

300609



UNIVERSIDAD LA SALLE 12

2ge.

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

"LAS FACULTADES DEL GOBIERNO
FEDERAL EN MATERIA DE TURISMO"

TESIS PROFESIONAL
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALBERTO CORDOBA GALARZA

ASESOR DE TESIS:
LIC. RODOLFO VIDAL GOMEZ ALCALA

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACION ESTA DEDICADO:

A JESUCRISTO
Por su fuente de inspiración,
fortaleza espiritual y habitar
siempre en mi corazón.

A MI PADRE
(IN MEMORIAM)

CAP. Y LIC. MANUEL ALBERTO CORDOBA MENDOZA
Por su magnífico ejemplo y disciplina que
inculcó siempre en mis hermanos y en mí.

A MI MADRE CON ADMIRACION Y RESPETO

SRA. DORA IRMA GALARZA VDA. DE CORDOBA
Por su dedicación, paciencia y
sabiduría para conducirnos por
el difícil camino del bien.

A MIS HERMANOS

ALEJANDRO ENRIQUE CORDOBA GALARZA,
ARTURO CORDOBA GALARZA Y
ANIBAL CORDOBA GALARZA

Por el apoyo moral, absoluto y
desinteresado que he tenido de ellos siempre
y que ha hecho que nos mantengamos siempre unidos.

AL LIC. RODOLFO VIDAL GOMEZ ALCALA
Con eterna gratitud, y por ser una
persona de invaluables valores morales,
que me brindó su apoyo en los momentos
más difíciles de mi carrera profesional.

A RUBÉN VILLAGARCIA MONROY
Por su gran amistad incondicional.

A MI ESPOSA
MARIA DEL ROCIO RIVERA MENDOZA
Por su comprensión, apoyo y aliciente
para egresar de la Universidad.

A MI HIJA

MARIA FERNANDA CORDOBA RIVERA
Quien con su alegría y espontaneidad
alimenta mi alma y mi corazón día a día.

A MI HIJO

MANUEL ALBERTO CORDOBA RIVERA
Quien con su nacimiento fue también
un regalo de Dios

AL LIC. JAIME VELA DEL RIO
Por su valioso apoyo brindado
en la Facultad de Derecho de
la Universidad La Salle.

AL LIC. EFRAIN GARCIA RAMIREZ
por su gran ayuda

A LA UNIVERSIDAD LA SALLE
Por su gran sabiduría y
educación, pilares en mi
culminación como profesionista.

T E S I S

LAS FACULTADES DEL GOBIERNO FEDERAL
EN MATERIA DE TURISMO

C A P I T U L A D O:

CAPITULO I.

EL SISTEMA FEDERAL Y LA CONSTITUCION

- I.1. EL SISTEMA FEDERAL Y LA CONSTITUCION
- II.2. DISTRIBUCION DE FACULTADES EN LA CONSTITUCION
- III.3. NORMAS COMPLEMENTARIAS DEL SISTEMA FEDERAL

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DEL TURISMO EN MEXICO

Cuatro etapas:

- 1a. ETAPA DE NACIMIENTO de 1920 a 1940
- 2a. ETAPA DE DESARROLLO de 1940 a 1960
- 3a. ETAPA DE TECNIFICACION de 1960 a 1976
- 4a. ETAPA DE CONSOLIDACION de 1976 a 1994.

CAPITULO III.

EL TURISMO Y EL COMERCIO

- III.1. EL TURISMO, CONCEPTO.
- III.2. EL CODIGO DE COMERCIO MEXICANO, ACTO DE COMERCIO Y SUJETOS. SISTEMA MIXTO.
- III.3. CLASIFICACION DEL ACTO DE COMERCIO

CAPITULO IV.

FACULTADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE TURISMO

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

- IV.1. POSTURA DEL COMERCIO.
- IV.2. POSTURA DE LA ECONOMIA.
- IV.3. POSTURA DEL ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL.

CAPITULO I. EL SISTEMA FEDERAL Y LA CONSTITUCION

Es un sistema político que presenta varios elementos susceptibles de ser adoptados por cualquier Estado para sí, para su gobierno interior, y su identificación y relación con el exterior.

El sistema federal se manifiesta a través de un escrito supremo, la Constitución, la cual va a dar rigidez al sistema que se adopta.

La operatividad concreta de las instituciones políticas, la manera como cada federalismo se comporta, es otro problema (1), de acuerdo a las necesidades de cada país o estado.

Los elementos fundamentales del Estado Federal son las siguientes:

1. Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, La Constitución, que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados-miembros o provincias de la misma. Esta Constitución llamada federal o general, es elaborada por el pueblo en su conjunto, a través de un Congreso Constituyente, y es la norma suprema aplicable en la totalidad del territorio; es en razón de ella que tienen validez las reglas de distribución de competencias entre federación y estados. Contiene, además, las normas fundamentales de aplicación general, las reglas relativas a la organización de la federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las constituciones de los estados-miembros o provincias.

(1) FELIPE TENA RAMIREZ. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDIT. PORRUA. MEXICO, D.F. P. 102

El Estado Federal nace como la única entidad soberana, en virtud de que la Constitución y las unidades componentes quedan dotadas de competencias que conforman su zona respectiva de autonomía.

De los dos tipos de gobierno derivados de la Constitución, el orden de la Federación es válido para la totalidad del territorio nacional (2); el orden de los diversos estados y provincias sólo es válido en el área de cada uno de ellos. Ambos órdenes quedan provistos de sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

Es requisito fundamental que la Constitución Federal sea escrita y rígida (3), El que la Constitución sea escrita tiene sentido porque es la única forma de definir claramente las materias que corresponden a cada uno de los ordenes. La rigidez indica que el establecimiento de un procedimiento especial de reformas es indispensable si se quiere proteger la existencia misma de las normas supremas. Esta rigidez constituye una de las garantías de preservación del orden, como se indica a continuación:

a) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución (el de la federación y el de los estados) son "coextensos", es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida, a la propia Constitución, por lo que no existe primacía formal alguna del orden federal sobre el orden estatal. Ambos deben actuar de acuerdo con lo

(2) JOSE GAMAS TORRUCO. EL FEDERALISMO MEXICANO. EDITORIAL S.E.P. SETENTAS 1975. P.89

(3) FELIPE TENA RAMIREZ. OP. CIT. P. 12

que previamente les ha sido definido por la norma suprema. Desde luego, desde un punto de vista material, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como más importante y trascendental que el de las constituciones de los estados: relaciones internacionales, seguridad nacional, comercio, monopolios, etc.

Desde el punto de vista territorial, por otra parte, la competencia federal abarca la integridad geográfica del estado en tanto que la de las entidades federativas está restringida a su propia zona. Sin embargo, a pesar de estas notables diferencias cuantitativas, la federación está impedida para salirse de su esfera, y vulnerar lo que constitucionalmente es facultad de los estados. De la misma manera, los estados no pueden invadir la esfera federal, ya que esto implicaría también una violación de los preceptos de la norma suprema.

b) Autonomía de los estados, entendida como la facultad que la Constitución reconoce a éstos de crear su derecho expidiendo su propia Constitución, sin más límites que los establecidos por la Constitución Federal y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia.

La Constitución de cada estado es obra de un Congreso Constituyente convocado para dicho efecto en la entidad respectiva; la creación y la aplicación de las leyes ordinarias es actividad de los órganos locales legislativo, ejecutivo y judicial, establecidos por aquella.

c) Mecanismos de preservación de la integridad del orden, por lo que se establecerán reglas que eviten que las

competencias de federación y estados sean mutuamente vulneradas. Los principales son cinco:

I. Participación tanto de los órganos de la federación como de los estados en la reforma constitucional: Si en esta interviniesen tan sólo los órganos federales, éstos podrían extender ilimitadamente su competencia reduciendo e inclusive, nulificando la Autonomía estatal; si, por el contrario, la reforma constitucional fuese facultad exclusiva de los estados, éstos podrían restar competencias a la federación hasta hacerla desaparecer, quedando convertidos en unidades independientes. La Constitución del Estado Federal es por regla, rígida;

II. Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre federación y estados, de las diferencias de opinión que una y otra autoridades puedan tener respecto del ejercicio de alguna o algunas facultades;

III. Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre los estados;

IV. Protección que la federación debe a los estados contra cualquier amenaza exterior, para mantener la forma interna de gobierno o para combatir cualquier rebelión, trastorno doméstico;

V. Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación a través de una Cámara que represente a aquellos en la asamblea general de la federación (Senado).

Uniformidad institucional entre la Federación y los estados, en el sentido de que las fórmulas de gobierno deben ser comunes. Si se acepta la democracia, la forma republicana de gobierno y el principio de la representación en la esfera federal, deben adoptarse en la misma medida, en la de los estados. Debe existir la compatibilidad a través de la coexistencia de principios políticos, ya que no sería posible dicha operatividad política siendo incompatibles (5).

CARACTERISTICAS:

- a) Se crea un escrito jurídico supremo, La Constitución, expresión de la soberanía popular;
- b) El texto constitucional es escrito y rígido, para dar fijeza y claridad a sus normas supremas, por lo que existe un procedimiento especial de reformas que las protege;
- c) Texto constitucional para definir y detallar competencias de los dos ordenes coextensos;
- d) Participación activa de la población en el gobierno a través del sufragio universal;
- e) Establecimiento del régimen de protección de derechos del hombre;
- f) Autonomía y soberanía entre las unidades componentes entre si, delimitándose y distribuyéndose las facultades

(5) O'GORMAN. E.: HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MEXICO, 4a. EDICION. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1968. P. 54

teniendo uno de ellos un órgano central supranacional, respetándose cada quien sus respectivas competencias;

I.1. LA CONSTITUCION DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

El federalismo mexicano es resultado de una decisión fundamental y soberana del pueblo expresada (6), a través del Congreso Constituyente de Querétaro, en el texto de la Carta Magna, que contiene las normas supremas tanto de la Federación como de los estados, y el reconocimiento de su supremacía constitucional se encuentra contemplado en la primera parte de su artículo 133 en la que dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

Al ser la Constitución el creador de un orden jurídico, presenta las características inherentes al mismo. Es creado y puede ser modificado, es aplicado a los casos concretos y requiere ser interpretado en los casos de controversia, para su aplicación correcta. De aquí que exista un proceso de legislación constitucional, de ejecución constitucional, y de jurisdicción constitucional. Por último, exista en nuestro sistema jurídico un caso especial de limitación temporal de la vigencia de determinadas normas constitucionales que es la llamada "suspensión de garantías".

(6) EL FEDERALISMO MEXICANO. OP. CIT. P. 99

Legislación Constituyente. La soberanía popular o poder constituyente, para expresarse en la Constitución, requiere de un órgano específico. Es éste el creador de la Constitución. En nuestro caso dicho órgano fue el Congreso Constituyente, reunido en la ciudad de Querétaro en los años de 1916-1917. También es un órgano el Constituyente permanente el órgano de reformas constitucionales previsto en el artículo 135: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de la Legislatura de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

En ambos casos, se trata de órganos específicos del orden total de la Constitución, que tienen sentido exclusivamente para ella (7). Sin embargo, se da el caso de que por disposiciones constitucionales el órgano legislativo federal participa en este proceso de creación constitucional. Esto ocurre toda vez que el Congreso de la Unión está facultado según el artículo 73 para admitir nuevos estados a la Unión Federal, para formar nuevos estados dentro de los límites existentes de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se suscitan sobre las demarcaciones de sus

(7) REYES HERÓLES: EL LIBERALISMO MEXICANO. U.N.A.M. 1957. (TOMO I: LOS ORIGENES, P. 419 Y TOMO III: LA INTEGRACION DE LAS IDEAS. P. 337 Y SS.

respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso y para cambiar la residencia de los poderes federales. Todas estas situaciones implican reformas al capítulo geográfico de la Constitución, y el Congreso de la Unión, está autorizado a hacerlas como excepción al principio de rigidez constitucional.

Ejecución Constituyente: Es el Ejecutivo Federal quien está investido de la facultad de aplicar la Constitución Federal. El artículo 87 en efecto, le concede la prerrogativa de "hacer guardar" la Constitución: "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido..." (8).

Jurisdicción Constituyente: Sobre este punto Fix Zamudio ha elaborado un excelente estudio (9). El señala los cuatro casos que nuestra Constitución establece:

a) El juicio político, consignado en el artículo 111:

(8) Artículo 87 de la Constitución mexicana y Diario de Debates, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

(9) FIX ZAMUDIO, HECTOR. ESTUDIO SOBRE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL MEXICANA (APENDICE A LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE MARIO CAPPELLETI); IMPRENTA UNIVERSITARIA; MEXICO, 1961. PP. 134 Y SS.

De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declararse por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

La finalidad del juicio político es la de castigar las violaciones a la Constitución cometidas por altos funcionarios.

b) El litigio Constitucional: Está establecido en el artículo 105: Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

c) El Proceso de Amparo cuyos principios básicos se encuentran en el artículo 103 (10):

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que suscite: I. Por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y III. Por leyes o actos de las

(10) OP. CIT. TENA RAMIREZ. P. 211.

autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

d) El proceso represivo consignado en el artículo 97 párrafo tercero:

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita, y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyen la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.

Suspensión de Garantías: Esta función tiene como consecuencia la suspensión, en determinadas circunstancias, del capítulo de derechos públicos subjetivos de nuestra Constitución. Artículo 29:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la

situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

II.2 DISTRIBUCION DE LAS FACULTADES DE LA FEDERACION

El artículo 124 Constitucional Federal (11) prevé la distribución de facultades de los dos niveles de gobierno, en donde establece las competencias de cada uno:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados." El artículo 73 de dicha constitución reza a largo de todas sus treinta fracciones las atribuciones que tiene el Congreso para legislar en toda la Unión Mexicana (Estados Unidos Mexicanos), asimismo establece en otros preceptos facultades propias de la federación, quedando reservadas aquellas materias que no fueron otorgadas expresamente a la federación a los estados, quienes gozarán de una determinada autonomía, la cual les permitirá organizarse políticamente en su interior conforme a los lineamientos de la Constitución Federal, sin contravenirla, ni saliéndose de la organización y dirección política que corresponda al sistema, conjuntándose una identificación nacional.

La regla del artículo 124 es la misma de la Constitución norteamericana, donde se dio el fenómeno de un conjunto de estados, perdiendo su calidad de estados soberanos, para fundar una unidad política mayor; en consecuencia, se

(11) OP. CIT. GAMAS TORRUCO, J. P. 122.

reservaron la mayor parte de las competencias delegando facultades expresas a la federación y quedándose con las restantes.

En relación al orden federal, la constitución establece los tres órganos clásicos de toda división de poderes. Son ellos los encargados de elaborar y aplicar el orden federal.

El órgano legislativo se deposita en un Congreso de la Unión compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores. La competencia del Congreso se encuentra establecida por el artículo 73 Constitucional; el artículo 74 expresa las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 de la Senadores. El 77 nos dice de las facultades que cada una de las cámaras puede ejercer sin la intervención de la otra.

El órgano ejecutivo se deposita en una persona elegida por medio del sufragio universal. el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el artículo 80. Su competencia se establece básicamente en el artículo 89.

Y por último el órgano judicial se constituye por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. Este órgano supremo se encuentra regulado en los artículos 94 a 107.

En cuanto al orden estatal, queda definido en el artículo 124 de la misma constitución, gozando los estados de una zona residual de poderes o facultades.

La Federación está dotada de facultades expresas, de manera que los órganos correspondientes sólo pueden realizar aquello que les es específicamente concedido. La teoría habla de facultades expresas y limitadas para enfatizar el hecho de que los funcionarios federales sólo pueden realizar aquellas facultades que en forma específica están asignadas y que no pueden extenderse más allá de lo constitucionalmente previsto (12).

Sin embargo existen dos casos en los cuales Federación y Estados encuentran salida al rígido principio de distribución de competencias: las facultades implícitas y las concurrentes.

III.3 NORMAS COMPLEMENTARIAS DEL SISTEMA FEDERAL

FACULTADES IMPLÍCITAS Y CONCURRENTES

Son facultades implícitas aquéllas que el Congreso de la Unión concede a través de una ley, a alguno de los órganos federales para hacer efectiva una de las funciones expresas que por sí solas no podrían ejercerse. Artículo 73 fracción XXX: Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

(12) OP. CIT. TENA. P. 115.

El maestro Tena Ramírez señala los requisitos de una facultad implícita: 1. la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2. la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3. el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. La facultad implícita no significa pues poder arbitrario sino simplemente un medio para ejercer facultades que ya existen pero a las cuales faltan elementos para su funcionamiento efectivo (13).

El Pleno de la Suprema Corte reconoce las facultades implícitas (14): "El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio poder, para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley disposiciones que atribuyen a los tribunales de los estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, va que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la

(13) OP. CIT. TENA. P. 119.

(14) Citado por Tena, Op. Cit. "La tesis de las facultades implícitas fue aplicada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el 17 de enero de 1961 la queja a que se refiere el expediente de Varios No. 331/54. P. 119.

Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal."

FACULTADES CONCURRENTES

Por facultades concurrentes deben entenderse aquéllas que sobre una misma competencia pueden ejercer tanto la Federación como los estados. Se dan en materia impositiva por las razones jurídicas siguientes: La Constitución reserva expresamente determinados impuestos a la Federación, artículo 73 fracciones X y XXIX, e impone restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados, artículos 117 fracciones IV, V, VI Y VII y 118. El resto de la materia impositiva conforme al principio del artículo 124 quedaría reservado a los estados; pero el artículo 73 fracción VII faculta al Congreso en forma amplísima para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por tanto en esta zona no expresamente federal ni expresamente prohibida a los estados, ambos pueden legislar libremente. De todo lo que ha venido explicándose hasta el momento, se infiere que los órdenes federal y local son coextensos y, en tal medida, subordinados a la Constitución.

EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL ANTE EL FEDERAL
Y EL LOCAL

El Artículo 133 de la Carta Suprema, expide el principio de la supremacía constitucional, el cual dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados." (15)

Este precepto tiene su origen en el artículo 6o. de la Constitución norteamericana que dice: Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se dictaren y todos los tratados celebrados o que se celebren con la autoridad de los Estados Unidos, deberán considerarse ley suprema en el país; y los jueces de cada estado acatarán lo que ella disponga, sin considerar lo que dispongan en contrario la constitución o las leyes de cada estado.

El precepto anterior, subordina la validez interna de un tratado a su conformidad con la Constitución. Pero al convertirse las leyes federales en ley suprema aparentemente hay una declaración de supremacía del orden federal sobre el orden local. Que no habría de todas formas una superioridad de la norma federal sobre la local?

Al tomársele al pie de la letra, afirmando la supremacía del derecho federal sobre el de los estados, se negaría la existencia misma del Estado Federal, es decir, estaríamos

(15) Tena. Op. Cit. P. 124.

cayendo automáticamente en un Estado unitario, imperialista, en el que la distribución de competencias no existiría o sería completamente inoperante, y las normas constitucionales nugatorias (16); el orden federal no perdería su supremacía ni siquiera cuando estuviese en contra de la Constitución misma. En consecuencia los órganos federales podrían variar a su antojo el régimen de competencias extendiendo, en cada caso, las facultades de la Unión con merma de las entidades federativas.

La autonomía de éstos no existiría, ya que cualquier norma elaborada en uso de ella perecería irremediablemente ante la decisión máxima del órgano legislativo de la Federación. El precepto que se comenta se entiende en el sentido de que establece la supremacía constitucional y no la supremacía del derecho federal; el derecho federal privará sobre el local únicamente en el caso de que aquél esté de acuerdo con la Constitución y éste sea contrario a ella. Este es el sentido que debe darse a la expresión "leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella". Por otra parte, toda ley federal que estuviese en contradicción con la Constitución y que entrase en conflicto con una ley local no podría prevalecer sobre esta última sino que sería la norma local la que se aplicase en definitiva. Obsérvese que cuando el derecho federal priva sobre el local, no es en razón de su carácter de orden de la Federación, sino por ser el que está de acuerdo con la Constitución. Es éste el sentido que debe darse al artículo 133 y su interpretación correcta. En otras palabras el orden federal constitucional priva sobre el orden local inconstitucional y el orden local constitucional priva sobre

(16) OP. CIT. TENA RAMIREZ. P. 125.

el orden federal inconstitucional (17). Es por ello, que el sistema de protección establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales, nunca declaran una ley federal superior a una local en caso de conflicto, sino considera válida sólo a aquélla que esté fundada constitucionalmente con arreglo al régimen de competencias que hemos venido tratando.

La segunda parte del artículo constitucional: Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados. Aparentemente vuelve la idea de la supremacía del derecho federal sobre el local. Este texto también es idéntico al precepto norteamericano correspondiente, el cual se ha desentendido completamente de la realidad de nuestro régimen jurídico mexicano (18). En los Estados Unidos de Norteamérica el precepto equivalente tiene sentido dado que existe un recurso de alzada cuyo efecto es el que el juez federal revise la actuación del juez local, en tal forma que el sistema de control de constitucionalidad se inicia ante el juez local y pasa después al juez federal. Pero en México, el control de constitucionalidad es materia exclusiva del Poder Judicial Federal según está establecido en el artículo 103 constitucional. Qué consecuencias tiene el artículo 133? El juez local tiene que apreciar la conformidad de su constitución y leyes con la Constitución de la República, rompiendo la presunción de constitucionalidad de que gozan los actos de las autoridades del estado y desempeñando

(17) OP. CIT. TENA RAMIREZ. P. 118.

(18) GAXIOLA, JORGE FEDERICO. ALGUNOS PROBLEMAS DEL ESTADO FEDERAL. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO, 1941. P. 55 Y SS.

funciones que pertenecen por su naturaleza al Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO II. ANTECEDENTES DEL TURISMO EN MEXICO.

Los antecedentes del turismo en México las dividimos en

CUATRO ETAPAS:

- 1a. ETAPA DE NACIMIENTO de 1920 a 1940
- 2a. ETAPA DE DESARROLLO de 1940 a 1960
- 3a. ETAPA DE TECNIFICACION de 1960 a 1976
- 4a. ETAPA DE CONSOLIDACION de 1976 a 1994.

A partir de 1920 empieza a aparecer las primeras corrientes turísticas extranjeras, (8,000 turistas extranjeros aproximadamente) de hecho no existe turismo nacional (19). Nacen los servicios de carácter turístico como es la hotelería turística, agencias de viajes y organizaciones para el turismo.

El Gobierno Federal, emite las primeras disposiciones legales de la materia en la Ley de Migración de 1926, mencionando por primera vez la palabra turista y turismo en un ordenamiento jurídico, considerando turista aquel extranjero que visita el país por distracción o recreo y cuya permanencia en territorio nacional no será mayor a seis meses.

(19) RAMIREZ BLANCO, MANUEL. TEORIA GENERAL DE TURISMO. 1990. EDITORIAL DIANA. P. 2.

El sector público le da su debida importancia y durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles promulga la Ley de Migración del 15 de enero de 1926 (20).

El gobierno del Lic. Emilio Portes Gil, crea la Comisión Mixta Pro-Turismo, con fecha 6 de julio de 1929, que tenía como meta incrementar el movimiento turístico hacia el país. Establece las bases sobre las que muchos años después será estructurado el turismo. Se combina la participación del sector público y de la iniciativa privada; el presidente de la comisión mixta era el titular de la Secretaría de Gobernación. En aquel año se internan al país tan solo 14,000 turistas.

En el gobierno del Ing. Pascual Ortíz Rubio, se promulga la Ley de Migración el 30 de agosto de 1930, que derogó la Ley del 15 de enero de 1926, señala los requisitos particulares para los turistas extranjeros y es promulgada la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo y su Reglamento. En ella, se siguen los lineamientos generales que señalaban el Acuerdo del 6 de julio de 1929, pero se trata el problema con mayor amplitud y profundidad. La Comisión se integraba por la Asamblea General, Subcomisiones y un Comité Ejecutivo. Estas disposiciones representan un paso más en la estructuración Legislativa del Turismo. Como dato estadístico hemos de señalar que en el año de 1931 entran al país 41 mil turistas, la mayor parte de ellos, como acontece actualmente, norteamericanos (21).

(20) ARMANDO HERRERIAS. EL TURISMO A LA VISTA DE LOS POSTULADOS POLITICOS DOCTRINALES DEL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO. COMISION TECNICA DE TURISMO DEL P.R.I. MEXICO, 1964.

(21) RAMIREZ BLANCO, MANUEL. OP.CIT.. P. 3.

El 13 de julio de 1932, se promulga el Reglamento relativo a la Ley de Migración del 30 de agosto de 1930 , cuyo ordenamiento precisa las finalidades de la Comisión Nacional de Turismo, así como los esfuerzos oficiales y privados que tienden a impulsar el turismo.

En el régimen del General Abelardo L. Rodríguez, se cambia el criterio legislativo al otorgar a la Secretaría de la Economía Nacional, las atribuciones legislativas que en materia de turismo correspondían hasta entonces a la de Gobernación.

Durante ese mismo régimen se promulgó el 8 de marzo de 1933 el Reglamento que creó la Comisión, el Comité y el Patronato de Turismo. La política que impera en esta materia es de una mayor centralización.

En 1943, es nuevamente la Secretaría de Gobernación la Dependencia en cargada de aplicar las leyes relativas al turismo, de manera particular se concede a las Cámaras de Comercio, la prerrogativa de tratar directamente los asuntos migratorios. En este año entran al país 40 mil turistas.

El gobierno del General Lázaro Cárdenas se realiza una amplia labor legislativa para el desarrollo del turismo y el 3 de mayo de 1935, se promulga el Decreto que reglamentó la Fracción XXX, del artículo 2o. de la Ley de Secretaría de Estado, que crea la Comisión Nacional de Turismo; estaba integrada la Comisión por el Comité Ejecutivo, el Consejo Patrocinador y el Consejo Consultivo. Estas disposiciones de manera amplia y en forma extraordinaria reglamentan lo relativo al turismo. Se puede observar en el Decreto la

participación activa de los sectores privados de esta importante rama.

El 24 de agosto de 1936, se promulga la Ley General de Población, dejando en manos de la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación lo relativo a propaganda turística y vigilancia de los servicios fundamentales.

El 7 de junio de 1937, se regula el oficio de guía de turista y la actividad de las agencias de viajes. Se crea el Departamento de Turismo, órgano de la Secretaría de Gobernación encargada de desarrollar las actividades relacionadas con esta materia. En este año penetran al país 90 mil turistas.

En 1938 principia el movimiento de organizaciones privadas que fomentan el turismo como el Club de Viajes PEMEX y la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes, con el objeto de continuar la labor de divulgación tanto en el país como en el extranjero, a fin de dar a conocer a México.

El 9 de diciembre de 1939, se promulga la Ley que crea el Consejo Nacional de Turismo, que procura la colaboración de los Gobiernos de los Estados con el Federal, al establecer las Comisiones Locales de Turismo.

SEGUNDA ETAPA. La segunda etapa que se denomina de Desarrollo, surge de 1940 a 1960. En la década de los cuarenta empieza a desarrollarse en forma muy acelerada el fenómeno turístico y México cobra un auge, no existe tiempo para planear adecuadamente todas las actividades. En materia de servicios se crean los grandes hoteles, se multiplican las

agencias de viajes, aparecen los transportes turísticos y los guías especializados.

En el sector oficial se multiplican también las actividades y durante el régimen del General Manuel Avila Camacho, con motivo de la 2a. Guerra Mundial, México declara la guerra a las potencias del eje y por ese motivo el turismo se estanca y desciende.

En 1942 ingresan al país 90 mil turistas, pero una vez firmada la paz, el turismo reacciona vigorosamente, entrando al país en el año de 1946, 250 mil turistas.

Cabe señalar, que en la esfera privada, surgen los grandes pioneros del turismo, que con su esfuerzo crean las primeras realidades en esta importante actividad. Nacen las primeras promociones, las primeras organizaciones, los primeros servicios, se marcan las metas y los cauces fundamentales de lo que más tarde habría de constituir la industria del turismo. Entre estos hombres, según Ramírez Blanco, destaca sin duda alguna, la figura de Don Lucas Palacio, como uno de los forjadores del Turismo Mexicano (22).

Durante el régimen del Lic. Miguel Alemán Valdés, la industria turística tiene un lugar privilegiado en la planeación del desarrollo social y económico del país, el gobierno le concede suma atención y surgen los grandes centros turísticos y México irrumpe con gran pujanza en el mercado mundial del turismo. Así llega a constituirse el

(22) CITADO POR RAMIREZ BLANCO, M. OP. CIT. P. 5.

turismo como una de las más importantes industrias de nuestra economía nacional.

El 25 de noviembre de 1947, se promulga la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo. Constituida por el Consejo Nacional y por el Comité Ejecutivo. Esta Ley establece una mayor intervención del estado en las empresas privadas dedicadas a prestar servicios turísticos.

El presidente del Consejo era el Secretario de Gobernación. Este Comité Ejecutivo, formado por cinco miembros, es el precedente del Consejo Nacional de Turismo.

El 5 de abril de 1949, se promulgó el reglamento de la Ley que regula el funcionamiento de los servicios turísticos (23).

El 31 de diciembre de 1949, se publica la primera Ley Federal de Turismo. En ella se sigue la política de atribuir a la Secretaría de Gobernación el estudio y la resolución de los primeros problemas relativos al turismo en la República, a través de un órgano de la propia dependencia denominado Departamento de Turismo. Durante los años de 1949, 1950, 1951 y 1952, se internaron al país 306 mil, 384 mil, 425 mil y 443 mil turistas, respectivamente.

En el orden administrativo el organismo de turismo alcanza la categoría de Dirección Autónoma, que es el primer paso para constituido con posterioridad en Departamento de Estado.

(23) OLIVERA TORO, JORGE. OP. CIT. P. 15.

La labor legislativa del Licenciado Adolfo Rufiz Cortinez, es importante sobre todo al crear el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo que se creó por Decreto de fecha 14 de noviembre de 1956. Con un capital inicial de 50 millones de pesos, el cual manejó en fideicomiso la Nacional Financiera, S.A. Dicho fondo fue creado con el objeto de estudiar y desarrollar nuestros centros turísticos, a estimular la afluencia turística nacional y extranjera, así como el fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas auxiliándolas en sus necesidades económicas (24).

La tercera etapa denominada de Tecnificación, parte de 1960 a 1976. El desarrollo del turismo había sido espontáneo y se hizo necesario analizar desde un punto de vista técnico al fenómeno que se ha desarrollado en forma natural y espontánea. En esta etapa, se manifiesta la tendencia de racionalizar las acciones para establecer una política que permitiera el máximo aprovechamiento del Turismo para impulsar el desarrollo general del país.

La Administración del Lic. Adolfo López Mateos a partir de 1960, le da al turismo un marco jurídico mucho más sólido, en la iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Aprobada por el Congreso, funcionó el Departamento Autónomo de Turismo, que tendía a mejorar la promoción de una actividad que siendo culturalmente beneficiosa a la República, redundaba en incremento económico de consideración, según las palabras del propio ex-primer magistrado, pero no se quedaba ahí la visión del ex-mandatario, sino que conscientemente de que debía protegerse

(24) OP. CIT. OLIVERA TORO, JORGE. OP. CIT. Y RAMIREZ BLANCO. P. 6.

en forma jurídica y política de la buscada estabilización del turismo, por iniciativa del Ejecutivo, se publica el 1 de marzo de 1961, la Ley Federal de Turismo, que reglamentando los diferentes aspectos ofrecidos por esta actividad, venía a darle una cimentación jurídica que asegurara su estable desarrollo.

Dicha Ley se justificaba, así misma, declarándose como una actividad de indudable interés público, buscando asegurar siempre su solidez. El Ejecutivo Federal crea por Acuerdo de 6 de julio de 1961, publicado el 2 de agosto del mismo año, le indica al Departamento de Turismo, la elaboración de un Plan, llamado Plan Nacional de Desarrollo Turístico, en el que tiene por finalidad la organización, planificación y desarrollo de la actividad turística, con el objeto de eficientizar y hacer más productivo dicha actividad. Este plan se elaboró y publicó el mes de septiembre de 1962. El 8 de diciembre de 1961, se crea el Consejo Nacional de Turismo, que viene a llenar la función de organismos técnico y especializado tanto en materia de asesoría como en materia de planeación y promoción que el gobierno de México realiza. La creación del Consejo Nacional de Turismo subraya la importancia concedida por el Ejecutivo al desarrollo de esta industria, toda vez, que al frente del mismo y con el carácter de Presidente, se nombra al Licenciado Miguel Alemán Valdés.

El Consejo Nacional de Turismo crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, el 5 de diciembre de 1962, que tiene como función fundamental, realizar estudios socio-económicos sobre el turismo, dándole una mayor solidez en la estructuración técnica del turismo.

El sector privado ha desempeñado un importantísimo papel en materia turística, ya sea invirtiendo su capital para desarrollar una región o explotar completamente una localidad virgen susceptible de ser atractivo para ser visitado por paseantes, o bien, fundando escuelas de turismo.

En el periodo gubernamental del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, 16 de diciembre de 1965, se expide el Reglamento Interior del Departamento de Turismo, el cual va a regular su funcionamiento, asimismo con fecha 14 de agosto de 1967 se publica el Reglamento de Guías de Turistas, Guías de Choferes y similares y el 10 de octubre de 1969, el de las Agencias de Viajes, a fin de ajustar la actuación y el funcionamiento de dichos prestadores de servicios.

CUARTA ETAPA

En el gobierno a cargo del Lic. Luis Echeverría Álvarez, el turismo adquiere una gran importancia en el desarrollo económico y social del país, toda vez que con fecha 28 de enero de 1974, se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Fomento al Turismo, con objeto de incorporar al desarrollo núcleos de población marginados, abatir desequilibrios regionales y aumentar el número de visitantes y el tiempo de su estancia en el país, asimismo establece principios de coordinación y programación entre las dependencias del Gobierno Federal que participan en la promoción y el fomento de las actividades turísticas, así como el de promover el intercambio cultural de la población

y, coadyuvar a la integración de los habitantes del país, concediendo especial atención al desarrollo del turismo popular, que en la nueva Ley se denomina Turismo Social, creando al efecto la Dirección de Turismo Social en septiembre de 1974 (25).

El crecimiento de la actividad turística requiere un financiamiento que apoye la realización de los planes y proyectos correspondientes. Por tal motivo la ley ordena la creación de un fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR, el cual reúne experiencias anteriores en la materia y cuyo objetivo principal será el de fomentar, asesorar, planificar, desarrollar y financiar los programas turísticos. En este organismo se fusionan el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y el Fondo de Promoción de Infraestructura turística en una sola entidad jurídica. FONATUR fue creado por Decreto Presidencial el 7 de enero de 1974, entrando en vigor el 13 de febrero del mismo año. Por decreto de fecha 29 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, se modificó la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, creando la Secretaría de Turismo, como el órgano del Poder Ejecutivo de la Federación encargado de formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo, protegiendo los medios que proporcionan los servicios al turista y a las demás funciones a las que se refiere la Ley Federal del Fomento al Turismo. En esta Administración, a través del FONATUR, se llevó a cabo la construcción del Desarrollo Turístico Cancún.

(25) CITADO POR RAMIREZ BLANCO. OP. CIT. P. 8.: DEPARTAMENTO DE TURISMO. MEMORIA DE LABORES. MEXICO, 1974. PP. 30,52 Y 56.

Otro nuevo hecho viene a confirmar la Política de Tecnificación del Turismo, al crearse en 1976 la Escuela Panamericana de Hotelería, la cual tiene especial significación y trascendencia, toda vez que en forma sistemática y técnica está capacitando y formando a las personas que laboran en la actividad hotelera, ya que al frente de la misma y con el carácter de Director General, se nombra al Técnico Hotelero señor Miguel Torruco Marqués y como Presidente del Patronato de la misma al Licenciado Jorge Alemán Velasco (26).

En la administración del Licenciado José López Portillo y Pacheco, se promulgó la Ley Federal de Turismo publicada el 15 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, la cual faculta a la Secretaría de Turismo a emitir opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre aquellas inversiones turísticas que a su juicio deban gozar de estímulos fiscales, además de promover y estimular en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas y desarrollos turísticos comunales o ejidales.

Asimismo otorga competencia a la propia Dependencia para formar, organizar y mantener actualizado el inventario turístico nacional, a promover en coordinación con las Entidades Federativas las razones de interés y de desarrollo turístico nacional, a otorgar el permiso de operación a los prestadores de ese tipo de servicios y adoptar las medidas necesarias para impulsar el turismo social; en este mismo

(26) OP. CIT. RAMIREZ BLANCO, MANUEL. P. 9.

régimen se publicó el Plan Nacional de Turismo en el Diario Oficial de la Federación.

Este Plan comprende el escenario a largo plazo, los objetivos, las etapas de desarrollo turístico, las metas a corto y mediano plazo, las políticas para la promoción y comercialización de la demanda y desarrollo de la oferta, la política especializada de desarrollo turístico y los instrumentos de política.

El Plan Nacional de Turismo se sustenta en un concepto que define la actividad turística como estratégica para el desarrollo socio-económico nacional por su dinamismo, por su capacidad para promover diversos sectores de la economía, con beneficios que se proyectan a todas las clases sociales y por utilizar recursos renovables e ilimitados. El turismo genera empleos y atrae inversiones, es una actividad de primera magnitud para la captación de divisas y puede constituirse en apoyo dinámico para un desarrollo social y regional más equilibrado (27). En el periodo de su gobierno, se llevó a cabo la construcción del desarrollo turístico Ixtapa-Zihuatanejo en el Estado de Guerrero.

Esta conceptualización descarta toda interpretación del turismo como actividad intranscendente, superficial o suntuaria, en la medida en que está asociado al derecho al trabajo, que implica el derecho al descanso recreativo, creativo y promueve la identificación e integración de los mexicanos con su espacio patrio, sus tradiciones y su

(27) OP. CIT. RAMIREZ BLANCO, MANUEL. P. 10.

herencia cultural y actúa como factor de comprensión entre los pueblos.

En el periodo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se promulga otra ley de turismo, la Ley Federal de Turismo, promulgada el 6 de febrero de 1984, y que abroga a la anterior.

Este régimen se destacó por propiciar el cambio para modernizar el Sector Turismo, permitiendo integrar una política turística nacional correspondiéndole al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo una creciente actividad económica y social.

El turismo pieza fundamental en la economía, ha sido además una integración social, ya que propicia el entendimiento entre nacionales y extranjeros, definiendo los valores culturales de México.

Hasta esta fecha, han existido cinco diferentes legislaciones de turismo, hechos que son reflejo de una constante actividad en esta materia, teniendo la necesidad de ir ajustando su marco jurídico.

La legislación turística se ha ido ajustando de acuerdo a las necesidades del país, ya que esta actividad se vincula con distintas y muy variadas actividades de orden económico, social, político y privado, cuya evolución constante provoca cambios permanentes en el fenómeno turístico, altamente sensible a las determinaciones que el Estado adopta en dichos campos del accionar gubernamental.

Cinco propósitos de esta nueva Ley: 1. programación de la actividad turística; 2. promoción, fomento y desarrollo del turismo; 3. creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales; 4. protección y auxilio de los turistas y 5. regulación, clasificación y control de los servicios turísticos.

Dentro de este contexto, el turismo es considerado en esta época, como un factor importantísimo en el desarrollo económico y social en razón de su capacidad para captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural.

La Secretaría de Turismo dice a través de documentos internos, que en este tiempo, esta Ley fue resultado de una consulta popular, iniciada durante la campaña presidencial, traduciéndose en una participación ciudadana más activa dentro de las decisiones gubernamentales y en la ejecución de los programas de gobierno (28).

Una de las nuevas características de esta nueva Ley, es que pone en promoción el turismo social, con el objeto de que grupos escasos de recursos económicos tengan acceso al descanso y la recreación, lo que se logra, principalmente, a través de los convenios que la Secretaría de Turismo celebra con transportistas y operadores de servicios turísticos, con

(28) IMPORTANCIA JURIDICO-POLITICO DEL TURISMO EN MEXICO. LLEVADO A CABO LA REUNION EN LA SECTUR E IMPRESO EL CUADERNILLO POR LA MISMA DEPENDENCIA 1984.

grupos obreros, campesinos, burócratas, magisteriales, estudiantiles y similares, y con instituciones públicas, sociales y privadas cuyas actividades son afines a este tipo de turismo masivo.

Este sexenio le dio una importante participación al turismo dentro del marco económico, reforzando la acción del gobierno mexicano en aquellas ramas estratégicas de intervención directa, procurando siempre la participación de los sectores social y privado, para fortalecer el esquema de economía mixta del país.

Encaminado a adaptar mejor los principios de rectoría económica del Estado, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se reformaron los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 constitucionales, propiciando la organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

En base a este Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Estado ha escuchado a las organizaciones obreras, campesinas y populares, a fin de transformar sus demandas en acciones de gobierno y de acercar la toma de decisiones a la población que se pretende beneficiar.

El propósito de esta nueva Ley, consiste en programar, promover, financiar y regular la actividad turística, en el entorno de las circunstancias actuales, a la vez que puede constituirse en pieza vital para las adecuaciones que el legislador del futuro considere realizar, en virtud de la evolución de la actividad turística como en otras muchas actividades.

En el régimen del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), actual sexenio, se pretende ir a la vanguardia en lo que al Turismo se refiere, desregularizando, y por lo tanto, desburocratizando todo lo posible esta actividad, con el propósito de evitar el entorpecimiento del desarrollo del Sector, dando más oportunidad al sector privado, y sobre todo, a las entidades federativas y municipios, dándoles mayor participación en los intereses del turismo en su localidad; se pretende fortalecer aún más la actividad turística a través de reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales; así como todo lo referente a las inversiones nacionales y extranjeras entre otras, otorgándoles mayores oportunidades de desarrollo con financiamientos sumamente económicos a través del fideicomiso FONATUR, apoyando así al sector con una modernización normativa de la Secretaría de Turismo que implique su reestructuración legal y el desprendimiento de sus facultades y funciones, para darle paso a la mayor actuación de los gobiernos de los estados sobre la materia, con el propósito de que les permitan atender con mayor fluidez, los asuntos y problemas que se generan en el ámbito de su territorio. Además, el Turismo adquiere un matiz muy importante en el renglón de la Economía del país, formando parte del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y elaborando un programa llamado Programa Nacional de Turismo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1992, dando los lineamientos a seguir sobre el Sector.

El Secretario de Turismo a través de la Subsecretaría de Operación de la propia entidad, ha desarrollado un diagnóstico del papel del sector público en la actualidad turística nacional y un programa para su modernización.

El resultado del diagnóstico, ha sido puesto a la consideración de los representantes del sector privado y social turístico, en el seno de las Comisiones Consultivas y de otros foros de concertación desde principios de 1992.

A partir de los lineamientos dictados por el titular de la Secretaría de Turismo, y tomadas en consideración las propuestas y observaciones de los grupos consultados, se elaboró un programa de modernización, mismo que gira en torno a los siguientes ejes (29):

- I. Importancia del Turismo en el desarrollo social y económico de México;
- II. La Secretaría de Turismo como rectora y principal promotora de la actividad;
- III. Desregulación y simplificación turística. Total desburocratización;
- IV. Descentralización;
- V. Necesidad de informar y auxiliar adecuadamente al turismo;
- VI. Promoción, concertación, capacitación, coordinación y gestión como actividades sustantivas de Secretaría de Turismo.

Este programa fue elaborado por el departamento jurídico del fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), y de la Secretaría de Turismo (1992), el cual el Secretario del ramo presentó dicho programa al mandatario del Poder Ejecutivo y a la Unidad de Desregulación Económica del Gobierno Federal. Esta última, fue constituida por el

(29) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994.

Presidente Salinas para dar congruencia a todos los programas desregulatorios del sector público.

Una vez que el programa fue aprobado, se elaboró el proyecto de una nueva iniciativa de Ley Federal de Turismo, cuyas características principales se sintetizan a continuación:

IMPORTANCIA DEL SECTOR Y DE LA SECRETARIA DE TURISMO

1. Se reitera la importancia del turismo como una herramienta de desarrollo social, económico y cultural, así como un medio de descentralización del desarrollo y de redistribución del ingreso;
2. Se confirma y se fortalece el papel del Estado con la Secretaría de Turismo a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), como rector y promotor del sector turismo;
3. Se establece el marco de la promoción que hace la Secretaría de Turismo y se elevan a rango legal los Fondos Mixtos de Publicidad;
4. Se confirma la existencia del FONATUR, y se fortalecen y actualizan sus funciones.

II. CONCERTACION, COORDINACION Y CAPACITACION

1. Se prevé la acción concertada de los sectores público, privado y social para el desarrollo del turismo. La Secretaría de Turismo fortalece sus

funciones de coordinación y concertación sobre las de regulación;

Los esfuerzos de la Secretaría de Turismo para ser el principal elemento de enlace y coordinación de todos los agentes turísticos conforme a un plan global, serán fortalecidos. Las tareas de concertación y coordinación serán prioritarias junto con la promoción turística.

2. Se moderniza la Comisión Intersecretarial de Turismo, permitiendo la incorporación de miembros representativos del sector privado y del social, para convertirse así en una Comisión Intersecretarial.
3. Se conserva un capítulo que norma los programas de capacitación de Secretaría de Turismo, mismos que se desarrollarán localmente, procurando vínculos entre escuela y empresa. Capacitación significará también el incentivar por todos los medios una cultura turística a nivel nacional.

III. DESREGULACION Y SIMPLIFICACION

1. Se eliminan todos los trámites ante la Secretaría de Turismo (excepto los de guías de turistas y de buceo).
 - a) Se elimina la Cédula Turística;

- b) Se elimina la obligación de las agencias de viajes de someter sus "paquetes" a la aprobación de SECTUR;
 - c) Se liberan las tarifas de todos los prestadores de servicios turísticos;
 - d) Se eliminan los dictámenes que la Secretaría de Turismo remite a otras dependencias, previas al otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones a prestadores de servicios turísticos;
 - e) Los reglamentos interiores de establecimientos turísticos deberán cumplir con la normatividad general pero ya no requerirán de la previa aprobación de la Secretaría de Turismo.
2. Se establecen lineamientos y limitaciones a las facultades normativas del Poder Ejecutivo, para evitar futuros intentos de sobrerregulación turística por medio de disposiciones secundarias;
 3. Se establecen medidas para evitar la duplicidad de funciones públicas en el sector turismo, mismas que constituyen molestias injustificadas a la sociedad civil e impactan desfavorablemente a las finanzas públicas;
 4. Para evitar sobrerregulación, se excluye de la normatividad turística a las arrendadoras de automóviles, a las marinas y a las embarcaciones turísticas, a los establecimientos de tiempo compartido y a las transportadoras de personas. El

salud, protección al consumidor, transportación, etc). Con ello, esta dependencia tendrá derecho a participar en las instancias normativas de otros sectores, en provecho de la actividad turística.

V. VERIFICACION Y SANCIONES

1. En la actualidad, se procura el cumplimiento de la normatividad turística, a través del otorgamiento de permisos previos a la operación (cédula turística), mismos que se expiden después de que la Secretaría verifica que la empresa turística correspondiente esté lista para operar en los términos de las normas aplicables.

Conforme al nuevo sistema, en el que no existen permisos previos ni verificaciones previas a la operación, las normas generales que rijan la operación turística serán objeto de una verificación aleatoria que no constituirá barreras de entrada ni dilaciones en la apertura o modificación de negocios turísticos. Se eliminan las cargas burocráticas que pesan sobre el sector privado y se fortalece el programa de verificación ordinaria.

2. La Secretaría de Turismo mantiene facultades sancionadoras ante supuestos de infracción claramente definidos.

Sin embargo, quedaría sin efecto en la nueva legislación, lo que se contempla en el artículo 100

régimen de tiempo compartido se determinará por las nuevas normas de protección al consumidor;

5. Se prevé que el Secretario de Turismo sea promotor ante el Presidente de la República, de reformas legales, normativas y operativas de otros ordenamientos y dependencias, para facilitar la operación, la inversión y los flujos de demanda turística. El propósito de esta previsión es el de alentar, simplificar, desburocratizar y dar seguridad a la actividad turística en forma global.

IV. FACULTADES NORMATIVAS DE LA SECRETARIA DE TURISMO

1. Se sientan las bases para una nueva normatividad turística limitada a aspectos que la requieran, con mecanismos de transparencia, simplificación y de concertación obligatoria (normas oficiales mexicanas). Esta nueva normatividad regirá la operación de establecimientos de hospedaje, restaurantes turísticos y sistemas de intercambio vacacional.

Se prevé también la expedición de un reglamento único que sustituya a los ocho existentes y que norme la actividad de los agentes de viajes y de los guías de turistas, en forma que no burocratice sus relaciones con el sector público.

2. Se garantiza la participación de Secretaría de Turismo en los Comités Nacionales de Normalización que afectan la actividad turística (ecología,

de la Ley en vigor, que constituye un supuesto de clausura basado en la discrecionalidad de la autoridad, así como todos los demás supuestos de clausura temporal o definitiva de establecimientos turísticos.

Se establecen distintos rangos de las infracciones y criterios para el establecimiento de sanciones, de manera que se disminuya al máximo la discrecionalidad en su imposición, quedando eliminado por completo en la nueva Legislación Turística, todo tipo de clausura

3. Se elimina la función de la Secretaría de Turismo de seguir procedimientos administrativos y de imponer multas a las empresas turísticas, con base en quejas presentadas por consumidores. Los turistas podrán acudir a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y a las instancias jurisdiccionales.

VI. INFORMACION Y CLASIFICACION

1. Se consigna la importancia y la obligación de que el sector público y los empresarios turísticos otorguen información clara y suficiente a los turistas, de manera que los mismos tomen decisiones en las mejores condiciones posibles, que beneficien a las empresas turísticas más competitivas.

2. Para hacer efectiva y confiable la información, se ordena a la Secretaría de Turismo la reclasificación hotelera para un plazo perentorio de quince meses. La clasificación se llevará a cabo en estrecha coordinación con representantes de prestadores de servicios, consumidores y académicos del Turismo, considerando las particularidades de los distintos tipos de hoteles (vacacional, de negocios, pequeños-grandes hoteles, etc.), y eliminando las categorías de Gran Turismo y Clase Especial, que dificultan la armonización del sistema mexicano con los de otros países del mundo.
3. Se establece un sistema de clasificación turística privado, por medio de organismos nacionales de normalización. Está contemplado un plazo de transición, para que los organismos privados de normalización y de certificación, se formen y diseñen sus sistemas, par lo cual contarán con el apoyo decidido de SECTUR.
4. Se establece el Catálogo Nacional Turístico que contendrá la oferta turística nacional, y los atractivos con potencial turístico, como instrumento de diagnóstico y planeación y como uno de los auxiliares del sistema de información al turista.

VII. REGISTRO NACIONAL DE TURISMO

La carga de trabajo para la obtención de datos estadísticos del sector, se transfiere del sector privado al sector público, mediante la eliminación

de la obligatoriedad del Registro Nacional de Turismo

Se mantiene el Registro Nacional de Turismo, que continuará concentrando la información estadística de la oferta turística que obtenga el sector público y que comunique el sector privado en forma voluntaria.

VIII. DESCENTRALIZACION

Se descentralizan todos los aspectos operativos a los gobiernos de los estados mediante un esquema que procurará evitar duplicidades normativas y operativas. El programa de descentralización busca una política y una normatividad turística única de cobertura nacional y la descentralización de las tareas operativas a órganos dependientes de los gobiernos de los estados.

La tarea descentralizadora abre espacios de acción a las autoridades locales dentro de un marco normativo federal y procurará evitar la proliferación de regulaciones turísticas estatales y municipales, por medio de acuerdos de coordinación.

IX. TURISMO SOCIAL

Tomando en cuenta la importancia del turismo en los ámbitos social, cultural, familiar y personal, se establecen compromisos a cargo de SECTUR y de

diversas dependencias públicas para facilitar el acceso de la población a los atractivos, instalaciones y servicios turísticos del país, en condiciones adecuadas.

X. NUEVA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Por iniciativa del Presidente de la República y tomando en cuenta las opiniones del sector turístico, la Ley Federal de Protección al Consumidor será abrogada y sustituida por una nueva ley que garantice la operación de una Procuraduría Federal del Consumidor eficiente, respetuosa, moderna y con un marco de atribuciones claramente definido, para que la protección a los consumidores no pueda significar molestias injustificadas ni la afectación a las garantías de los empresarios.

El proyecto reformador del Ejecutivo Federal, contiene normas especiales para la protección al turista. La PROFECO se ha comprometido a transformar su organización y sus políticas para adaptar su operación a las características singulares de la actividad turística.

CAPITULO III. EL TURISMO Y EL COMERCIO

ORIGEN DEFINICIONES Y ETIMOLOGIA DE LA PALABRA TURISMO

ORIGEN

Existen diversas opiniones sobre el origen de la palabra turismo. Se afirma que proviene del ingles "tour" que significa gira, paseo o viaje por placer o distracción. Otras opiniones lo derivan del francés "tour", utilizado en Francia comunmente, en todos los actos que comprenden tanto viajes como excursiones.

Se presume que la palabra "tour" dio origen en el siglo XIX a la palabra turismo, y así se ha adaptado y aceptado en la lengua española. Así que viaje, se dice, lo hace por recreo, placer, por descanso o para conocimiento del propio país o del extranjero (30).

DIFERENTES DEFINICIONES:

De acuerdo con el Diccionario Internacional Webster (31), significa: un viaje en el cual se regresa al punto de partida; un viaje redondo, usualmente por negocios, placer o

(30) VEASE A OLIVERA TORO, JORGE. LEGISLACION Y ORGANIZACION TURISTICA MEXICANA, OP. CIT. P.63 ; RAMIREZ BLANCO, MANUEL. TEORIA GENERAL DE TURISMO, OP. CIT. P.21; ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL: TURISMO, REPERCUSIONES ECONOMICAS, FISICAS Y SOCIALES, EDITORIAL TRILLAS, SERIE TRILLAS-TURISMO, EDICION 1990, P.32, AUTORIZADA EN ESPAÑOL POR LONGMAN GROUP LIMITED, 1986. ISBN 0-582-30061-4. IMPRESO EN MEXICO, D.F., TRADUCTOR: VICTOR ESTRADA V. REVISION TECNICA: MIGUEL ANGEL ACERENZA.

(31) DICCIONARIO INTERNACIONAL WEBSTER. 1961, CITADO POR ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL. OP. CIT. P. 45

educación durante el que se visitan varios lugares y por lo cual se planea un itinerario.

El Diccionario Inglés Oxford (32), define al turista como alguien que hace un viaje o viajes; especialmente el que lo hace por recreación; alguien que viaja por placer o por cultura; alguien que visita un número de lugares por sus objetos de interés, paisajes o lo que le gusta.

Ogilve (33) fue uno de los primeros en incorporar un significado adicional por el uso en investigaciones de ciencias sociales. Describió al turista como cualquier persona cuyos movimientos cumplen dos condiciones:

a) Que la persona se ausente de su casa por un periodo relativamente corto;

b) Que el dinero gastado durante su ausencia sea proveniente del hogar y no ganado en el destino visitado.

Cohen (34), comentó que la definición de Ogilve: "traduce el contenido encontrado en otras definiciones, al decir que el turista es un viajero por recreación o placer, en términos económicos: el turista es, económicamente hablando, un consumidor y no un productor."

(32) DICCIONARIO INGLES OXFORD 1933, CITADO POR ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL, OP. CIT. P.32

(33) OGILVE, F. W. THE TOURIST MOVEMENT P.S. KING, CITADO POR RAMIREZ BLANCO, M. OP. CIT. P.14.

(34) COHEN, E. WHO IS A TOURIST? A CONCEPTUAL CLARIFICATION. CITADO POR ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL. OP. CIT. P.17.

Frechtling (35), subrayó cuatro criterios básicos, empleados en su formulación:

- a) Propósito del viaje;
- b) Forma de transportación utilizada;
- c) Duración de la estancia;
- d) Distancia recorrida.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS:

La duración de estancia es un componente principal de la definición de las Naciones Unidas, el cual requiere que los turistas permanezcan más de 24 horas pero menos de 12 meses. La Comisión de la Revista de los Recursos del Turismo Nacional (36), da su propia definición: el turista es alguien que viaja lejos de su casa por una distancia de al menos 80 kilómetros (un solo recorrido) por negocios, placer, asuntos personales o cualquier otro propósito, excepto para transportarse al trabajo.

LA ORGANIZACION MUNDIAL DE TURISMO:

En 1968, la IUOTO (hoy Organización Mundial de Turismo) aprobó la definición de 1963 y ha alentado a los países a utilizarla. Leiper (37), ha notado que una consecuencia de esa definición es que los datos estadísticos en turistas

(35) FRECHTLING, D.C. PROPOSED STANDARD DEFINITIONS AND CLASIFICATIONS FOR TRAVEL RESEARCH, PROCEEDINGS OF THE TRAVEL RESEARCH ASSOCIATION, VII CONFERENCIA ANUAL, BOCA RATON, FLORIDA, CITADO POR ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL. OP. CIT. P.19.

(36) CITADO POR ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL. OP. CIT. P. 22.

(37) LA ESTRUCTURA DEL TURISMO. LEIPER, N. 1979. P. 47

internacionales incluyen viajes por propósitos más allá del uso popular del mundo; por ejemplo, la mayoría de la gente no considera los viajes de negocios como turismo; no obstante, la terminología de las Naciones Unidas ha recibido una amplia aceptación. De acuerdo con la definición de las Naciones Unidas, un turista puede ser clasificado, en la terminología de Lawson y Baud-Bovy (38), tanto en fines de semana como en días de descanso cortos y los días de descanso largos en recreación. Los participantes de diario y un día recreacional se pueden agrupar bajo la categoría de excursionistas; sin embargo, esta diferenciación no es capaz de distinguir entre repercusiones del turismo en oposición a repercusiones de otras formas de recreación, porque ambos grupos de tiempo libre pueden participar en actividades similares en las mismas localidades. Como el turismo contemporáneo es un fenómeno masivo y se concentra principalmente en destinos particulares, sus efectos son probablemente más pronunciados que los de los excursionistas, aunque las repercusiones de estos últimos son posiblemente similares en categoría.

El turismo es un fenómeno multifacético que implica movimiento y estancia en destinos fuera del lugar normal de residencia (39).

Según estos autores, el turismo consta de dos elementos básicos:

(38) LAWSON, F. Y BAUD-BOVY M. DESARROLLO DEL TURISMO Y DE LA RECREACION, LONDRES 1977. CITADO POR ALISTER Y GEOFFREY. OP. CIT. P. 19

(39) OP. CIT. ALISTER MATHIESON Y GEOFFREY WALL. P.23

a) Un elemento dinámico, que implica viajar a un destino o destinos seleccionados;

b) Un elemento estático, que implica permanecer en el destino;

OTRAS ACEPCIONES:

Existe otra acepción en el origen de la palabra turismo, y es la que proviene del francés "loisir", que significa en español, "tiempo libre". Esta palabra proviene a su vez del latín "licet", del verbo impersonal "licere", que significa ser lícito, posible o permitido; se le atribuye igualmente otro origen latino que es "otium" y que significa ociosidad y descanso (40).

Esta anterior indicación sobre las dos fuentes latinas, reviste singular importancia, porque el idioma español recoge la derivación de "otium", ocio y ociosidad, y abandona la de "loisir" que como se dijo anteriormente, significa tiempo libre.

El significado de "loisir" en la lengua francesa, guarda cierta similitud con el concepto español de ocio, pero precisa mucho más el contenido de su alcance y lo define de la manera siguiente: es el disponible fuera de las ocupaciones ordinarias.

El ocio es negativo y estático (vicio) y el tiempo libre es positivo y dinámico.

(40) ESTUDIO DEL TURISMO. MANUEL ORTUÑO MARTINEZ. EDITORIAL DIANA 1989. P.15

ETIMOLOGIA DE LA PALABRA TURISMO

La etimología de la palabra turismo viene del vocablo inglés "tour", viaje o excursión circular, la cual procede a su vez del latín "tornare" (41).

El vocablo inglés "tour" (42), apareció por primera vez en 1760, de acuerdo al autor Ramírez Blanco. Sin embargo, los autores Alister Mathieson y Geoffrey Wall ya citados, mencionan que el Diccionario Ingles Oxford del año de 1950, que hace referencia a la acepción turista y turismo con las fechas concretas de 1800 a 1811.

Para Ramírez Blanco las raíces son dos, Tour y Turn, ambas derivadas del latín tornus (torno) como sustantivo, y tornare (redondear, tornear, labrar a torno, y en latín vulgar, girar) como verbo, las cuales de la idea de viaje redondo, esto es, circular, giro, de vuelta al punto de partida (43).

La característica principal del turista es que es una persona que viaja temporalmente, y regresa a su lugar de origen o residencia permanente, ajena al afán de lucro o negocio o trabajo habitual, es decir, el turismo viene siendo lo que se refiere a personas que viajan temporalmente con intención de regresar a su domicilio habitual.

(41) OP. CIT. ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. P.29

(42) OP. CIT. RAMIREZ BLANCO, M. P.23

(43) TEORIA Y TECNICA DEL TURISMO. FERNANDEZ FUSTER. MADRID ESPAÑA 1967. COLECCION MUNDO TURISTICO, SERIE TURISMO.

El turismo indica un desplazamiento por motivos de recreación, placer, descanso, salud, espaciamento, cultural, diversión, distracción, relajamiento, deporte, negocios y todo aquello que pueda significar el carácter temporal de viaje y que conlleva el alejamiento temporal de las actividades cotidianas, para después volver con espíritu renovador tanto física y mentalmente, y reiniciar con ímpetu las actividades habituales.

OPINIONES DE LA ESCUELA BERLINESA

Para los alemanes el turismo es un vencimiento del espacio por personas que afluyen a un sitio donde no poseen lugar fijo de residencia (44).

Según Schiwink: "Es el movimiento de personas que abandonan temporalmente el lugar de su residencia permanente, por cualquier motivo relacionado con el espíritu, su cuerpo o su profesión" (45).

Según José Stradner: "Es el tráfico de viajeros de lujo (aquellos que de mutuo propio se detienen en un sitio fuera de su lugar fijo de residencia y con su presencia en ese país no persiguen ningún propósito económico, sino que sólo buscan la satisfacción de una necesidad de lujo" (46). Según Marcel Gautier: "Es el conjunto de fenómenos económicos y sociales originados por los viajes" (47).

(44) TEMÁTICA Y LEGISLACION TURISTICA. GONZALEZ ALPUCHE. EDIT. F.C. E. P.16

(45) CITADO POR GONZALEZ ALPUCHE. OP. CIT.

(46) CITADO POR GONZALEZ ALPUCHE. OP. CIT.

(47) CITADO POR GONZALEZ ALPUCHE. OP. CIT.

También es muy importante que en el país de índole turística, exista paz social para los turistas, así como la seguridad jurídica que se ofrece a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros en este Sector.

El turismo genera empleos y otras inversiones, es una actividad de primera magnitud para la captación de capitales o divisas, y puede constituirse en un apoyo dinámico para un desarrollo social y regional más equilibrado.

El turismo son las relaciones e intercambios que se originan por un conjunto de actos o hechos jurídicos que efectúa un individuo para viajar voluntariamente, con propósitos de esparcimiento (recreación, diversión, distracción, relajamiento, salud, descanso, cultural o cualesquier otra actividad que se refiera a actividades distintas a las de la vida cotidiana similar), excepto con intenciones de residencia o desempeñar un trabajo remunerado en el lugar del destino.

En otras palabras, el turismo es la actividad de la oferta y a demanda de ciertos bienes y servicios generados por necesidades de carácter secundario por el viajero por placer llamado turista. Esta actividad, como muchas otras, es de interés general, por lo que es acogida por el Derecho, el cual la regula a través de normas jurídicas específicas, propias de la actividad, relacionadas a la atención de satisfactores de los viajeros de placer, (turistas), así como a la promoción y desarrollo de su oferta, permitiendo la aplicación de alta tecnología en la prestación de bienes y servicios de este género; debiendo contemplar en dichas normas turísticas, la coordinación de los tres niveles de

gobierno sobre la materia, así como de autoridades federales afines al Sector (Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Salud, Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Educación Pública, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de las Bellas Artes, etc.), para permitir el adecuado desarrollo del Turismo y alcanzar excelentes niveles de servicios de primer mundo sobre dicha actividad.

CLASIFICACION DEL TURISMO

El turismo se podría clasificar según el país de residencia, lugar de destino, duración del viaje, nivel de ingresos de los turistas, caracteres de los servicios, motivo del viaje, medio de transporte, etc.

Según el país de residencia, el turismo se podría clasificar en:

- a) Turismo de residentes en el país (turismo nacional);
- b) Turismo de residente en el exterior (turismo internacional);

Atendiendo al destino de los viajes, el turismo de los residentes en el país puede clasificarse en:

- a) Turismo interno, que incluye todos los viajes dentro del territorio nacional;

b) Turismo egresivo fronterizo, que incluye los viajes de los residentes en el país a la zona fronteriza de los países limítrofes;

c) Turismo egresivo, que incluye los viajes de los residentes en el país extranjero.

Atendiendo a su forma de organización, el turismo puede clasificarse en:

a) No organizado, cuando los viajes se hacen en forma individual e independiente;

b) Organizado, el que se apoya en una organización para la realización de actividades dentro de un marco recreativo y cultural (agencia de viajes, guía de turistas), o viajes en grupo (excursiones o campamentos).

Expuesto todo lo anterior, el turismo se clasificaría de la siguiente manera:

a) Turismo de descanso y recreación;

b) Turismo de compras y servicios;

c) Turismo de convenciones;

d) Turismo para otros propósitos, entre los que se incluyen viajes por motivo de salud, religiosos, deportivos, culturales, de estudio, científicos, etc.

Según el medio de transporte utilizado, el turismo puede ser:

a) Aéreo; b) Terrestre; c) Marítimo.

La demanda turística corresponde a una oferta que comprende diferentes formas de alojamiento: hoteles, condominios, tiempo compartido, sitios para acampar, casas propias o rentadas o de familiares y amigos, casas rodante, centros vacacionales, etc.; de medios de transporte: privado o publico; de infraestructura: sistemas de agua potable de drenaje de electricidad de comunicaciones, puertos, estaciones de autobuses, ferrocarril, aeropuertos, carreteras, etc.; así como diferentes servicios: restaurantes, agencias de viajes, centros nocturnos, etc. El turismo supone también la producción y distribución de una gran variedad de bienes: vestido y artículos diversos para vacaciones, bronceadores, artículos para caza y pesca deportiva, lanchas, equipos de buceo, juguetes para la playa, equipo para acampar, vehículos especializados como casas rodantes y similares, equipo deportivo, artesanías, curiosidades, etc.; y actividades industriales asociadas directamente con el desarrollo de turismo: creación de rutas turísticas, fabricación de aviones, autobuses, barcos, ferrocarriles, equipos e instalaciones para las actividades gastronómicas, de hospedaje y los relativos a la inmensa gama de concesiones y servicios turísticos etcétera (48).

SIMILITUDES ENTRE TIEMPO LIBRE, RECREACION Y TURISMO

Tiempo Libre: es el tiempo disponible que queda ya sea después de todas las actividades rutinarias o después de haber realizado las actividades ya proyectadas con anterioridad dentro de un horario programado, en otras

(48) OP. CIT. RAMIREZ BLANCO. P.23

palabras, es el tiempo disponible para hacer lo que uno elija.

Recreación: forma parte integral del tiempo libre, es decir, ya implica una amplia variedad de actividades que se emprenden durante el tiempo libre.

TURISMO

Turismo: es el viaje que hace una persona o más ya por placer, o de negocios, fuera de su lugar de residencia o habitat, sin el propósito de quedarse a vivir.

El Turismo tiene tres características fundamentales:

I. El turismo que es el desplazamiento de las personas de un lugar a otro con fines recreativos y distintos a su actividad habitual, dando lugar a una segunda ramificación;

II. El interés de invertir para la satisfacción de esa demanda turística: construcción de hoteles o de centros recreativos;

III. Y lo anterior motiva a la operatividad de los bienes y servicios para la mejor atención al turista.

Existen igualmente gran cantidad de definiciones sobre la palabra y contenido del turismo, pero de hecho todas ellas, guardan entre sí una similitud, la afición a viajar, por el gusto de recorrer un país.

Encontraremos en todas las definiciones diferencias, pero siempre conservando la esencia misma de su contenido, pudiendo ofrecer la siguiente: Turismo es el desplazamiento temporal de una o más personas a un lugar distinto al de su residencia, ya sea para su recreación, su descanso, distracción, cultural o de negocios; cualquiera de ellos puede ser el móvil, pero la característica principal para que sea turismo es que sea de carácter temporal. De aquí se genera la demanda del transporte, alojamiento, alimentación, paseos, guías, estancias adecuadas, etc., los cuales crea la necesidad del surgimiento de una oferta, la oferta turística, la cual van a consistir en bienes y servicios organizados de carácter turístico.

De lo antes expresado, se puede ver que se desprenden dos clases de actividades particulares, la oferta y la demanda turística, es decir, la empresa o industria turística por una parte, y los turistas nacionales o extranjeros por otra, sólo basta que estos últimos se encuentren con el ánimo de una estancia temporal sea cual fuere el motivo de su estancia.

De aquí se origina el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales característicos de un determinado lugar que lo hace un atractivo para que sea visitado, influyendo en el la cultura prehispánica, histórica, cultural, bondades climatológicas, riquezas, bellezas naturales, atractivos recreacionales etcétera.

El turismo es muy activo, participa en todas las ramas de la economía, porque sus actividades implica la de producción, distribución y consumo.

El turismo es una actividad de enorme importancia para la vida social, en especial constituye una alternativa para que las personas usen adecuadamente su tiempo libre (49).

Como hemos visto, el turismo es el movimiento temporal de personas hacia distintos destinos de sus lugares normales de trabajo y residencia, de manera que implica tanto las actividades emprendidas durante su estancia en esos destinos, como las facilidades creadas para satisfacer sus necesidades; en otras palabras turismo es la gente fuera de su habitat usual, a los establecimientos que responden a los requerimientos de los viajeros y a las repercusiones que tienen el bienestar económico, físico y social de sus anfitriones. También se incluye dentro del turismo el móvil, sus motivaciones y experiencias del turismo, las expectativas y ajustes realizados por residentes de áreas de recepción, y los papeles que desempeñan las numerosas agencias e instituciones que interceden entre ellos (50).

La relevancia del turismo ha llevado a la creación del establecimiento de los departamentos gubernamentales de turismo, el estímulo y el patrocinio de desarrollos turísticos, y la proliferación de pequeños negocios y de corporaciones multinacionales que contribuyen al auge de la industria del turismo y obtienen beneficios de ella. El turismo es un potencial tanto para el cambio económico como social; el turismo ha estimulado el empleo y la inversión y modificado el uso de suelo y su estructura económica, al tiempo que efectúa una contribución positiva en la balanza de

(49) PLAN NACIONAL DE TURISMO. EDITADO POR LA SECRETARIA DE TURISMO. 1980.

(50) OP. CIT. RAMIREZ BLANCO MANUEL, P.26

pagos en muchos países del mundo. El turismo ha surgido como un poderoso agente de cambio y crea repercusiones que son claramente el producto de los desarrollos turísticos; paisajes de centros turísticos, la construcción de parques, la generación de empleos e ingreso, etc.

E L C O M E R C I O

Se ha considerado por mucho tiempo que el Turismo tiene su base en el comercio (artículo 73 fracción X Constitucional) por lo que consideramos oportuno exponer en el presente trabajo de investigación, las facultades del gobierno federal en el comercio y sus alcances jurídicos.

Al Turismo se le ha considerado como parte del comercio, a un nivel especializado que implica un servicio de verdadera calidad y un determinado costo, en donde se crean actos jurídicos, es decir, contratos y convenios sobre las actividades que se prestan en un determinado lugar o región clasificado como alto factor turístico, aprovechando y explotando aquellas costumbres y tradiciones nacionalistas o regionalistas de pueblos con incalculable riqueza de contenido, así como el atractivo ineludible de aquellos pueblos que su atractivo principal es el que hayan conservado su medio ambiente y su identidad histórica y cultural, evitando el cambio de imagen que los caracteriza con un "aire" peculiar, diferenciándose de otros pueblos con distinta personalidad, costumbre, tradición y cultura que los identifica como otro pueblo pero siendo parte del mismo contexto general de una nación.

Sin la intención de limitar, podemos decir que el Turismo es una de las actividades en la que en su conjunto o por separado, de acuerdo a las circunstancias, aprovecha y explota el quehacer cultural de un pueblo en un determinado lugar y/o las bellezas y paisajes que ofrece la naturaleza de una región que constituyen un fuerte atractivo de personas de distintas partes tanto del país de origen como del resto del mundo.

El Turismo es una puerta abierta al conocimiento cultural de un determinado lugar, así como la invitación a lugares exóticos y de increíbles bellezas naturales susceptibles y propicios para la recreación en toda su plenitud, como la diversión, el relajamiento, el descanso, la distracción, siendo gran restablecedor de energías, gastadas en la vida cotidiana del turista, dando lugar a múltiples efectos en el individuo logrando su armonía mental, fisiológica y espiritual, y que repercute en su vida social (51).

El Turismo se manifiesta, tanto en la prestación especializada de bienes y servicios, como la organización, planeación, proyectos y desarrollos de lugares de atracción para nacionales y/o extranjeros.

Mientras que en el comercio se caracteriza como una actividad con finalidad de lucro, el Turismo se caracteriza por ofrecer bienes y servicios que constituyen actividades de carácter económico, como son la prestación de servicios especializados del artesano, los guías de turistas, las agencias de viajes,

(51) ERGONOMIA. GRAN LAROUSSE UNIVERSAL. VOL. XIV EDICION 1981. PLAZA & JAMES EDITORES. IMPRESO EN ESPAÑA.

así como los que ofrecen los hoteleros, restauranteros y diversos tipos de servicios que se encuentran en el lugar (secretariales, mensajería, recados, copias de todo tipo, engargolado, encuadernado, telefonía, fax, etc.).

El Turismo forma parte del contexto económico, por lo que se involucra en múltiples actividades de los sectores social y privados, así como la intervención del sector público en sus distintos niveles de gobierno: federales, estatales y municipales. Entre las federales encontramos: las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Salud, Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial, entre otras.

La característica principal del comercio, es su aspecto económico, que significa cambio, intercambio, es el poner al alcance de otro (consumidor) una cosa o producto. Se realiza una función de intermediación o intercambio, y esta intermediación se realiza con el propósito de obtener un lucro (52). El comercio resulta de una organización de una actividad compleja de la sociedad. El comercio surge del fenómeno del trueque (53), en el que se daba el libre intercambio para satisfacer distintas necesidades, en donde se da un exceso de determinados satisfactores, y se carece de otros que son producidos por distintas células económicas, es porque se ha manifestado ya, aun cuando sea sólo de modo

(52) ARTURO PUENTE Y OCTAVIO CALVO. DERECHO MERCANTIL. EDITORIAL BANCA Y COMERCIO. 1990. P. 16

(53) MANTILLA MOLINA, ROBERTO L. EDITORIAL PORRUA 1990. P. 23.

embrionario, la división del trabajo, y consecuencia necesaria de ésta es que la tarea de realizar cambios entre las distintas unidades económicas la asuma, de manera especializada, una persona, o un grupo determinado de personas, cuya actividad económica consista, justamente, en efectuar trueques, no con el propósito de consumir los objetos adquiridos, sino con el de destinarlos a nuevos trueques, que llevarán el satisfactor de quien lo produce a quien lo ha menester para su consumo. Surge así el comercio, el cambio para el cambio, y junto a la figura del labrador, del herrero, del carpintero, etc., aparece la del comerciante, el hombre que se dedica a interponerse, para facilitarlos, en el cambio de satisfactores (54).

LOS ACTOS DE COMERCIO

La palabra comercio posee diversos significados. Desde el punto de vista económico, es la ocupación o negocio de comprar y vender mercancías. En el campo del derecho, además de un sentido amplísimo en que designa al tráfico jurídico en general (como en los artículos 747, 748 y 749 del Código Civil del Distrito Federal, referentes a las cosas que se encuentran fuera del comercio), el concepto del comercio incluye todas las actividades que los Códigos mercantiles recogen y regulan (Gustavo R. Velasco).

Los actos de comercio son regulados por la legislación mercantil, en el cual dice en su artículo 1, que sus disposiciones son aplicables sólo a actos de comercio, además de que en su artículo 3o., también va a tener su alcance

(54) OP. CIT. MANTILLA MOLINA, R. P. 25.

jurídico hacia los sujetos que son considerados comerciantes enumerándoles sus derechos y obligaciones.

El código de comercio mexicano es un sistema mixto, porque regula el derecho objetivo y el derecho subjetivo.

La distinción de los actos civiles y de mercantiles, es en que el primero es el fin de una satisfacción personal del quien lo hace, pero no es su modo de existencia, en materia mercantil si lo es, es decir, que con esta actividad se va en busca del lucro.

Históricamente, la necesidad de determinar un concepto del acto de comercio se originó cuando el auge de las transacciones y el intercambio suscitó la dificultad de salvar el escollo que resultaba de tratar a personas no comerciantes conforme a los estatutos o reglas del Derecho Mercantil que era, entonces, el derecho propio de los comerciantes (55).

Al principio, todos los actos realizados por los comerciantes eran actos de comercio sujetos a una jurisdicción (competencia o facultad de la autoridad, para decidir sobre derechos controvertidos) o tribunal especial. Pero desde la Edad Media la doctrina se encontró con una categoría especial de actos que caían dentro del ámbito de aplicación de las reglas del Derecho Mercantil, con abstracción de la persona que los realizaba, ya fuese comerciante o no, y entonces se originó la necesidad de considerar una categoría de actos con la virtud de atraer a la jurisdicción mercantil a personas no

(55) GONZALEZ DIAZ, LOMBARDO. COMPENDIO DE HISTORIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO. EDITORIAL LIMUSA. 1984. P. 34.

comerciantes que los ejecutaban, es decir, que nació la objetividad del acto mercantil, en oposición a la vieja idea: subjetividad, que consiste en tener en cuenta solo el carácter de quien los realizaba, para darles el atributo de actos mercantiles a los realizados por comerciantes, y con ello, la base de la transformación actual del Derecho Mercantil, no ya como un conjunto de normas o reglas de conducta obligatoria aplicable solo a una clase o categoría de personas, los comerciantes, sino aplicable a una materia u objeto específico: el acto de comercio (56).

La primera clasificación que se ha hecho sobre los actos de comercio, es la distinción en objetivos y subjetivos. Los primeros son aquellos que son mercantiles porque es mercantil su objeto o materia; son los segundos aquellos que solo son mercantiles porque los ejecutan personas que tienen calidad de comerciantes, a menos de que el acto de naturaleza esencialmente civil, como el matrimonio, el testamento, el reconocimiento de un hijo, etc.

Bolaffio (57), inició una clasificación combatida por Mortara (58) y Arcangeli de actos de comercio considerados en relación de dependencia con los actos de comercio objetivos o subjetivos, es decir, como accesorios de estos y que adquieren su carácter por la teoría de lo accesorio, al considerar que siguen la suerte de lo principal, como por ejemplo, el alquiler que un comerciante lleva a cabo del local en que va a instalar su establecimiento de comercio, que es mercantil, por ser accesorio de la explotación

(56) ARTURO PUENTE Y OCTAVIO CALVO. OP. CIT. P.30

(57) CITADO POR ARTURO P. Y OCTAVIO C.. OP. CIT. P. 34.

(58) VEASE ARTURO P. Y OCTAVIO C. OP. CIT. 34.

comercial; la fianza, la prenda, la cesión de crédito mercantiles, etc.

Felipe de J. Tena (59) adopta una clasificación que considera dos grupos: uno de actos absolutamente mercantiles y otro de actos mercantiles relativos. Entre estos comprende: a) actos que corresponden a la noción económica del comercio; b) actos que dimanen de empresas; c) actos practicados por un comerciante en relación con el ejercicio de su comercio; y d) actos accesorios o conexos a otros actos mercantiles.

El criterio determinante de los actos de comercio absolutos u objetivos es que tienen la virtud de atraer a la jurisdicción mercantil a todo aquel que los lleva a cabo, haciendo caso omiso de su carácter de comerciante o no, o lo que es lo mismo, que son mercantiles bilateralmente. Los actos mercantiles relativamente son todos aquellos que no tienen esta virtud atractiva.

Existe otra clasificación llamada tripartita (60) que comprende:

1. Actos mercantiles que corresponden al concepto económico, incluyendo los realizados por empresas; 2. Actos mercantiles por referirse a cosas mercantiles por su naturaleza; y 3. Actos de comercio relacionados con la actividad mercantil, por lo que consideramos: I. Actos mercantiles que corresponden al concepto económico de comercio: todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos,

(59) OP. CIT.

(60) VEASE ARTURO PUENTE Y OCTAVIO CALVO, OP. CIT. P. 35

artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados; las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial; las compras y ventas de acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles; la enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo; las empresas de abastecimientos y suministros; las empresas de fabricas y manufacturas; las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua, y las empresas de turismo; las empresas de librerías, y las empresas editoriales y tipográficas; las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda; las empresas de espectáculos públicos; las operaciones de bancos; los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas; los contratos de fianza onerosa, siempre que sean hechos por Instituciones de Fianzas o Instituciones de Crédito, y los depósitos en los Almacenes Generales.

2. Actos Mercantiles por referirse a cosas mercantiles por su naturaleza: las compras y ventas de porciones de las sociedades mercantiles; los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio, todas las operaciones hechas sobre los certificados de deposito y bonos de prenda librados por almacenes; los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas, los vales u otros títulos a la orden o al portador, y todos los contratos relativos al comercio Marítimo y a la navegación interior y exterior.

3. Actos de comercio relacionados con la actividad mercantil: las operaciones de comisión mercantil (consideradas individualmente), las operaciones de meditación en negocios mercantiles; las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio; las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil, y los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio (61).

ANALISIS DE LOS ACTOS DE COMERCIO DE ACUERDO CON SU
ENUMERACION LEGAL.

A continuación se presenta un análisis por grupo de actos de comercio análogos:

ARTICULO 75:

Fracciones I, II, III y XXII:

A) Fracción I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados. Esta Fracción habla de bienes muebles llamados mercancías o artículos que se utilizan con el fin de una especulación comercial (62), es decir, el lucro, como la

(61) OP. CIT. PUENTE Y CALVO. P.37

(62) TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO MERCANTIL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA.

compra-venta, permuta, cesión, dación en pago, etc., o sea las adquisiciones y enajenaciones.

Esa intención de lucrar indica la intermediación, el intercambio de esos bienes de una manera reiterada, el cual se hace con el hábito para un modus vivendi, cayendo en las suposiciones previstos por la legislación de la materia. Y aquí es donde encontramos una marcada diferencia con los actos de carácter civil, en que aunque se obtenga un lucro, este se obtiene de manera ocasional o contingente (63);

B) Fracción II. Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial. En el sentido económico, los bienes inmuebles son susceptibles de circulación, es decir, circula económicamente cuando cambia de titular en virtud de actos de enajenación o transmisión de la propiedad.

Esta fracción indica que sólo son mercantiles las operaciones de compra y de venta de inmuebles con propósito de especulación, excluyéndose cualquier otro contrato que tenga por objeto inmuebles, en atención a que es un caso excepcional y, además, porque es manifiesta la intención de la ley de atribuir comercialidad únicamente a las compras y ventas en el caso de la fracción II, a diferencia de la I, en la que no sólo se consideran comerciales las compras y ventas de bienes muebles, sino toda adquisición, enajenación o alquiler de ellos con propósito de lucro.

C) Fracción III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles. Las acciones o

(63) OP. CIT. PUENTE Y CALVO. P.38

títulos de participación, son los documentos donde consta la aportación de capital que se hace a una sociedad, que sirven además para acreditar y transmitir la calidad de socio. Las obligaciones, son títulos de crédito que emiten las sociedades anónimas y que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo constituido a cargo de la sociedad emisora. Las porciones son las cuotas de aportación a una sociedad mercantil de las clasificadas dentro de la categoría denominadas de personas, y por tanto, no se consignan en un título de crédito, ni tienen realmente nada que ver con éstos, puesto que representan una participación individual o personal en esa sociedad, y en consecuencia, es criticable que esta fracción incluya los actos que tienen por objeto porciones, al lado de actos referentes a títulos de crédito.

C) Fracción XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo. Esta fracción afirma la franca orientación del Derecho Mercantil en el sentido de considerar dentro de su esfera a la industria agrícola y no sólo a la fabril y a la manufacturera.

FRACCIONES IV, XVIII, XIX y XX:

A) Fracción IV. Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio. Las obligaciones del Estado Mexicano se señala los Bonos del Gobierno Federal, que son los llamados títulos de deuda pública; los Certificados de Participación Patrimonial (CETES), los Petrobonos, etc., documentos que estando

destinados a circular, son necesarios para ejercer el derecho literal y autónomo que en ellos se consigna.

B) Fracción XVIII. Los depósitos en los Almacenes Generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos. La situación de esta fracción se refiere a dos partes: la primera, a los actos comerciales de los Almacenes Generales, que son empresas especialmente organizadas para la recepción y custodia de mercancías; la segunda, de actos que son comerciales por recaer sobre títulos de crédito, certificados de depósito y bonos de prenda que se expiden a consecuencia de contratos de depósito en Almacenes Generales.

C) Fracción XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas. Son títulos de crédito que la Ley les da el carácter de bienes muebles mercantiles.

D) Fracción XX. Los valores u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio. Todos los documentos elaborados para el auxilio en el comercio, hechos por los comerciantes, son considerados valores de diversos tipos y que la ley los denomina títulos de crédito.

FRACCIONES V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV y XVI:

Cabe señalar que los actos mencionados por estas fracciones son realizados por empresas, en su constitución, en su funcionamiento o en su explotación. Desde el punto de vista

económico, la empresa es la organización que tiene como función coordinar los factores económicos de la producción; la naturaleza, el capital y el trabajo; con miras a satisfacer las necesidades del consumo, es decir, para llenar una función de interposición en la circulación de las riquezas (64).

Siguiendo el concepto económico de Vivante, la empresa puede aceptarse en sentido jurídico; pero algunos autores, entre ellos Ascarelli y Rocco, estiman que la empresa desde el punto de vista jurídico es la organización del trabajo ajeno, opinión a la que se adhiere Tena Ramírez. Pero la legislación mercantil mexicana demuestra en su fracción XV del artículo 75, que los contratos de seguros de toda especie cuando son realizados por empresas, éstas no organizan o coordinan de modo principal trabajo ajeno, sino más bien capitales propios y ajenos.

A) Fracción V. Las empresas de abastecimiento y suministros. El abastecimiento es la provisión, generalmente periódica, de víveres, forrajes, municiones, material sanitario, servicios, aguas, etcétera, lo que en último término también es el suministro. Hay que determinar su esencia, para distinguirlo de la compra-venta mercantil de cosas que no se entregan desde luego, que es el contrato a que más se asemeja, y en este punto encontramos que aunque el suministro comprende a veces la entrega de artículos a tiempo determinado, su esencia no es esta entrega de efectos, sino el servicio prestado por la empresa de hacer precisamente esta entrega, de un modo seguro y cierto, y en las

(64) OP. CIT. PUENTE Y CALVO. 39.

condiciones estipuladas, de cosas y efectos que se tienen ya o que se van a adquirir posteriormente por ella a fin de cumplir sus compromisos.

B) Fracción VI. Empresas de construcciones y trabajos públicos y privados. Son las que tienen a su cargo la función de construir, de demolición y de transformación de inmuebles. Estas empresas tienen el carácter de mercantiles aun cuando el organizador de los factores económicos de la producción, no ministre los materiales propios para la obra, pues bastará el lucro que obtiene con su interposición, mediante el uso de su maquinaria y útiles, para darle aspecto mercantil a su actividad.

C) Fracción VII. Las empresas de fábricas y manufacturas. El objeto de estas empresas es la labor de transformación de materias primas, ya en estado natural o trabajadas, para ponerlas en condición de ser aprovechadas en el consumo y en esto consiste la labor de interposición del empresario, que no realizan, por ejemplo, el obrero que vende su trabajo, ni el artesano que compra artículos para enajenarlos después de la ejecución del trabajo que los transforma.

D) Fracción VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua, y las empresas de turismo. El contrato de transporte es mercantil aunque no se practique por empresas, según el artículo 576 del Código de Comercio, al considerarlo mercantil cuando tiene por objeto el transporte de mercaderías u objetos de comercio, o cuando se realiza por un porteador (quien realiza el transporte) comerciante, o por persona dedicada a hacer transportes para el público. Las empresas de turismo son las que tienen por

objeto la prestación de bienes y servicios a aquellas personas que viajan con propósitos de recreo e incursionan de un lugar a otro ya sea de su propio país o del extranjero.

E) Fracción IX. Las librerías y las empresas editoriales y tipográficas. Las empresas de librerías es el acto de comprar y vender libros con propósitos de lucro; que quedaría incluido en la fracción I del artículo 75.

El objeto de estas empresas de librería es la divulgación y suscripción de obras y publicaciones periódicas, así como ser comisionistas de casas editoras o depositarias de obras para su venta al público y para se devueltas a su propietario, al cabo de un cierto tiempo, cuando no se realiza esa venta.

Las empresas editoriales tienen por objeto publicar y difundir producciones del espíritu, adquirir los derechos exclusivos del autor, mediante un contrato llamado de "edición", que es un contrato sui generis o especial, que no es, ni una venta de obras, ni un arrendamiento del derecho exclusivo a publicar dichas obras. Por medio de ese contrato de edición un autor de una obra científica o literaria o simplemente artística, se obliga con su editor y éste se compromete a publicarla y propagarla entre el público por medio de la escritura, dibujo, imprenta, pintura, grabado o litografía.

F) Fracción X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda. Las empresas de comisión mercantil son aquellas (comisionistas) que por medio de un contrato compran y venden ya se en nombre propio pero por cuenta de otra persona o personas (comitente), y de acuerdo a la ley

mexicana, comisión se entiende como el mandato aplicado a los actos de comercio. Las agencias u oficinas de negocios, son las organizaciones que tienen por objeto la coordinación de los factores de la producción que es el capital y el trabajo. Este tipo de acto realmente puede ser tanto un acto civil como mercantil, y se considera mercantil porque así lo manifiesta la ley. Los establecimientos de ventas en pública almoneda son también agencias de negocios.

G) Fracción XI. Las empresas de espectáculos públicos. Son aquellas que tienen por objeto la distracción, el entretenimiento, la diversión y la recreación del público en general con demostraciones artísticas (ballet, conciertos, [obras de música clásica, ópera, recitales, etc.]), teatrales, cines, circos, charreadas, deportivos, etcétera, etcétera, organizando el trabajo ajeno y en algunas ocasiones el capital ajeno.

H) Fracción XIV. Las operaciones de bancos. Las operaciones bancarias son aquellas que captan recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público en general, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso los accesorios financieros de los recursos captados (65). Este tipo de operaciones solo es permitido a las instituciones de banca y crédito y que su objeto principal es el manejo de recursos económicos representados por diversos documentos de valores que representan distintos productos y mercancías, y además, el documento valorativo de uso corriente y curso legal por

(65) ARTICULO 2o. SEGUNDO PARRAFO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

excelencia, el dinero. Las operaciones de esta clase descansan todas en el crédito como por ejemplo: el préstamo, la apertura de crédito, el reporto, la recepción de depósitos, las emisiones de bonos, el descuento, etc.

I) Fracción XVI. Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas. El artículo 1o. de la Ley Sobre el Contrato de Seguro (LSCS), recita que la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad en el contrato. Las empresas de seguros sólo podrán organizarse y funcionar de conformidad con la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (66). Como podrá observarse, los aseguradores sólo pueden ser empresas organizadas como sociedades anónimas o mutualistas y funcionan previa autorización del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los contratos de fianza onerosa siempre que sean hechos por Instituciones de Fianzas o por Instituciones de Crédito. La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de 26 de diciembre de 1950, en sus artículos 3o., 5o. y 15o., estableció que se requiere autorización del Gobierno Federal para dedicarse a la práctica habitual de operaciones de fianzas a título oneroso en cualquier ramo y que esta autorización se otorgará discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las empresas constituidas en forma de sociedad anónima de capital fijo que se ajusten a la legislación mercantil en lo no previsto por esa Ley. Las fianzas o garantías otorgadas por aquellas Instituciones son actos de

comercio según lo establece el artículo 2o. de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (67).

Fracciones XII y XIII:

A) Fracción XII. Las operaciones de comisión mercantil. Por comisión se entiende el mandato aplicado a los actos de comercio, lo que quiere decir que el comisionista actúa, no en nombre propio y por cuenta propia, sino en nombre ajeno y por cuenta ajena (aunque puede obrar en su propio nombre).

El contrato de comisión, tal y como se concibe legal y doctrinalmente es desconocido como institución de Derecho Civil, por lo que la expresión comisión mercantil es redundante.

B) Fracción XIII. Las operaciones de mediación en negocios mercantiles. Estas operaciones son las hacen los corredores, que son quienes se interponen entre las partes acercándolas para llevar a cabo operaciones de comercio, a cambio de un corretaje, que es la retribución del servicio prestado (contrato de obras). Por la naturaleza de su intervención, que sólo es de acercamiento, no realizan ningún contrato, sino que ayudan a realizarlo, pero las partes, al solicitar el servicio de mediación sí realizan un contrato de naturaleza forzosamente accesoria del contrato principal mercantil en sí, aunque el corredor sólo realice un acto civil.

(67) OP. CIT. PUENTE Y CALVO. P. 42.

Fracción XV:

Esta fracción hace la referencia de todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior. Entre éstos se comprenden numerosos actos de naturaleza muy diversa de la propiamente mercantil, por su objeto, pero atendiendo al origen histórico del tráfico marítimo, que fue de naturaleza mercantil por ser una actividad propia de comerciantes, se consideran mercantiles.

FRACCIONES XVII Y XXI Y XXII:

A) Fracción XVII. Los depósitos por causa de comercio. Como son actos efectuados por comerciantes son considerados actos mercantiles para secundar y facilitar su comercio (68). Esta teoría de lo accesorio, tiene su fundamento en la presunción (que admite prueba en contrario), de que el comerciante ha de consagrar al comercio la mayor parte de su actividad, y por tanto, la mayor parte de los actos que ejecuta constituyen directamente su comercio, o se refieren a él. En efecto, las relaciones jurídicas que son las ligas que se establecen entre personas respecto a su conducta y que constituyen los derechos subjetivos, constan de tres elementos constitutivos: el sujeto, el objeto y el acto que los origina. A cada rama del derecho corresponde el estudio de las relaciones de una categoría especial. Al Derecho Mercantil corresponde el estudio de las relaciones jurídica (69), de naturaleza mercantil, que vienen a ser las que se derivan de la

(68) TEORIA DE LO ACCESORIO. DOCTRINA DEL DERECHO CIVIL FRANCES.

(69) FELIPE DE J. TENA. DERECHO MERCANTIL MEXICANO. P. 49.

realización de actos mercantiles, o del ejercicio del comercio. Son sujetos de las relaciones jurídicas mercantiles, las personas que en ellas intervienen originando entre ellas ligas obligatorias respecto a su conducta. Estas relaciones jurídicas deben su carácter mercantil, ya sea a que su objeto es una cosa mercantil por su naturaleza (actos de comercio objetivos), y quienes intervienen en la relación son entonces sujetos mercantiles ocasionales, o bien, lo deben a que los sujetos que en dicha relación intervienen (actos de comercio subjetivos), son comerciantes, esto es, sujetos mercantiles propiamente tales, aunque el objeto de aquélla no sea mercantil, pero siempre que no sea de naturaleza esencialmente civil, como el matrimonio, el reconocimiento de hijo, el testamento, etc.

B) Fracción XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil. Atendiendo al criterio jurídico subjetivo, estas relaciones son esencialmente mercantiles, al igual que la referencia del párrafo anterior.

C) Fracción XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio. De aquí podemos clasificar dos situaciones que el mismo código de comercio contempla en el Capítulo II del Título Tercero artículo 309, referente a los factores y dependientes. El primero constituido por los que sólo tienen relación entre el empleado y el comerciante dueño de la negociación para la que aquél trabaja, el segundo, constituido por los actos relacionados con los terceros que contratan con el empleado en lo que concierne al comercio del negociante.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA⁷⁹

Los actos del primer grupo corresponden a una disciplina jurídica independiente, el Derecho del Trabajo, quien es la que rige las relaciones laborales estando frente a ella las disposiciones legales constitucionales en el artículo 123 apartado A, y los actos del segundo grupo corresponden a la materia mercantil, existiendo, por tanto, dos situaciones de regulación jurídica distintas en una relación muy estrecha de la actividad de los comerciantes.

FRACCION XXIV:

Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código. Por si al legislador se le escapa alguna otra descripción prevé esta situación interpretándose que la enumeración que se hace es enunciativa y no limitativa.

CLASIFICACION DOCTRINAL DE LOS ACTOS DE COMERCIO

Una vieja clasificación de los actos de comercio los distingue en objetivos y subjetivos. Son los primeros aquéllos que son mercantiles porque su objeto o materia es de carácter lucrativo siendo una forma de vida del que comercia o trafica; son los segundos aquéllos que sólo son mercantiles porque los ejecutan personas que tienen calidad de comerciantes, a menos de que el acto sea de naturaleza esencialmente civil, como el matrimonio, el testamento, el reconocimiento de hijo, etcétera. (70).

(70) OP. CIT. PUENTE Y CALVO. P. 45.

Felipe de J. Tena (71), adopta una clasificación que considera dos grupos: uno de actos absolutamente mercantiles (objetivo) y otro de actos mercantiles relativos, que comprende: a) actos que corresponden a la noción económica del comercio; b) actos que dimanen de empresas; c) actos practicados por un comerciante en relación con el ejercicio de su comercio, y d) actos accesorios o conexos a otros actos mercantiles.

Mantilla Molina (72) los clasifica de la siguiente manera: a) actos absolutamente mercantiles; b) actos de mercantilidad condicionada; c) actos mercantiles atendiendo a su fin o motivo; d) actos mercantiles por alguna de las personas que en ellos intervienen; e) actos mercantiles por su objeto; f) actos mercantiles accesorios o conexos, y g) actos unilateralmente mercantiles.

Arturo Puente y Octavio Calvo (73), ambos adoptan una clasificación tripartita que comprende: I. Actos mercantiles que corresponden al concepto económico de comercio, incluyendo los realizados por empresas; II. Actos mercantiles por referirse a cosas mercantiles por su naturaleza, y III. Actos de comercio relacionados con la actividad mercantil.

I. Actos mercantiles que corresponden al concepto económico de Comercio: todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados

(71) OP. CIT.

(72) OP. CIT.

(73) OP. CIT.

o labrados; las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial; las compras y ventas de acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles; la enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo; las empresas de abastecimientos y suministros; las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados; las empresas de fábricas y manufacturas; las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua, y las empresas de turismo; las empresas de librerías, y las empresas editoriales y tipográficas; las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda; las empresas de espectáculos públicos; las operaciones de bancos; los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas; los contratos de fianza onerosa, siempre que sean hechos por Instituciones de Fianzas o Instituciones de Crédito, y los depósitos en los Almacenes Generales.

II. Actos mercantiles por referirse a cosas mercantiles por su naturaleza: las compras y ventas de porciones de las sociedades mercantiles; los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio, todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por almacenes; los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas, los vales u otros títulos a la orden o al portador, y todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior.

III. Actos de comercio relacionados con la actividad mercantil: las operaciones de comisión mercantil (consideradas individualmente); las operaciones de mediación en negocios mercantiles; las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio; las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil, y los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio.

Gustavo R. Velasco (74) realiza un interesante estudio respecto a las facultades del gobierno federal en materia de

(74) REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. GUSTAVO R. VELASCO. AÑO 8 NUM. 8. 1984. ESCUELA LIBRE DE DERECHO. "LAS FACULTADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE COMERCIO.

I. Entre las facultades que nuestra Constitución Política atribuye al Congreso General, se encuentra la de "legislar en toda la República sobre... comercio" (artículo 73, fracción X). La frase es sencilla y explícita. Ni su construcción ni las palabras que emplea, ofrecen dificultad ni suscitan duda. Sólo la voz comercio, por lo demás, razonablemente clara, puede requerir elucidación posterior. Pero con esta salvedad, parece a primera vista que la Federación goza de una facultad completa, ilimitada en sí misma, para dar leyes sobre comercio. Y como la manera normal de colocar una materia dentro de la competencia federal consiste en autorizar al Congreso para que legisle sobre ella, también parece evidente la conclusión de que el comercio, todo el comercio y desde todos los puntos de vista, es incumbencia del Gobierno Federal.

Como toda ciencia, la del derecho, más precisamente, la jurisprudencia técnica, no se contenta con el conocimiento vulgar que es consecuencia de la aplicación sin guía de una inteligencia individual, sino que persigue un conocimiento científico, tanto vale decir un conocimiento más seguro y digno de confianza, que se alcanza mediante la observancia de un método especial. En consecuencia, para aceptar como buena la interpretación de un texto, exige que ésta se haya

establecido con apego a la técnica que reconoce. El hecho frecuente de que el significado aparente de un precepto jurídico no coincida con su lectura verdadera, no es un buen argumento en contra de ésta. Los resultados del trabajo científico únicamente pueden combatirse demostrando que el método empleado es defectuoso o que se aplicó incorrectamente en el caso de que se trate. Pero repito que el hecho de que el conocimiento científico no confirme las conclusiones del conocimiento vulgar o de que inclusive las contradiga, carece de toda influencia sobre la validez de las mismas. Se trata de una consideración extraña, que la jurisprudencia técnica no puede tomar en cuenta a menos de ser infiel a su método, es decir, a menos de que renuncie a ser una ciencia verdadera.

El presente trabajo tiene por objeto someter el sentido aparente de la autorización para legislar sobre el comercio, a la prueba de las reglas de interpretación de la técnica jurídica. Si en él se llega a la conclusión de que no es exacto que la Constitución otorgue al Gobierno Federal una facultad plenaria en dicha materia, no bastará para impugnarla la acusación popular de que la jurisprudencia es el arte de hacer aparecer lo negro como blanco. En contraste con las ciencias naturales, que no tienen dificultad en lograr la adhesión general a sus enseñanzas, cuando no llegan hasta inspirar un verdadero fanatismo, la ciencia del derecho comparte con las ciencias sociales la ingrata tarea de enfrentarse a una actitud de escepticismo y desconfianza. Nadie discute el análisis del bacteriólogo, que declara que no es potable el agua aparentemente fresca y pura de una fuente; y aun los poetas aceptan que el centellear de las estrellas no pasa de ser una amable mentira. En cambio, los resultados a que conduce la aplicación de la técnica jurídica no poseen ni de lejos el prestigio y la autoridad que rodean a los obtenidos con las técnicas del laboratorio o el observatorio y, contrariamente al consejo implícito en la máxima latina, el hombre de la calle no abriga dudas de que siendo capaz de leer las leyes, también se halla habilitado para decidir sobre su recto sentido. Pero sean cuales fueren las causas de esta situación, tanto las necesarias, quiero decir las inherentes a la materia y limitaciones de nuestra disciplina, como las accidentales, sin olvidar la parte de culpa que seguramente corresponde a quienes la cultivamos, es lo cierto que ni la indudable inferioridad de la ciencia jurídica frente a las ciencias naturales en el aspecto a que me refiero, ni el recelo popular que se encuentra a la base de aquella, pueden hacer que abandone el principio

fundamental de que sus conclusiones únicamente pueden combatirse mediante los mismos procedimientos que sirvieron para establecerlas.

II. Una de las reglas de interpretación que la técnica jurídica debe al fino criterio de los jurisconsultos romanos, sienta que "In civile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita judicare vel respondere" (Es contra derecho juzgar o responder en vista de alguna parte pequeña de la ley, sin haber examinado atentamente toda la ley). Como expresión que es de una necesidad lógica, este principio de interpretación posee la misma validez en el derecho moderno que en la época en que Celso lo enunció. Responde, dice Góny, al hecho de que "el texto de la ley se nos ofrece, no como una proposición aislada, reducida a los términos indispensables, sino como la fracción de un conjunto, considerado en su unidad y su totalidad". Se trata, por otra parte, de una regla de carácter general, aplicable en todas las ramas del Derecho. En el constitucional, concretamente, tanto la doctrina como la jurisprudencia afirman el principio con especial vigor. "La Constitución es un todo desde el punto de vista lógico y cada una de sus disposiciones es parte integrante de dicho todo, por lo cual es correcto lógicamente, más aun, es imperativo, interpretar cada parte a la luz de las disposiciones de todas las otras", opina Willoughby. La Suprema Corte del país vecino declara que "la Constitución de los Estados Unidos, con las diversas enmiendas a la misma, debe considerarse como un documento único y todas sus disposiciones han de estimarse como de igual validez". Y se comprende que así sea, ya que la coherencia y la unidad resultan más necesarias en la aplicación de la ley fundamental que tratándose de otras divisiones del derecho, puesto que las consecuencias de que la regla se desatendiera, también serían más graves y de mayor trascendencia que en esferas inferiores.

Si haciendo aplicación del viejo y probado principio, procedemos a examinar toda la Constitución de que forma parte la frase inicial de la fracción X del artículo 73, al punto encontraremos motivos serios para dudar del sentido absoluto que parece corresponder a esta disposición cuando se tomó aisladamente. Apenas una o dos líneas antes, la fracción IX del mismo artículo confiere al Congreso la facultad especial de "impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones". Frente a una autorización amplia, sin límites, tenemos, pues, otra específica, dirigida a un fin concreto. Pero si nuestra hipótesis sobre el

sentido de la primera es exacta, entonces la segunda está contenida en aquélla y sale sobrando. En otras palabras, si el Congreso puede aprobar toda clase de leyes sobre el comercio, también ha de poder expedir las necesarias para impedir las obstrucciones al comercio interestatal. Y como otro sano principio interpretativo quiere que "se dé efecto, si es posible, a todo el documento y a todos sus artículos y fracciones", no es posible resolver el desacuerdo entre ambas divisiones, suponiendo, sin prueba alguna que lo apoye, que la fracción IX representa simplemente un caso de ejercicio de la potestad contenida en la X, que el Constituyente quiso mencionar por separado debido a razones particulares. La técnica jurídica exige, por el contrario, que "si las distintas partes parecen estar en conflicto, los tribunales deben armonizarlas si es factible, y deben inclinarse a favor de una interpretación que imparta eficacia a todas las palabras, en contra de otra que haga que algunas resulten ociosas y nugatorias".

Hasta aquí el obstáculo que opone la fracción IX del artículo 73 Constitucional a la tesis de que el comercio es pura y simplemente una materia federal. Aunque no reviste el mismo carácter patente, tajante, que aquél, de la propia fracción X surge otra dificultad para admitirla. Con arreglo a esta división, el Congreso no solamente puede legislar sobre comercio, sino también sobre minería, hidrocarburos, industria cinematográfica, instituciones de crédito y energía eléctrica, así como establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de la Constitución. Como es sabido, la palabra comercio posee diversos significados. Desde el punto de vista económico, "es la ocupación o negocio de comprar y vender mercancías". En el campo del derecho, además de un sentido amplísimo en que designa al tráfico jurídico en general (como en los artículos 747, 748 y 749 del Código Civil del Distrito Federal, referentes a las cosas que se encuentran fuera del comercio), el concepto del comercio "incluye todas las actividades que los Códigos mercantiles recogen y regulan". Pero si la Constitución ha considerado necesario mencionar expresamente las actividades enumeradas en la fracción X, tiene que ser porque no están comprendidas dentro del comercio de que también habla. En otras palabras, parece que de las varias acepciones de la voz de que tratamos, el Constituyente optó por una restringida, en que comercio se distingue de minería, banca, energía eléctrica, industria cinematográfica e industria petrolera, y se contrapone a estas otras actividades económicas. Sin embargo, en contra de esta suposición, tenemos el hecho de

que desde cierto punto de vista, la legislación mercantil, es decir, la legislación sobre el comercio expedida con apoyo en la primera parte de la fracción X, sí abarca a las demás actividades cuya regulación autoriza este precepto. Todas ellas son "actos de comercio" dentro de lo dispuesto por el artículo 75 del Código de Comercio o por prevención expresa contenida en otras leyes. En el mismo caso de ser objeto de declaración especial y de estar comprendidos a la vez en la facultad para legislar sobre comercio, se encuentran los actos relacionados con las vías generales de comunicación. Por último, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la facultad en materia de comercio autoriza para legislar con relación a una variedad de asuntos para los cuales la Federación carece de competencia en general y que, por tanto, deben entenderse reservados a los Estados. (Como las empresas de abastecimientos y suministros, de construcciones y trabajos públicos y privados, de fábricas y manufacturas, de transportes (sin limitarse a los transportes en vías generales de comunicación), de librerías, espectáculos, etc., artículo 75 del Código de Comercio. Las empresas de turismo son actos de comercio según la adición de 28 de agosto de 1934 a la Ley General de Población, que le consagra su Título Cuarto. Sin embargo, soy de opinión que la Constitución no otorga facultades al Gobierno Federal sobre la industria turística.

La Suprema Corte de Justicia ha distinguido entre actividad industrial y actividad mercantil en el sentido de la sujeta a la aplicación del Código de Comercio, Ejecutorias Compañía Industrial de Orizaba, S.A., Semanario Judicial de la Federación, tomo XXXVI, pág. 1075, y Sindicato de Obreros de Molinos para Nixtamal, tomo XL., pág. 1256.)

La falta de acuerdo entre las dos fracciones sucesivas que he citado del artículo 73 de la Constitución, basta para plantear al jurista el problema de conciliar estos dos textos aparentemente discordes, mediante una interpretación que explique satisfactoriamente la necesidad de ambos y que dé efecto a cada uno de acuerdo con la regla de interpretación debe aclarar simultáneamente la contradicción interna que parece existir en la fracción X según ha señalado. Ese es el problema al que me voy a esforzar por encontrar solución en las páginas siguientes de este estudio. Pero desea hacer hincapié en que su existencia es independiente de la bondad de la solución que proponga. Aunque se demuestre que ésta es inaceptable o deja qué desear, seguirá siendo cierto que dos disposiciones de la Constitución no concuerdan, no embonan

como debieran, y subsistirá la necesidad de una interpretación, "en el sentido de la coexistencia y armonía de los diferentes artículos entre sí, y no en el de su exclusión".

III. Las críticas de que fue objeto a final del siglo pasado y en los primeros años del presente el llamado método tradicional de interpretación, pusieron en claro las limitaciones de que adolecía y han conducido a que se formulen con mayor precisión toda una serie de problemas que antes aparecían encubiertos bajo métodos y fórmulas aparentemente satisfactorios, pero en realidad engañosos o deficientes. Sin embargo, por lo que se refiere a la interpretación jurídica propiamente dicha, en cuanto distinta de la integración, la obra iniciada por Gény innegablemente ha servido para precisar ideas y para afinar procedimientos de trabajo, pero sería no solamente exagerado sino inexacto afirmar que ha cambiado éstos en forma radical. Los medios de interpretación, repito que tomada esta palabra en sentido estricto, siguen siendo los mismos que descubrió la jurisprudencia clásica, aunque extremando las diferencias que los separan e introduciendo otras distinciones inaceptables. En consecuencia, ya sea que se adopte como división principal la que propone Gény entre la fórmula del texto y los elementos extraños a la fórmula, o que se continúe mencionando por separado el medio gramatical, el lógico, el sistemático y el histórico, en el fondo el procedimiento será sensiblemente el mismo y el resultado a que se llegue tampoco podrá diferir en definitiva.

En la especie, el análisis de la fórmula por interpretar no proporciona ningún elemento que ayude a resolver el problema. Se explica que así sea, debido a que no tiene su origen en el texto mismo, sino que surge de la confrontación de éste con otras disposiciones de la Constitución, según se demostró en el lugar oportuno. Sería el caso, por tanto, de continuar con la interpretación sistemática, con el objeto de no salirse del texto de la ley, aunque ya considerado en su totalidad y no solamente en aquella parte cuyo sentido se desea fijar. En el lugar de proceder en esta forma, voy a ocuparme en seguida del medio histórico debido a la creencia de que éste proporcionará elementos más seguros para la interpretación sistemática. En otras palabras, en vez de idear soluciones personales y más o menos ingeniosas, que restablezcan la armonía entre los textos en oposición, para investigar en seguida si son conformes a los antecedentes históricos, trabajos preparatorios y de más elementos de esta

clase, voy a estudiar primero los datos de la historia, para determinar después si la solución que indiquen satisface las exigencias de la interpretación sistemática. Con este fin, voy a examinar los antecedentes de las fracciones IX y X tantas veces citadas, empezando por la primera.

La facultad de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, proviene de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de nuestras Constituciones de 1824 y 1857. Entre la disposición relativa de esta última, o sea la fracción IX del artículo 72, y la vigente en la actualidad, únicamente existen diferencias secundarias ("...para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas."). En cambio, el precepto de la Constitución de 1824 era muy diverso y en vez de una facultad específica, encaminada a corregir el mal concreto, como en las constituciones de 1857 y 1917, encontramos la facultad general de regular el comercio interestatal. En realidad, los autores de nuestra primera ley fundamental no hicieron otra cosa que traducir la llamada "commerce clause" de la Constitución Norteamericana, por cierto, con tan poco discernimiento que reprodujeron la referencia a las tribus indias, no obstante que entre nosotros no se las consideraba como entidades soberanas.

Por consiguiente, existe una diferencia de mucha importancia entre la Constitución vigente y su antecesora, por una parte, y la Constitución de 1824 y la Norteamericana, por la otra. Esta diferencia no fue fruto del acaso sino deliberada, querida por los Constituyentes de 1856. Al discutirse el precepto que se convirtió en fracción IX del artículo 72, se declaró que la Comisión de Constitución no quiso adoptar el texto de la carta de 1824, que parece que había suscitado las resistencias de los Estados, por lo cual consideró preferible limitar la facultad del centro a impedir las restricciones onerosas en el comercio entre los Estados, dejando en lo demás libre y expedita la soberanía de las localidades. Y la consecuencia que se desprende de la discrepancia que señalo es también importante, a saber, la de que en México resulta inutilizable, casi en su totalidad, la copiosísima jurisprudencia de los tribunales norteamericanos sobre la facultad de regular el comercio interestatal, así como la doctrina elaborada alrededor de ella.

A diferencia de la fracción IX, el origen de la fracción X del artículo 73, no se encuentra en la Constitución

Norteamericana sino en la Constitución de Cádiz de 1812. El artículo 258 de este célebre documento, prescribió que "el código civil y el criminal y el de comercio, serán unos mismos para toda la monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes". La reseña de las vicisitudes que mediaron antes de que la disposición que transcribo se convirtiera en facultad "para legislar en toda la República sobre comercio", es larga y un tanto complicada, por lo que sólo destacaré las más salientes a continuación. La disposición no se reprodujo en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824; sin embargo, que desee un principio existió un movimiento de opinión en pro de la expedición de un código mercantil, lo prueba el Decreto de 22 de enero de 1822, en que la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio participó en la Regencia haber nombrado varias comisiones que estudiarían en la formación de códigos, entre ellos el de comercio. La promulgación del Código de Comercio español, el 30 de mayo de 1829, probablemente influyó para que se continuara hablando de la cuestión, y Tena menciona en su Derecho Mercantil una iniciativa presentada el 28 de abril de 1834 a la Cámara de Senadores para que se aceptaran algunos artículos del Código Español. Estas ideas fueron acogidas en el proyecto de Constitución elaborado en 1842 por la mayoría de la comisión de constitución, en términos casi iguales a los empleados en la Constitución de Cádiz. La disposición alcanzó la categoría de precepto jurídico en las Bases Orgánicas de 1843, las que la reprodujeron agregando la parte final que ya se encontraba en la Constitución de Cádiz, sobre la posibilidad de hacer variaciones a los códigos en algunos lugares por circunstancias particulares. Y lo que hasta entonces no había pasado de ser promesa se convirtió en realidad al expedirse el 16 de mayo de 1854 el primer Código de Comercio que tuvo México, conocido por Código Lares por el nombre de su autor, el cual a pesar de su superioridad sobre la antigua legislación, fue derogado poco más de un año después, el 22 de noviembre de 1855, al triunfar la Revolución de Ayutla. Así llegamos al Congreso Constituyente de 1856, en el que nos detendremos un poco más, debido a la mayor importancia del fruto de sus trabajos.

El proyecto de Constitución se limitó a incluir entre las facultades del Congreso de la Unión la de "establecer las bases generales de la legislación mercantil". En la sesión de 10 de octubre de 1856, en que fue aprobada por 71 votos contra 8, parece por la crónica del Congreso que no suscitó duda alguna. Poco antes, en la sesión del 29 de agosto, el

diputado Zarco había pedido que la facultad de "dar bases se hiciera extensiva a los códigos civil, criminal y de procedimientos, para que así se logre la uniformidad de la legislación y la buena administración de justicia en todo el país, y expresó creer que dándose sólo bases generales queda a salvo la soberanía de los Estados para hacer en puntos secundarios las variaciones que exijan las necesidades locales". Esta proposición no llegó a discutirse y sólo provocó que León Guzmán, uno de los miembros de la Comisión de Constitución, contestara que la expresada Comisión quiso las bases generales para los códigos "sólo para la legislación mercantil por lo que ésta afecta a las relaciones exteriores; pero no las hace extensivas a los puntos que quiere el preopinante, porque teme atacar la soberanía de los Estados y el principio federativo". Es interesante retener que en las sesiones a que me refiero no se encuentra el menor indicio sobre una posible oposición con la facultad de hacer desaparecer los impedimentos al comercio entre los estados, la cual no llegó siquiera a mencionarse a propósito de las bases generales de la legislación mercantil, de la misma manera que no existe alusión alguna a esta facultad durante la discusión de aquélla.

La historia posterior de la disposición es más conocida. El Congreso no llegó a expedir las bases generales con que se contentó la Constitución, a pesar de que el Ejecutivo preparó un "Código de Comercio para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, con las disposiciones sobre derecho marítimo y las bases generales de la legislación mercantil, para toda la República". Antes de que este ordenamiento se convirtiera en ley, la Secretaría de Fomento promovió la reforma de la fracción X del artículo 72 de la Constitución, con el objeto de que el Congreso también pudiera establecer bases generales en materia de minería. En la discusión en la Cámara de Diputados, se adicionó la iniciativa en el sentido de conferir igualmente facultades sobre los bancos. La Cámara de Senadores, a su vez, estimó que no bastaba con las bases generales de que hasta entonces se había hablado exclusivamente y propuso el texto que aceptó la Cámara de Diputados y se convirtió en la reforma constitucional de 14 de diciembre de 1883.

Apenas cinco meses después de la reforma de la fracción X, fue preciso variar el texto de otro precepto constitucional como consecuencias de ella. Conforme al artículo 97, fracción I, correspondía a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el

cumplimiento y aplicación de las leyes federales. Siendo el Código de Comercio una ley federal, al menos en el sentido formal de haber sido expedida por el Congreso General, resultaba que los jueces federales eran los únicos competentes para conocer de los negocios mercantiles, con mengua de la esfera de autonomía de los Estados y con grave perjuicio de sus restantes obligaciones dada la multitud de juicios mercantiles que se ventilan. Para evitar estos inconvenientes y toda vez que en el caso de la ley federal aplicable regulaba relaciones entre particulares, por lo que únicamente entre éstos podían surgir cuestiones sobre su aplicación, con la consecuencia de que no parecía indispensable que la jurisdicción federal tuviera el carácter de exclusiva, se adicionó al artículo 97, fracción I antes citado, en el sentido de exceptuar el caso a que me refiero, "de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California".

En 1917, el cambio en el texto de la fracción X del artículo 72 (convertido en 73), en el sentido de sustituir la expresión "para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio" por la de: "legislar en toda la República sobre minería, comercio...", aparece ya en el proyecto de Constitución sometido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Sin embargo, nada dice sobre el particular la exposición de motivos que leyó este funcionario en la sesión inaugural del 1 de diciembre de 1916. Aunque la fracción sufrió numerosas modificaciones en el curso de su discusión y no fue aprobada sino en la sesión permanente que empezó el día 29 de enero de 1917, la parte relativa al comercio no suscitó la menor duda y no fue objeto de comentario alguno. En consecuencia, no existe ningún dato explícito sobre la mente de los Constituyentes de Querétaro cuando aprobaron la nueva redacción de la fracción X.

Una vez terminada la exposición de los antecedentes históricos de las fracciones IX y X del artículo 73, hay que preguntarse qué enseñanzas se desprenden de esta labor, qué elementos proporciona para determinar el sentido de las normas jurídicas que estudiamos. A mi modo de ver, ordenando y presentando en forma más clara el material examinado, es posible formular las siguientes proposiciones: 1. La interpretación histórica confirma expresamente lo que aparece de la fórmula de la fracción IX, a saber, que este texto no otorga facultades a la Federación sobre el comercio interior

en general y ni siquiera sobre el comercio de Estado a Estado como en la Constitución Norteamericana, sino exclusivamente la potestad de impedir las restricciones en el comercio interestatal; 2. Ni a los Constituyentes de 1856 ni a los de 1917 se les ocurrió que las fracciones IX y X fueran incompatibles, por lo que es de creerse que en su ánimo armonizaban sin dificultad; 3. Esta armonía era consecuencia de que en la expresión "establecer las bases generales de la legislación mercantil" los Constituyentes de 1856, como posteriormente los de 1883 en la de expedir un Código de Comercio, vieron únicamente la posibilidad de legislar sobre las relaciones entre particulares con motivo del comercio y sobre las controversias que se suscitaran en el curso de ellas; 4. No existe prueba ni indicio alguno de que los Constituyentes de 1917 hayan querido significar cosa distinta mediante el nuevo giro "legislar sobre comercio" que usaron.

Las conclusiones anteriores no son expresión de un pensamiento personal; representan el consejo de la doctrina mexicana en la época en que se formó la nueva Constitución. Ruíz enseña: "...se deja siempre a cada entidad federativa la facultad de facilitar el comercio que le es exclusiva; así es, que pueden expedir leyes protectoras, dentro de sus límites; gravar o declarar libres de impuesto las mercancías que formen ese comercio (el interior) y dictar todas las demás disposiciones que afecten su comercio propio, la riqueza de cada Estado..."; "las palabras mismas que emplea la fracción indican que la ley fundamental reconoce la facultad que tienen los Estados de regular su comercio propio por medio de leyes fiscales...". Para Vallarta, "fuera de esta facultad (la consignada en la fracción IX del artículo 72) y de la de establecer las bases generales de la legislación mercantil que le da la fracción X siguiente, el Congreso no tiene otra alguna sobre comercio interior"; "...constitucionalmente no están regulados por la misma ley el comercio exterior y el interior, porque reservado aquél a la ley federal por los motivos excepcionales que conocemos, ha quedado éste bajo la competencia de los Estados, por no existir razón alguna para restringir su soberanía en este punto"; "la fracción IX... no significa ni con mucho la negación del poder local en materia de impuestos sobre el comercio interior. Ese texto, por el contrario, reconoce y acata ese poder, por el hecho mismo de tratar de impedir su abuso". Pallares estudia por separado la fracción IX y la X; la primera entre las disposiciones que atañen directamente a la libertad de comercio, dentro de la parte de su obra consagrada al derecho público mercantil o sea al "conjunto de

leyes que reglamentan la libertad de comercio y sus instituciones, no en relación con los derechos privados de los individuos, resultantes de las operaciones mercantiles que practiquen, pues esto pertenece al dominio del derecho mercantil civil o privado, sino en sus relaciones con el Estado y con los intereses y derechos de la sociedad en su generalidad o conjunto"; y la segunda como base del derecho mercantil, que dice debería llamarse derecho civil mercantil porque no es sino una desmembración, una especialización del derecho civil.

Ya preparado el terreno por el trabajo que antecede, resulta fácil concertar la conclusión final que arroja la interpretación histórica. Resumiendo en una sola frase las varias proposiciones que presenté antes y que acabo de demostrar que no eran otra cosa que el pensamiento dominante sobre la materia, es posible afirmar que de los antecedentes de los dos preceptos se desprende que en tanto que la fracción IX concede una facultad amplia con relación a un objeto especial como es la supresión de trabas en el comercio entre los Estados, la fracción X establece una facultad limitada sobre una materia que el mismo legislador deberá precisar o sea sobre el "comercio" en general. En términos más concretos, por la fracción IX el Congreso General puede dictar toda clase de leyes con tal que tengan como finalidad la eliminación de los impedimentos al comercio interestatal; por la fracción X, las leyes que apruebe pueden referirse a todo el comercio, tanto exterior como interior y tanto interestatal como intraestatal, pero han de ser leyes de una clase o naturaleza especial, esto es, leyes "cuya aplicación sólo afecte intereses de particulares. Según la expresión de la reforma que se hizo al artículo 97, fracción I Constitucional como consecuencia de la atribución de competencia al Congreso General para expedir un Código de Comercio.

IV. Puesto que el problema que se estudia en estas páginas debe su existencia a la incompatibilidad de la facultad de legislar sobre comercio, con otras igualmente consignadas en la Constitución, la parte capital del presente trabajo tiene que ser la dedicada a disolver la oposición que aparentemente existe entre los textos que las establecen. A la importancia que posee en general la interpretación sistemática, se agrega, por tanto, en el presente caso, la derivada del hecho de que a este medio corresponde hallar solución satisfactoria al referido problema. Para tener mayores probabilidades de dar con ella, empecemos por hacer un análisis más cuidadoso

que el realizado hasta ahora, de los significados posibles de la expresión legislar sobre comercio.

En efecto, hasta aquí he hablado de facultad general o ilimitada de dar leyes, y de comercio en sentido lato y en sentido restringido, pero sin puntualizar perfectamente las diversas posibilidades lógicas que encierra la fracción X del artículo 73. Dichas posibilidades son cuatro a mi modo de ver:

1. Facultad ilimitada (es decir, para expedir toda clase de leyes); objeto limitado (o sea comercio en sentido económico);
2. Facultad ilimitada -objeto ilimitado (comercio en el sentido de "actos de comercio", es decir, de actos a los que el legislador atribuya es calificación);
3. Facultad limitada -objeto limitado;
4. Facultad limitada -objeto ilimitado.

No creo que existan otras combinaciones fuera de las mencionadas. Como se verá, prescindiendo de las limitaciones que es usual encontrar en las normas jurídicas (espacial, temporal, material y personal), dado que no es dudoso que la legislación sobre comercio no presenta rasgo alguno especial desde esos puntos de vista. Ahora es necesario examinar sucesivamente los diversos caminos que podrían seguirse, con el objeto de determinar cuál o cuáles de ellos son aceptables porque su resultado sea conciliar los textos constitucionales que aparecen como repugnantes entre sí.

1. La primera posibilidad equivale sencillamente a plantear el problema de la incompatibilidad de las fracciones IX y X. En otras palabras, es cuando se toma este último precepto al pie de la letra y se entiende que autoriza para dictar toda clase de leyes sobre el comercio en su acepción más común de "negociación que se hace comprando, vendiendo o permutando unas cosas por otras", cuando surge la necesidad de ponerlo de acuerdo con el precepto inmediato anterior, que también se refiere al comercio, aunque únicamente a la parte de él que tiene lugar entre los Estados, para permitir al Congreso que impida el establecimiento de restricciones. Por vía de consecuencia, este primer camino no representa ni puede representar una solución sino todo lo contrario.

2. Conforme a la posibilidad siguiente, el Gobierno Federal podría legislar sin limitación sobre aquellos actos que considere comprendidos dentro de la palabra comercio. Se trata, pues, del mismo supuesto que en el caso anterior, con el objeto de la legislación ampliado de un sentido estricto en que el comercio se contrapone a la industria, la agricultura, etc., a otro extenso en que engloba a dichas actividades. Subsiste, por lo tanto, la oposición con la fracción IX. Además, la potestad de dar leyes sobre el comercio resulta en contradicción con la atribución expresa de otros ramos a la Federación dentro de la propia fracción.

3. En la tercera posibilidad, el Congreso también estaría autorizado para legislar sobre el comercio en el sentido estricto que indiqué anteriormente. Sólo que en vez de poder dictar toda clase de leyes, sus facultades se limitarían a establecer normas de una clase o naturaleza especial. Con esta lectura desaparece tanto el conflicto con la fracción IX como el interno de la X. En su apoyo podría agregarse que en otras disposiciones de la Constitución, como en los artículos 40. y 28, también se atribuye a la palabra comercio un significado limitado, puesto que se opone a profesión, industria y trabajo en el primero, y a producción, industria y servicios al público en el segundo. En cambio, esa inteligencia tendría el inconveniente de estar en pugna con la interpretación histórica del precepto, que claramente demuestra que la finalidad de éste fue establecer en nuestro país un derecho mercantil uniforme, con el mismo contenido en principio que el que tiene en otras partes. De paso hago notar que esta dificultad no existía en el texto anterior, en que la expresión Código de Comercio automáticamente describía y delimitaba el alcance posible de las normas relativas al comercio, y que fue la Constitución de 1917 la que la creó al sustituir la redacción actual, probablemente debido al deseo de evitar que dos fracciones sucesivas del artículo 73 empezaran con la misma palabra. Sólo que las correcciones de estilo son muy peligrosas cuando se hacen sin plena conciencia del sentido del pasaje alterado, como lo demuestra convincentemente el ejemplo presente y lo corroboran muchos otros que podrían aducirse.

4. La cuarta y última vía que podría seguirse para la interpretación sistemática de la fracción X del artículo 73, elimina toda pugna con la fracción IX, pues siendo diversa la amplitud de una y otra -aquella, cierta clase de leyes exclusivamente, ésta cualesquiera disposiciones que alcancen el objetivo que señala- desaparece también la ilógica.

comercio, en el cual manifiesta su inquietud por la adecuada interpretación de las facultades para el gobierno central y de las de los estados, haciendo notar la confusión que se genera al momento de su aplicación, olvidándose muchas veces de que existen ciertos principios fundamentales que caracterizan a cualquier materia para considerarla de interés de la Federación o no; habiendo múltiples casos en que tratándose de una misma materia, es de interés para ambas partes aplicarla dentro de su ámbito territorial, existiendo en cada una facultades distintas para una misma materia y que

reiteración de una facultad que ya estaba contenida en la general. Cae, asimismo, por tierra el aparente desacuerdo entre el poder de legislar sobre el comercio en sentido amplio y la regulación de diversas otras materias que también permite la fracción X. Por último, esta interpretación se apega fielmente a los antecedentes del precepto, más aún, no es otra cosa que la expresión de su interpretación histórica. Parece demostrado, por tanto, que la cuarta posibilidad de solución es la correcta y que en conclusión debemos afirmar que en materia de comercio la Federación posee una facultad limitada por lo que se refiere a la naturaleza de las leyes que puede expedir, ilimitada (con las salvedades o aclaraciones que hice), por lo que respecta al objeto sobre el que pueden recaer dichas leyes.

Con lo anterior quedan cumplidos los propósitos del presente trabajo: someter el entendimiento superficial de la facultad de legislar sobre el comercio a la prueba de una interpretación científica, determinar si es posible conciliar los textos cuya divergencia hacia inaceptable ese entendimiento. Queda así refutada la supuesta competencia absoluta del Gobierno Federal y demostrada la naturaleza verdadera de la facultad que otorga el artículo 73, fracción X. Para encerrar más conclusiones en una fórmula breve y más clara, se trata de una autorización para legislar sobre derecho mercantil, esto es, para regular las relaciones jurídicas entre particulares en materia de comercio. En consecuencia, en México el Gobierno Federal no posee facultades administrativas sobre el comercio en general, sino únicamente sobre el comercio entre los Estados y sólo en cuanto trate de impedir las restricciones que lo obstruyen.

no se contraponen, administrando cada quién en su esfera atributiva los asuntos de su competencia, ya sean de carácter privado (entre particulares) o federal (de interés nacional).

CAPITULO IV

FACULTADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE TURISMO

Para concluir el presente trabajo, expondré a través de este último capítulo, tres posturas que justifican en el ámbito de su criterio, las facultades que tiene el gobierno federal para legislar en materia del Turismo.

PRIMERA POSTURA: Los que sustentan que el turismo forma parte de la actividad comercial.

EL COMERCIO. El artículo 73 fracción X de la Constitución Federal, habla sobre las facultades que tiene la federación en materia de comercio, en esta postura se apoyan diversos tratadistas para considerar al turismo como parte de la actividad comercial.

Dentro de la Fracción X del Artículo 73 Constitucional, fracción que ha sido objeto de más de treinta adiciones o modificaciones, se consigna expresamente la facultad del H. Congreso de la Unión, "para legislar en toda la República sobre Comercio" (75).

En varias de las fracciones del Artículo 75, el Código de Comercio utiliza en la definición de los actos de comercio, el término "empresas", en vez de "actos"; pero tal cambio o substitución terminológica es sólo de lenguaje para emplear el sujeto jurídico que por su ocupación ordinaria o ejercicio profesional y habitual, está dedicado al comercio y es así

(75) Op. Cit. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 67

denominado "comerciante", como también son consideradas con tal calidad a las "sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles" (Artículo 3o.).

En esa virtud, la Fracción VIII del Artículo 75 del Código de Comercio, incluye en la definición legal de los actos mercantiles a las "empresas de turismo". Pero dentro de este término de sujeto que ejerce una actividad habitual y profesional de actos mercantiles, no se establece ninguna calificación jurídica de la persona, y por ello ésta puede ser jurídica o moral, así como física o individual; requiriéndose tan sólo que la persona tenga capacidad legal para ejercer el comercio y que haga de esa actividad su ocupación habitual.

En forma congruente, la Ley del H. Congreso de la Unión, actualmente abrogada por la del 31 de diciembre de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1984, por la que se abrogó la del 29 de diciembre de 1979 y las disposiciones que se le opusieran, ha venido a señalar en su Artículo 4o. los diversos "servicios turísticos", aunque con semejante empleo en la definición legal, ahora referido a "establecimientos" y no a las actividades prestadas por los sujetos jurídicos y profesionales del turismo.

En las cinco fracciones en que se encuentra dividida el Artículo 2o. de la Ley Federal de Turismo, se señala el amplio o dilatado campo normativo que tiene por objeto, y en sus primeras tres fracciones se encuentran consignadas las atribuciones de la autoridad administrativa en estas materias, ello en los campos de la programación, el fomento y

desarrollo del turismo, la creación, conservación, el mejoramiento de los recursos y atractivos de esta actividad económica, social y cultural; y en las dos últimas fracciones aparecen otras atribuciones administrativas referentes a la regulación y vigilancia gubernativas para la correcta prestación de los servicios por parte de los empresarios dedicados a esas actividades mercantiles.

En adecuación o congruencia de la intervención de las autoridades gubernativas en esas actividades empresariales y a las variadas formas de participación administrativa, bien de apoyo, promoción y fomento, por una parte y por otra, de vigilancia para la protección en favor de los usuarios de esos servicios, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 42, se dedica a señalar los diferentes asuntos que encomienda a una Secretaría de Estado, la de Turismo, en veinte fracciones, todas en forma concreta y bien definida, pero también con el habitual recurso a la consabida expresión con la que se concluye y se amplía la competencia pública: "los demás que le fijan expresamente las leyes y los reglamentos". Con base en los antecedentes que se han expresado, y pasando a tratar las diversas cuestiones sometidas a consulta, Martínez Báez (76) formula la siguiente conclusión:

La Federación, a través del H. Congreso de la Unión, tiene facultades para regular las actividades del turismo en todo el territorio nacional, por estar comprendidas tales actividades económicas, sociales y culturales dentro del amplio y genérico concepto legal del Comercio, materia

(76) Antonio Martínez Báez. Opinión Jurídica sobre el Turismo en México.

atribuida expresamente en la Fracción X del Artículo 73 Constitucional a aquel Poder Legislativo de la Unión, y en concordancia con lo dispuesto en la Fracción VIII del Artículo 75 del Código de Comercio en vigor.

De acuerdo a la competencia legislativa de la Federación en la materia de Turismo no es aceptable el recurrir al ejercicio o uso de "facultades o poderes implícitos", que se encuentran señalados como complementarios o auxiliares en favor del Gobierno Nacional (Fracción XXX del Artículo 73 de nuestra Constitución Federal).

Otro autor que considera al Turismo como materia única del H. Congreso de la Unión es Villaseñor Dávalos (77), quien hace referencia de la actividad turística con algunos artículos de las garantías individuales, como el artículo 10, garantía de igualdad, art. 11, garantía de libertad de tránsito; los relacionados con los prestadores de servicios turísticos: art. 50, constitucional, que garantiza la libertad de trabajo, el 90. que consagra la libertad de asociación; los preceptos constitucionales relacionados con las facultades de los poderes públicos relativos a turismo, como serían la facultad de expedir reglamentos del Poder Ejecutivo: art. 89 frac. I; la de promulgar leyes sobre la materia, art. 73 frac. X, sobre comercio, o sobre población, art. 73 frac. XVI de la Constitución, y las facultades jurisdiccionales conferidas al Poder Judicial Federal consagradas en los artículos. del 103 al 107 de la Constitución.

(77) Villaseñor Dávalos José Luis. Agosto 12 de 1992. Editorial Harla, México, D.F. P. 53.

Este autor también habla del turismo como una actividad comercial, por lo que la considera una actividad homogénea pero con la característica de pertenecer a una cierta élite, llamándole de una forma distinta, Turismo.

El Gobierno Federal se ha preocupado por las clases sociales, populares o proletarias, para que tengan fácil acceso al turismo, ofreciéndoles excelentes "paquetes" de viajes de bajo costo, dándole un lugar al Turismo Social regulándolo dentro de la Ley de la materia.

Ahora bien, la Jurisprudencia por su lado, emite su propio dictamen, reconociéndole al H. Congreso de la Unión las facultades sobre esta materia:

"TURISMO. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LA LEY DE LA MATERIA, POR LO QUE SUS ARTICULOS 57 Y 60 NO SON INCONSTITUCIONALES AL REGIR LA ACTIVIDAD DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS." (78).

Acuerdos y leyes de turismo que se han emitido bajo el auspicio del Gobierno Federal, considerándolo bajo este criterio, como parte de sus facultades:

I. El Acuerdo del 6 de julio de 1229 (el primero), que creó la Comisión Mixta Pro-Turismo, dependiente del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación;

(78) Amparo en revisión 9665/84.

II. La Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo de 13 de enero de 1930, dependiente de la Secretaría de Gobernación;

III. Decreto de 30 de noviembre de 1932 emitido por el H. Congreso de la Unión, en el que transfiere las facultades sobre la materia de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en aquel entonces la Secretaría de Economía Nacional) a partir del 1 de enero de 1933; En 1933 la Secretaría de Economía Nacional creó una Oficina de Turismo y por Acuerdo Presidencial del 8 de marzo de 1933, publicado el 27 de ese mes, organizó la Comisión de Turismo;

IV. Decreto del 13 de mayo de 1935 y publicado el día 18, que formó la Comisión Nacional de Turismo, dependiente nuevamente de la Secretaría de Gobernación, (esto obedece a partir de las reformas a la Ley de Secretarías de Estado, realizada el 3 de mayo de 1935);

V. Por Decreto del 20 de abril de 1936, la Oficina de Turismo se transformó en Departamento;

VI. La Ley General de Población del 24 de agosto de 1936, publicada el 29 de ese mes, señaló como competencia de la Secretaría de Gobernación el fomento del turismo en el exterior y en el interior, y regula por primera vez las prestaciones turísticas de los particulares;

VII. El 10 de mayo de 1937, publicado el 7 de junio de ese año, se expide el Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa a turismo, ordenamiento que

disponía que el Departamento de Turismo, como una de las dependencias de la Secretaría de Gobernación, era el encargado de desarrollar las actividades relativas a turismo señaladas a la Dirección General de Población, de acuerdo con la Ley.

VIII. El 21 de diciembre de 1939 se publica el Acuerdo Presidencial que creó el Consejo Nacional de Turismo;

IX. El 25 de noviembre de 1947 el H. Congreso de la Unión expide la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo, publicada el 27 de ese mes, para conocer y resolver los problemas relativos al turismo nacional y extranjero;

X. La Ley Federal de Turismo del 15 de diciembre de 1949, publicada el 31 de ese mes, estableció como facultad de la Secretaría de Gobernación, el estudio y resolución de los problemas relativos a la materia de turismo en la República, y suprimió la Comisión Nacional de Turismo de 1947;

XI. Por Decreto del H. Congreso de la Unión, expedido el 14 de noviembre de 1956 y publicado el 13 de diciembre de ese año, se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR) cuyo fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S.A., formando su patrimonio con la cantidad de \$50'000,000.00, más las asignaciones que anualmente le fijaron el Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones que realizan los gobiernos de los estados y las de los particulares;

XII. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, que entró en vigor el 1 de enero de 1959, ordenó que el Departamento de Turismo pasara a ser

un órgano auxiliar del Ejecutivo Federal estableciendo la dependencia directa del Presidente de la República y ya no de la Secretaría de Gobernación;

XIII. Por Decreto Presidencial del 8 de diciembre de 1961, publicado el día 16 del mismo mes, fue creado el Consejo Nacional de Turismo como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades federales, cuyas actividades estarían fundamentalmente encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turísticas mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales que operen sobre el turismo nacional y extranjero. Por Decreto de 18 de mayo de 1984 se abrogó el que creó el Consejo Nacional de Turismo.

XIV. Ley de Reformas a la Ley de Secretarías de Estado, de fecha 3 de diciembre de 1974, que entraron en vigor el 31 del mismo mes y año, transformó el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo;

XV. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 22 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1 de enero de 1977, estableció que formara parte de la administración pública centralizada, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, la Secretaría de Turismo, y que en su artículo número 42 le señaló los asuntos de su competencia;

XVI. El 29 de diciembre de 1973, y publicada el 28 de enero de 1974 se expide la Ley Federal de Turismo, la cual establece la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), en su capítulo IX, absorbiendo las

funciones, facultades y capitales del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) (500 millones de pesos) y del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR) (300 millones de pesos).

TRATADISTAS QUE SE INCLINAN POR ESTA POSTURA:

José Luis Villaseñor Dávalos, Antonio Martínez Báez, Jorge Witker V. (79), Mauricio Rossell (80), los Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 y de 1989-1994, así como amparos en revisión y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo V, enero a junio de 1990, Pleno y Salas primera parte, México 1990.

OPINION PERSONAL: En la constitución de 1857 se consideraba al comercio como atribución legislativa de los estados, debiéndose sujetar estos a las bases generales a expedirse por el Congreso General; en 1884 se reformó la Constitución, la iniciativa contemplaba elevar a rango federal la materia de comercio y que aquellos juicios que versasen sobre una materia de competencia federal, pero en los que sólo se ventilaran intereses de particulares, pudiesen seguirse a elección del demandante, ante el juez federal, o ante un juez del fuero común.

La misma iniciativa contemplaba en 1884 reformar la fracción X del entonces artículo 72 y adicionar la fracción I del

(79) Witker V. Jorge. Derecho Económico. Edit. Harla 1991, México, D.F. P. 322.

(80) Rossell, Mauricio. La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera, Un Enfoque Jurídico - Económico. Editorial Joaquín Porrúa, México, D.F. 1991. p. 178.

artículo 104, de donde el tratadista Gustavo R. Velasco ha concluido que la facultad federal para legislar en materia de comercio se refiere al Derecho común mercantil y no a la expedición de leyes administrativas mercantiles, ya que éstas no darían pie a controversias entre particulares a ventilarse tentativamente ante un juzgado federal o local indistintamente, por lo que esta postura no es muy convincente para el gobierno federal dentro de sus facultades perfectamente ceñidas por la Constitución Federal.

SEGUNDA POSTURA: El turismo forma parte de la economía general de la nación.

DENTRO DE LA CIENCIA ECONOMICA. Artículo 25 de la Constitución Federal. Que atribuye al Estado la rectoría del desarrollo económico y que ejerce, entre otras formas, mediante la regulación y fomento del turismo; en este artículo constitucional encuentra soporte la vigente Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 31 de diciembre de 1992.

El Artículo 25 constitucional establece el principio de la rectoría económica del Estado en el desarrollo económico nacional, otorgándole las atribuciones que le permitan planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como impulsar el movimiento empresarial de los sectores social y privado dentro del marco de libertades que otorga la Constitución; por su parte, la fracción XXIX-E, del artículo 73 constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes relacionadas con acciones de orden económico, especialmente las que tengan como fin la

producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; en consecuencia, como el turismo es una actividad cuya promoción conviene al desarrollo nacional por ser de sustancial importancia económica, dado que es notable como fuente de divisas y como creadora de empleos, ha de concluirse que su regulación compete al Congreso de la Unión. Por ello, los artículos 57 y 60 de la Ley Federal de Turismo, que imponen a los prestadores de servicios turísticos diversas obligaciones mediante las cuales quedan sujetos al control administrativo de la Secretaría del ramo, no son inconstitucionales, puesto que la Federación tiene facultades, tanto para legislar sobre la materia, como para vigilar la actividad económica a que se dedican" (81).

Siendo también parte del sistema, la jurisprudencia emite su dictamen en razón de que el turismo forma parte de la actividad mercantil, por lo que queda dentro de las facultades de la Federación en la fracción X del Artículo 73 Constitucional.

(81) Amparo en revisión 9665/84.- Margarita Domínguez Junco.- 17 de enero de 1990.- Mayoría de dieciocho votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Gutiérrez, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez, en lo referente a la negativa del amparo en relación con los artículos 4o., fracción VI, 57, 60 y 61, en cuanto a la obligación de sujetarse a los precios y tarifas autorizados, y con su aplicación, y el señor ministro Alba Leyva votó en contra. Los señores ministros Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez manifestaron que no estaban conformes con algunas de las consideraciones del proyecto.- Impedido legalmente el ministro Rocha Díaz Romero.- Secretario: Pablo V. Monroy Gómez.

Es cierto que el turismo es una actividad que incide importantemente en la economía del país, formando parte en muchas otros factores y actividades como de ecología, culturales, deportivas, esparcimiento, descanso, vacaciones, salud, oferta, transporte, hospedaje, arte culinario, folcklore, tradiciones, clima, etc., las cuales, por su carácter general y social, intervienen en ellas múltiples ordenamientos regulatorios para dar una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos.

TRATADISTA Y JURISPRUDENCIA DICTADAS EN ESTA POSTURA:

Andrés Serra Rojas (82); la actual Ley Federal de Turismo publicada en el D.O.F., el 31 de diciembre de 1992; Jurisprudencia de la Corte. Amparo en revisión 9665/84. Margarita Domínguez Junco. 17 de enero de 1990. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, etc., etc.

Amparo en revisión 5641/85. Hoteles y Moteles Turísticos, S.A. y coagraviadas. 22 de agosto de 1989, etc., etc.

OPINION PERSONAL: El turismo forma parte de la economía global del país, pero no es suficiente para razonar que el Congreso de la Unión legisle sobre el Turismo, porque el Turismo no solamente sólo influye en el artículo 25 constitucional (la rectoría económica), ni en el comercio,

(82) Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico, Editorial Porrúa 1990. D. F. p. 430.

sino que influye en muchos sectores de la economía del país. La economía es el género, el turismo la especie, ambas abarcan una amplia gama de actividades de los sectores productivos del país, siendo el Turismo participe de una gran importancia en la economía nacional, y que incide enormemente en el nivel de vida de sus habitantes.

Para muestra de lo anterior, el tratadista Antonio Martínez Báez explica que, sobre la Rectoría del Estado en materia económica y sobre la Planeación y la Programación Económicas en los artículos 25 y 26 Constitucional, son declaraciones, principios y fórmulas que no atribuyen competencia exclusiva ni suprema al Gobierno Federal en materia económica y que aunque se refieren dichos artículos al Estado Mexicano, en su unicidad o globalidad, su aplicación radical o extensiva por los funcionarios federales resultaría desconocer los preceptos del Pacto Nacional y contrariar los preceptos vigentes sobre el reparto de la competencia entre el Gobierno Central y los Gobiernos de las Entidades Federativas, siendo entonces el caso de que el primero vería en su totalidad la materia económica no dejando nada a los estados, lo cual es absurdo.

El ámbito turístico toca actividades diversas, en las cuales muchas de esas actividades son de competencia exclusiva del gobierno federal y que el turismo va tomando forma a través de cada una de esas partes, como por ejemplo: el transporte en general y el transporte turístico; el comercio (art. 73 frac. X), y los actos jurídicos que realizan las empresas de Turismo (así como no todos los actos jurídicos son turísticos, no todas las empresas son de turismo); la

economía (art. 25 Const.), y la repercusión del Turismo que tiene en la captación de divisas del país así como el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región en donde el Turismo se presenta; el laboral (art.123 Const.), y el Turismo como creador importante de empleos; el agrario (art. 27 Const.), y el Turismo como factor de mejoramiento de vida de los dueños de los ejidos que son susceptibles de desarrollo turístico; sobre la condición jurídica de los extranjeros (art. 73 frac. XVI) y el visitante extranjero con motivos vacacionales; etcétera, etcétera.

El Congreso de la Unión al tener facultades para legislar sobre alguna materia, no debe perder de vista que debe legislar sobre cada una de ellas sin apartarse del objetivo por lo que le fueron conferidas, en cada una de ellas podrá extenderse ampliamente el cual el objeto a legislar lo haría de modo ilimitado (Gustavo R. Velasco), concluyéndose que la legislación sobre éstas materias sería limitadas, sólo en las enumeradas expresamente por la Constitución, pero sin que pretenda mezclar y manipular dichas actividades a su arbitrio, llegando a legislar sobre actividades o materias distintas a aquéllas que le fueron encomendadas constitucionalmente, corriendo el riesgo de inmiscuirse en asuntos fuera de su competencia, asuntos que no le corresponden de acuerdo al artículo 73 y otros descritos en la Constitución Federal.

Viendo lo anterior, el Turismo puede recaer en ámbitos, tanto del federal como del local. Si cae en el federal, deberán observarse la normatividad correspondiente, pero si además de eso existen otras actividades que ya no interesaría al ámbito

federal, y sí a una entidad federativa, entonces estaríamos ubicados en el ámbito del artículo 124 Constitucional, en la que las restantes actividades se dejarían para el ámbito local, en el que la actividad se circunscribiría a intereses entre los particulares y las entidades federativas. Como podremos observar, en este caso que se involucra a los dos ámbitos, deberá cumplirse con los requisitos que marcan las leyes federales y también con los estatales, vgr.: el extranjero que por motivos vacacionales visita nuestro país, éste debe cumplir con los requisitos que marcan las leyes federales como sería la de migración, la aduanal, la visa, el pasaporte, etcétera, etcétera, y una vez internado en el país, deberá observar la legislación de la localidad donde se encuentre, gozando inclusive, de ciertas garantías que le otorgan las leyes mexicanas, tanto federales como estatales.

TERCERA POSTURA:

FACULTADES RESERVADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL.

DISTRIBUCION DE FACULTADES. Artículo 124 de la Constitución Federal. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados

El maestro Tena (83) expone que el Estado federal es un sistema en que los Estados-miembros pierden totalmente su

(83) Op. Cit. FELIPE TENA RAMIREZ. "Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto

de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, la del Canadá el segundo. La diferencia proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central.

Esta diferencia del sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quién corresponde determinada facultad. En el sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema. En el otro sistema, la solución de la duda debe favorecer a la federación.

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124, que dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

La Constitución Federal de la República Argentina hizo suyo el mismo principio de la nuestra y de la de Estados Unidos, en su artículo 104.

Al comentar Gorostiaga este principio en el Congreso Nacional Argentino de 1862, pronunció las siguientes palabras: "La autoridad delegada en la Constitución por el pueblo argentino ha sido confiada a dos gobiernos enteramente distintos: el nacional y el provincial. Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido

soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor

definidos y son en pequeño número. Como el gobierno provincial, por el contrario, penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número; se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos. Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. El gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma el derecho común. El gobierno federal es la excepción."

El reparto en concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Hay, empero, lo relativo a las relaciones internacionales, que debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si lo tuvieran los Estados la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación.

En efecto, si en el interior de una federación subsisten los Estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.

De la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos. La federación debe disponer, pues, de un ejército y de una hacienda, aunque, a diferencia de las relaciones internacionales, la fuerza y la hacienda pública no le correspondan exclusivamente, ya que los Estados necesitan también de una y otra para su orden interior.

Esas son las bases que para la distribución de zonas entre la federación y los Estados consagra la doctrina del Estado federal y que en general respeta nuestra Constitución.

Cómo hace ésta la distribución concreta de facultades, es lo que sabremos al conocer la enumeración de facultades que expresamente se otorgan a la federación".

del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Como se podrá observar, aquí aparecen la distribución de facultades como una de las características de este sistema, el cual consagra predominantemente una división de facultades del Poder en tres organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial -y no una división de poderes como diría Wheare, ya que no son tres poderes repartidos en tres organismos, sino un solo poder dividido en tres, el cual se repite en distintas regiones con sus propias características-, una división de facultades del poder entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinadas con las otras e independiente de ellas.

TRATADISTAS QUE SE INCLINAN POR ESTA POSTURA: Felipe Tena Ramírez (84) y Gustavo R. Velasco.

OPINION PERSONAL: CONCLUSIONES.- Esta es la postura a la que me apego, porque estoy convencido de que, tanto técnica como estrictamente, el Congreso de la Unión, no tiene facultades ceñidas dentro de la Constitución Federal para legislar sobre el Turismo, apegándonos a la regla del artículo 124 Constitucional.

De acuerdo al análisis y estudio realizado por don Gustavo R. Velasco, el Gobierno Federal sólo puede legislar sobre las materias que le han sido expresamente otorgadas, y que por

(84) Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa 1961. P. 110. Hace referencia a que el legislador federal no tiene facultades explícitas para expedir la ley de turismo.

ejemplo, en materia de comercio, su facultad es limitada y no ilimitada como se piensa, ya que al tener facultades sobre comercio se refiere a aplicar dicha facultad para legislar sobre las materias comerciales que en otros apartados se le han conferido, puesto que si la intención era que legislara sobre el comercio en general, no hubiera sido necesario especificar en otros apartados conceptos que pertenecen netamente al comercio volviéndose ocioso el enlistarlos.

El citado tratadista afirma en sus conclusiones que en materia de comercio la Federación posee una facultad limitada por lo que se refiere a la naturaleza de las leyes que puede expedir, ilimitada por lo que respecta a "actos de comercio" (actos a los que el legislador atribuya esa clasificación), sobre los que pueden recaer dichas leyes. Queda así refutada, dice así el tratadista, la supuesta competencia absoluta del Gobierno Federal y demostrada la naturaleza verdadera de la facultad que otorga el artículo 73, fracción X, es decir, se trata de una autorización para legislar sobre derecho mercantil (Derecho común mercantil), esto es, para regular las relaciones jurídicas entre particulares en materia de comercio, y no a la expedición de leyes administrativas sobre el comercio en general, ya que éstas no darían pie a controversias entre particulares a ventilarse ante un juzgado federal o local indistintamente.

Por lo que se podrá observar, el Turismo no está contemplado en las facultades del Gobierno Federal, ya que ni forma parte de la materia de inmigración (frac. XVI del 73 Const.) como así se estableció en 1949, ni forma parte de la facultad en materia de comercio de la fracción X del 73 Constitucional, ya que las empresas de turismo no se les puede considerar

como acto de comercio por sí mismas, sino sólo a los actos jurídicos por ellas realizadas; ni tampoco forma parte de la fracción XXIX-E del mismo 73, la cual se refiere a la atribución del Congreso para expedir una ley federal sobre planeación del desarrollo económico, no contemplándose atribución específica alguna relativa al turismo ni a ninguna otra actividad económica (artículo 25 Constitucional), que le pudiera facultar.

Cabe destacar que en 1949, el Congreso se había adjudicado la atribución en materia de Turismo como atribución expresa dentro de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, creando bajo esta interpretación, la primera Ley Federal de Turismo, la cual no regulaba la condición migratoria de los turistas extranjeros, ni su legal estancia en territorio nacional, sino la actividad turística y los establecimientos donde ésta se prestaba tanto a nacionales como extranjeros, lo cual era completamente absurdo;

Nuevamente recapitulando, el artículo 124 Constitucional señala que las facultades no concedidas expresamente por la misma Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a las autoridades de los estados que conforman la unión federal, por lo que concluimos (85) que las únicas autoridades que pueden expedir leyes regulatorias de la actividad turística son las legislaturas de los estados y, por tanto, la Ley Federal de Turismo es violatoria de la

(85) Dr. Gustavo R. Velasco; Sr. Alberto Peralta Merino, consultor independiente del periódico en circulación en la ciudad de México "EL FINANCIERO", y el expositor del presente trabajo de investigación, Alberto Córdoba Galarza.

esfera de competencia de las autoridades locales y por ende contraviene el artículo 103 constitucional.

El nuevo artículo 122, el cual concretizó la democratización del Distrito Federal, refuerza la tesis anteriormente expuesta en su fracción IV inciso G), ya que da atribución a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar en materia de turismo en el ámbito local de la capital, dejando patente que cuando la Constitución expresamente da atribución para legislar en tal materia, lo hace a favor de las autoridades locales y no de las federales.

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

Alister Mathieson y Geoffrey Wall. TURISMO. Repercusiones económicas, físicas y sociales. Editorial Serie Trillas-Turismo. 1990.

Gamas Torruco, José. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial S.K.P. Setentas. 1975.

Reyes Heróles. EL LIBERALISMO MEXICANO. U.N.A.M. 1957. TOMO I LOS ORIGENES Y TOMO III LA INTEGRACION DE LAS IDEAS.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DIARIO DE DEBATES DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA. 1917.

Fix Zamudio Héctor. ESTUDIO SOBRE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL MEXICANA. MEXICO 1961. EDITORIAL U.N.A.M.

Tena Ramirez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa.. 1961.

Tena Ramirez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Editorial Porrúa. 1990.

Tena Felipe de J. DERECHO MERCANTIL MEXICANO Editorial Porrúa. 1990.

Olivera Toro Jorge. LEGISLACION Y ORGANIZACION TURISTICA MEXICANA. Editorial Porrúa. 1989.

Ramirez Blanco Manuel. TEORIA GENERAL DE TURISMO. Editorial Diana. 1990.

Mantilla Molina Roberto L. DERECHO MERCANTIL. Editorial Porrúa. 1987.

Arturo Puente y F. y Octavio Calvo M. DERECHO MERCANTIL. Editorial Porrúa. 1990.

Rossell Mauricio. LA MODERNIZACION NACIONAL Y LA INVERSION EXTRANJERA. Un Enfoque Jurídico - Económico. Editorial Porrúa. 1991.

Serra Rojas Andrés. DERECHO ECONOMICO. Editorial Porrúa. 1990.

Villaseñor Dávalos José Luis. DERECHO TURISTICO MEXICANO. Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 1992.

Witker V. Jorge. DERECHO ECONOMICO. Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 1991.

Velasco Gustavo R. LAS FACULTADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE COMERCIO. REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Año 8 numero 8, 1984. Escuela Libre de Derecho.

O'Gorman E. HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MEXICO. 4a. Edición. Editorial Porrúa. 1968.

Gaxiola Jorge Federico. ALGUNOS PROBLEMAS DEL ESTADO FEDERAL. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1941.

Ortuño Martínez Manuel. ESTUDIO DEL TURISMO. Editorial Diana. 1989.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988 - 1994.

DICCIONARIO INTERNACIONAL WEBSTER. 1981.

Fernández Fuster. TEORIA Y TECNICA DEL TURISMO. MADRID, ESPAÑA 1967. Colección Mundo Turístico, Serie Turismo.

González Alpuche. TEMATICA Y LEGISLACION TURISTICA. Editorial Fondo de Cultura Económica.

ERGONOMIA. GRAN LAROUSSE UNIVERSAL. VOL. XIV EDICION 1981. PLAZA & JAMES EDITORES. IMPRESO EN ESPAÑA.

González Díaz Lombardo. COMPENDIO DE HISTORIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO. EDITORIAL LIMUSA. 1984.

LEY FEDERAL DE TURISMO.

Martínez Báez Antonio. Opinión Jurídica sobre el Turismo 1992.

Jurisprudencia de la Corte.

Amparo en Revisión 9665/84.

Arteaga Nava Elisur. NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. Sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 5 número 5. México, 1981. Publicación de la Escuela Libre de Derecho.

Arteaga Nava Elisur. DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. Editorial Porrúa, 1988.

Diccionario Enciclopédico BABER. Editorial Baber. Impreso en Barcelona, España. 1991.