vieron en la imperiosa necesidad de atacar a la naciente Ley Federal de Turismo por considerarla que dicha ley afectaba sus intereses relacionados con esa actividad, como sucedió con las manifestaciones que hicieron en contra de la citada Ley, haciéndolos saber a la prensa, así tenemos lo siguiente:

"La CONCANACO que afilia a miles de propietarios de la llamada industria sin chimeneas, lanzará un proyecto de amparo respecto de algunos elementos de la Ley Federal de Turismo, por considerar que dicha ley afecta intereses de hoteleros y restauranteros y demás prestadores de servicios relacionados con esa actividad.

Al respecto, Raúl Montiel Ortega, Director General de la CONCANACO, hizo ver que la nueva Ley Federal de Turismo parece no tomar en cuenta la lección de lo ya hecho, al introducir controles excesivos y dejar prácticamente intoc---

ble el articulado relativo al fomento y desarrollo de un sector empresarial que, conforma por demás significativa, representa más del 75% de las inversiones hechas en esta actividad. El funcionario de la CONCANACO anotó, que cuando una actividad económica puede convertirse en una palanca del desarrollo, siempre existe con la suficiente capacidad para buscar caminos a fin de impedir que esa palanca no se use adecuadamente.

Tras afirmar, que miles de propietarios de restaurantes y hoteles interpondrán la medida de amparo ante la Ley citada, dijo que: A la triste experiencia de México petrolero, - podría agregarse ahora, la triste experiencia de lo que pudo haber sido México turístico.

La industria hotelera del país, además de los propietarios de restaurantes y prestadores de otros servicios, no están dispuestos a someterse a un control de tarifas, declaró Raúl Montiel Ortega, Director General de la CONCANACO, quien recordó que mañana lunes, tras ampliamente discutida, entrará en vigor la Ley Federal de Turismo, misma que limita la libertad de asociación y autonomía empresarial.

El funcionario de la Organización de Comerciantes dió a conocer que miles de hoteleros, restauranteros y demás servi

cios, interpondrán el recurso de amparo contra la Ley correpondiente.

Al respecto Montiel Ortega explicó, que es insoslayable la responsabilidad que tenemos de atender, sin excepción alguna, todas las solicitudes y problemas que son presentadas, tanto por nuestra confederada, como por las distintas agrupaciones voluntarias que existen para cada giro del turismo.

Bajo tales consideraciones que legalmente nos imponen - derechos y obligaciones para nuestros representados del ramo turístico, la CONCANACO dió cause a las demandas, que en torno a la nueva Ley Federal de Turismo, les fueron hechas por las Cámaras del país y los dirigentes de las distintas organizaciones aremiales, quienes recogieron en forma directa la inquietud de sus afiliados, coincidieron en la conveniencia de analizar, en su caso interponer, las medidas de amparo ante la Ley citada.

Raúl Montiel Ortega informó que, la nueva Ley Federal de Turismo parece no tomar en cuenta la lección de lo ya hecho al introducir controles excesivos y dejar prácticamente intocable el artículo relativo al fomento y desarrollo a un sector empresarial, que en forma demás significativa, representa más del 75% de las inversiones hechas en esta activi--

dad.

Explicó, que como organización reconocida por la sociedad y el Estado, la CONCANACO no participó en la elaboración ni en la redacción de la Ley, y en esa forma argumentó, que es irrefutable que todos los sectores involucrados en esta noble actividad, estamos de acuerdo en que la Ley debe ser un instrumento que nos permita la superación de los empresarios, la satisfacción de los turistas, la mayor calificación de los trabajadores del medio y la facilitación a las autoridades pública en el cumplimiento de sus funciones.

Por tanto, dijo Raúl Montiel, estimamos que el código entre las partes autorizadas y representativas constituye el camino indicado para salvaguardar un obstáculo cuya persistencia no beneficia a nadie, perjudica a todos y pone entre dicho la capacidad de los mexicanos para salir adelante.

Asimismo, el Director General de la CONCANACO aseveró que: disentiimiento no significa oposición sino deseo de comunicación, enriquecimiento de lo que se analice o discute.

Afirmó, que la CONCANACO considera que bajo las actuales condiciones de crisis que vive el país, resulta injustificable añadir un problema más en un ámbito que, como el tu-

rístico, se ha desarrollado y lo sigue haciendo en forma satisfactoria.

Finalmente el funcionario apuntó: tal parece que cada vez que una actividad económica puede convertirse en una palanca de desarrollo, siempre existe alguien con suficiente autoridad para buscar los caminos para que dicha palanca no se use inadecuadamente y de hacerlo finalmente, convertida en obice para el mejoramiento de la sociedad nacional".(45)

Observamos, conforme a lo anterior, que existe una desconfianza absoluta por parte de los prestadores de servicios turísticos ante la aplicación de la Ley Federal de Turismo, ya que sus efectos inmediatos que presenta la aludida Ley -- son; en mi criterio personal, los siguientes:

1.-Solicitar ante la Secretaría de Turismo la cédula turística.

2.-Sujetarse, en los casos de queja, a un procedimiento conciliatorio.

(45).- Proyecta la CONCANACO un amparo contra la Ley Federal de Turismo, El Día, (México, D.F.), 18 de marzo de -- 1984, págs. 1 y 9.

3.-Garantizar, mediante fianza, las actividades turfsti-
cas que realicen.

4.- Asociarse forzosa y representativamente.

Ahora bien, aquéllos prestadores de servicios turfsti--
cos que se encuentren sujetos a las hipótesis normativas de_
la Ley Federal de Turismo, y no cumplen debidamente esas nor
mas, se hacen acreedores a las sanciones que establece dicho
ordenamiento legal.

4.3.- NECESIDAD DE QUE SE MODIFIQUEN LOS PRECEPTOS MENCIONADOS DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

En el presente punto, trataremos el aspecto a que se modifiquen, o bien, se derogen los artículos que se han hecho mención de la Ley Federal de Turismo, en vista de la situación jurídica en que se encuentran los prestadores de servicios turísticos, toda vez que dichos preceptos son atentatorios a las garantías individuales y a la propia Constitución Federal.

Lo anterior, se dá en razón a las siguientes consideraciones:

- Como se ha puntualizado en este trabajo, la Ley Federal de Turismo carece de un concepto de lo que es "turismo", pues no lo plantea el artículo 3o., así pues, es necesario - que se haga una modificación a dicho precepto, mediante una adición que se realice con un estricto apego al proceso legislativo, para que ese artículo esté congruente con la actividad que regula la Ley comentada.

- En lo referente al artículo 72 y en concordancia con el 4o., de la citada Ley, se debe derogar el primero de los señalados, en virtud, como se ha tratado en esta tesis, el -

mismo atenta contra la Constitución Política, toda vez que esta disposición le otorga facultades al Secretario del Ramo para emitir disposiciones de carácter general, facultad que le compete exclusivamente al Congreso de la Unión, es por eso que su modificación debe hacerse en una derogación del mencionado precepto.

- En torno al artículo 61, de la Ley que se comenta, debe de derogarse, ya que ese precepto deja en manos de la Secretaría de Turismo la determinación de precios y tarifas -- sin establecer las bases para su debida fijación, lo que se viola al artículo 28 de la Constitución, que sólo permite señalar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideran necesarios a la economía nacional o consumo popular, es decir, que el artículo 61 de la Ley, viola -- también el principio de competencias, estimándose que el Congreso de la Unión delega facultades al Ejecutivo y al Secretario de Estado para autorizar precios y tarifas.

- Por lo que corresponde al artículo 62 de la mencionada Ley, no existe concordancia, como se ha sostenido en este trabajo, con el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en unidad con la Secretaría de Turismo, le proporcione los elementos para determinar los montos de los

derechos que deban cubrir los prestadores de servicios turísticos por la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, es por tal motivo que debe de derogarse el artículo 62 de la Ley comentada.

- Bajo el mismo orden de ideas, también debe de derogarse el artículo 63 de la Ley en comento, ya que este dispositivo es atentatorio al Pacto Federal, por que se deja a la Secretaría de Turismo la determinación de los elementos básicos que deban tomarse en cuenta para hacer tales clasificaciones o categorías como a sus reglamentos y de sus funcionarios, en virtud de que existe violación al principio de competencias y división de poderes, como se ha demostrado en este trabajo.

- En cuanto a las fracciones VI y IX del artículo 71 de la aludida Ley, deben de derogarse, en virtud que en la fracción VI, como se ha dicho en este trabajo, atenta al artículo 5o. Constitucional, como además, no tiene concordancia -- con el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que no se establece en éste último artículo que los prestadores de servicios turísticos deban de garantizar, mediante fianza, las actividades turísticas; y por lo que respecta a la fracción IX, también es atentatorio al artículo 9o. del Pacto Federal, ya que obliga a los prestado

res de servicios turísticos en asociarse forzosa y representativamente, coartando el derecho de libre asociación.

- En el Capítulo XI de la Ley Federal de Turismo, denominado "Protección al Turismo", todo su articulado que lo -- comprende debe de derogarse, en virtud de que el mencionado capítulo viola el principio de competencias, ya que se le -- otorga a la Secretaría de Turismo la facultad de resolver -- cuestiones contenciosas entre los prestadores de servicios -- turísticos y los turistas, facultad que es exclusiva al Poder Judicial.

- En cuanto al artículo 93 de la multicitada Ley también debe derogarse, como se ha puntualizado en esta tesis, en virtud de que viola los artículos 21 y 22 de la Carta Magna, toda vez que se deja al arbitrio de la Secretaría de Turismo la fijación de montos y sanciones, sin tomar en cuenta la capacidad económica de un presunto infractor, como además las circunstancias y condiciones señaladas por los preceptos constitucionales antes invocados.

- En el artículo 99 de la Ley que nos ocupa, no dá una definición del término "reincidencia", por lo que es necesario, para el caso de que se sancione de nueva cuenta a un -- presunto infractor, se tenga un concepto claro de esa figura

jurídica, por esa razón es menester modificar tal precepto, para que la Secretaría de Turismo no realice de manera arbitraria una apreciación equivocada sobre la reincidencia, y no se deje en una inseguridad jurídica a un prestador de servicios turísticos como presunto infractor.

- Por último, en el artículo 106 de la Ley en comento, se habla de un interés fiscal, como se ha argumentado en este trabajo, es incorrecta, por lo que debe modificarse tal precepto, para que se subsane esa terminología jurídica y se esté acorde a lo establecido en tal dispositivo.

A mayor abundamiento, estas propuestas se dan en el sentido de que se modifiquen o se derogen los artículos citados de la Ley Federal de Turismo, así como con el ánimo de que se haga un minucioso estudio y se busque la reestructuración jurídica al mencionado ordenamiento legal, todo ello a través de un riguroso proceso legislativo, para que la actividad turística tenga un verdadero auge económico y social, y cuya consecuencia será recobrar el prestigio de la Secretaría de Turismo en el ámbito turístico, reflejada a nivel nacional e internacional.

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

PRIMERA.-La Ley Federal de Turismo, carece de la definición del concepto "turismo", y al considerar que dicho concepto tiene un carácter esencial, proponemos la siguiente definición: "Turismo.-Es el conjunto de actividades que realizan por propia voluntad quienes se trasladan, preponderantemente con el propósito de recreación, salud, cultura o cualquier otro similar, sin afán de lucro".

SEGUNDA.-El artículo 72 de la Ley Federal de Turismo, otorga facultades al Secretario de Turismo para emitir disposiciones de carácter general, tales como establecer criterios para exceptuar de considerar como prestadores de servicios turísticos a los restaurantes, bares, cafeterías, centros nocturnos y similares, como lo indica el artículo 4o., de la Ley que se comenta, ya que esas facultades son exclusivas del Congreso de la Unión y viola el principio de la división de poderes que establece la Constitución Federal.

TERCERA.-La Ley Federal de Turismo, es una ley que tiene el carácter de "autoaplicativa", porque desde su expedición establece cargas y obligaciones para los sujetos que contempla.

CUARTA.-La fracción VI del artículo 71 de la aludida Ley, es atentatoria al artículo 5o. del Pacto Federal, ya que dicha fracción obliga a los prestadores de servicios turísticos a garantizar mediante fianza las condiciones para el operamiento de un establecimiento, con las modalidades y términos que establezcan los reglamentos, ya que el artículo 5o. Constitucional es tajante al mencionar que no puede impedirse a ninguna persona el que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siempre y cuando sea lícito, por lo que la fracción VI del artículo 71 de la Ley, deja al arbitrio de la autoridad turística la facultad de fijar tales modalidades y términos, lo que resalta la violación al precepto constitucional invocado.

QUINTA.-La fracción IX del artículo 71 de la Ley Federal de Turismo, es atentatoria al artículo 9o. de la Constitución Federal, pues dicha fracción obliga a los prestadores de servicios turísticos a asociarse de manera forzosa y representativamente, coartándose el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente como lo establece el artículo 9o. del Pacto Federal.

SEXTA.-La Ley Federal de Turismo en su artículo 58 no contiene la definición de que es cédula turística, y al considerarse indispensable definirla, proponemos el siguiente concepto: -

"Cédula Turfstica.-Es el instrumento de identificación que proporciona la Secretaría de Turismo a los prestadores de servicios turísticos, que permite reconocer y elevar su status, fomentando en él el sentido de responsabilidad, de profesionalidad y de dignidad personal, evitando la competencia desleal".

SEPTIMA.-El artículo 61 de la Ley Federal de Turismo, es atentatorio de los artículos 28 y 49 de la Carta Magna, toda vez que se otorga a la Secretaría de Turismo la determinación de precios y tarifas sin establecer las bases para su debida fijación, tomando en cuenta que el artículo 28 de la Constitución sólo permite señalar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideran necesarios a la economía nacional o consumo popular; y por consiguiente el artículo 61 de la Ley, viola el principio de competencias en virtud de que el Congreso de la Unión delega facultades al Ejecutivo y al Secretario de Estado para autorizar precios y tarifas.

OCTAVA.-El artículo 62 de la multicitada Ley, no está acorde a las disposiciones del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la Secretaría de Turismo en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le proporcione los elementos para determinar los

montos de los derechos que deban cubrir los prestadores de servicios turísticos por la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, es decir, tal precepto de la Ley Federal de Turismo va más allá de lo que establece el otro Ordenamiento Legal, al cual está supeditado para la administración de su competencia.

NOVENA.-La Ley Federal de Turismo, en su artículo, vulnera o violenta al artículo 49 del Pacto Federal, porque se deja a la Secretaría de Turismo la determinación de los elementos básicos que deben tomarse en cuenta para hacer las clasificaciones o categorías de los prestadores de servicios turísticos, como a sus reglamentos y de sus funcionarios, por esta razón existe violación al principio de competencias que señala el precepto constitucional invocado.

DECIMA.-El texto íntegro del Capítulo XI de la Ley Federal de Turismo, denominado "Protección al Turista", viola el principio de competencias y división de poderes que señala el artículo 49 de la Ley Fundamental, ya que se le otorga a la Secretaría de Turismo la facultad de resolver cuestiones contenciosas entre los prestadores de servicios turísticos y los turistas, facultad que es exclusiva al Poder Judicial.

ONCEAVA.-El artículo 93 de la Ley Federal de Turismo, atenta

a las garantías individuales que consagran los artículos 21_ y 22 de la Carta Magna, ya que se deja al arbitrio de la Secretaría de Turismo la fijación de montos y sanciones, sin tomar en cuenta la capacidad económica de un presunto infractor, sin las circunstancias y condiciones señaladas por los preceptos constitucionales invocados.

DOCEAVA.-La Ley Federal de Turismo, en su artículo 99, no define el concepto de reincidencia, ya que es indispensable -- que se contemple esa figura jurídica, lo que implica un vicio grave, toda vez que la Secretaría de Turismo realiza de manera arbitraria una apreciación equivocada sobre la reincidencia, y se deja en una inseguridad jurídica a un prestador de servicios turísticos como presunto infractor reincidente.

TRECEAVA.-En el artículo 106 de la citada Ley, la terminología jurídica que dice: "...que garantice el interés fiscal.. .", es confusa, ya que no se está en el caso de un tributo - fiscal, la multa que se haya impuesto a un presunto infractor, por lo que proponemos se diga: "...que se garantice la cantidad pecuniaria ...", por tal motivo, es menester se modifique dicho precepto para que no exista confusiones en los prestadores de servicios turísticos que pretendan recurrir - una multa impuesta.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- CARRILLO CASTRO, Alejandro.- "La Reforma Administrativa en México"., Ed. Porrúa, S.A., México, 1978.
- 2.- FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo"., Ed. Porrúa, - S.A., México, 1982.
- 3.- HACHETTE CASTELL.- "Diccionario Enciclopédico"., Ed. Cas tell, 1981.
- 4.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro.- "Estudio sobre las Garantías Individuales"., Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- 5.- OLIVERA TORO, Jorge.- "Legislación y Organización Turística Mexicana"., Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.
- 6.- ORTUÑO MARTINEZ, Manuel.- "Introducción al Estudio del - Turismo"., Ed. Stylo, México, 1976.
- 7.- SERRA ROJAS, Andrés.- "Derecho Administrativo"., Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, t. I.
- 8.- TENA RAMIREZ, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano"., Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.

LEGISLACION Y REGLAMENTOS CONSULTADOS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917.
- 2.- Ley Federal de Turismo.-Publicada en el Diario Oficial - el 6 de febrero de 1984.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, re formada mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1982.
- 4.- Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial el 14 de agosto de 1931.

- 5.- Ley de Fomento al Turismo.-Publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1974.
- 6.- Código de Comercio.-Publicado en el Diario Oficial los días del 7 al 13 de octubre de 1889.
- 7.- Reglamento de Arrendadoras de Automóviles.-Publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto de 1984.
- 8.- Reglamento de Agencias de Viajes.-Publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto de 1984.
- 9.- Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casa Rodantes.-Publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1984.
- 10.-Reglamento de Marinas Turísticas.-Publicado en el Diario Oficial el 18 de junio de 1986.
- 11.-Reglamento de Guías de Turistas.-Publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1986.
- 12.-Reglamento de Restaurantes, Cafeterías y Similares.-Publicado en el Diario Oficial el 8 de octubre de 1982.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS.

- 1.- Acuerdo en donde se exceptúan de ser considerados como Establecimientos de Servicios Turísticos.-Publicado en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1984.
- 2.- Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981.
- 3.- Plan Nacional de Turismo.-Publicado en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1980.
- 4.- Antecedentes de la Secretaría de Turismo.-Publicados en los Diarios Oficiales de fechas 5 de junio de 1981 y 5 de noviembre de 1982.
- 5.- Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXII.
- 6.- Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sala Auxiliar, dic. 1973.

- 7.- Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, 1943.
- 8.- Compilación de Jurisprudencia de 1917 a 1954, Tesis Jurisprudenciales números 167 y 168.
- 9.- Periódico El Día, "Proyecta la Concanaco un amparo contra la Ley Federal de Turismo"., México, D.F., 18 de marzo de 1984.
- 10.- Periódico El Día, "La Ley Federal de Turismo es sólida y no lesiona garantías"., México, D.F., 10 de marzo de 1984.