

486  
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

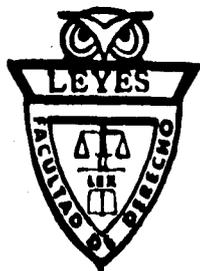
---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO**

**INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO  
EN MATERIA TURISTICA**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**EDUARDO MAURICIO PEREDA RINCON**

ASESOR DE TESIS: LIC. MARCOS MANUEL SUAREZ RUIZ



MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO  
U. N. A. M.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

México, D. F., 10 de enero de 1996.

OFICIO APROBATORIO.

C. DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS ESCOLARES  
FACULTAD DE DERECHO  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E .

El Pasante de Derecho señor EDUARDO MAURICIO PEREDA RINCON, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del C. LIC. MARCOS MANUEL SUAREZ RUIZ, la tesis titulada:

"LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA TURISTICA".

En consecuencia y cubiertos los requisitos - esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

A T E N T A M E N T E .  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ  
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
GENERAL DEL ESTADO

mgh.

LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ  
Directora del Seminario de Teoría General del Estado,  
FACULTAD DE DERECHO  
U.N.A.M.

**P R E S E N T E**

El Pasante y estudiante de la carrera de Derecho en ésta H. Facultad, Eduardo Mauricio Pereda Rincón, ha elaborado bajo mi supervisión la tesis titulada:

**"LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA TURISTICA"**

En consecuencia solicito a usted atentamente tenga a bien autorizar la presente tesis para continuar así con los trámites correspondientes a la realización del respectivo examen profesional.

Sin más por el momento, quedo de ud.,

**A T E N T A M E N T E**

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**



LIC. MARCOS MANUEL SUAREZ RUIZ.

Asesor de la presente Tesis.

A Dios, a quien doy gracias por todo lo que me da con tanta alegría y por el amor del que le rodea, y del que me brinda; por haberme concedido una madre y una familia entusiasta, al pendiente mío, sacrificando momentos de su vida, le doy las gracias por haberme dado unos excelentes amigos para disfrutar de la vida, por haberme permitido llegar a esta H. Universidad y darme cuenta de sus maestros, tesoros invaluable del saber demostrando gran apoyo, e invirtiendo su tiempo en la realización de esta tesis, le doy las gracias por haberme puesto en una nueva vida que empieza con mi examen profesional, llena de sinceridad, de alegría, de tranquilidad de satisfacciones y de nuevas compañías para compartir el resto de mi vida.

Al amor sincero, desinteresado y sano; a mis dos tías q.e.p.d., comparto en todo momento su alegría espiritual.

A todos ellos

**GRACIAS**

## INDICE

### INTRODUCCION

I

### CAPITULO PRIMERO

#### I.- EL ESTADO MEXICANO

I.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTO DE ESTADO	1
I.2.- RESEÑA HISTORICA DE LA CREACION DEL ESTADO MEXICANO	11
I.3.- LA TEORIA DE LA ORGANIZACION	12
I.4.- LA JUSTIFICACION DEL ESTADO Y SU FIN	15
I.5.- LA FUNCION DEL ESTADO MEXICANO FRENTE AL TURISMO	18

### CAPITULO SEGUNDO

#### II.- ANTECEDENTES HISTORICO-TURISTICOS

II.1.- ORIGENES Y SEMBLANZA TURISTICOS, CONCEPTO JURIDICO DE TURISMO	24
II.2.- ORIGENES DEL DERECHO TURISTICO MEXICANO	33
II.2.1.- EL DERECHO TURISTICO MEXICANO A TRAVES DE LA HISTORIA	36
II.2.2.- CONCEPTO DE DERECHO TURISTICO	38
II.2.3.- RELACIONES DEL DERECHO TURISTICO MEXICANO CON OTRAS CIENCIAS	41
II.2.4.- FUENTES DEL DERECHO TURISTICO MEXICANO	42

### CAPITULO TERCERO

#### III.- LOS SUJETOS DEL TURISMO

III.1.- CONCEPTO DE TURISTA	44
III.2.- LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS	52
III.3.- LOS ORGANISMOS TURISTICOS PUBLICOS Y PRIVADOS	57

### CAPITULO CUARTO

#### IV.- ACTIVIDADES Y OFERTA TURISTICAS

IV.1.- CONCEPTO DE ACTIVIDAD Y OFERTA TURISTICA	61
IV.2.- TURISMO SOCIAL	63
IV.3.- TURISMO CULTURAL	70
IV.4.- TIEMPO COMPARTIDO	76
IV.5.- DESTINOS TURISTICOS	82
a) Playas	84
b) Ciudades	88
c) Desiertos	89
d) La Montaña	90
e) Ciudades Coloniales	92
f) Monumentos	95
g) Zonas Arqueológicas	103
h) Spa's y la salud	105
i) Marinas	107

<b>IV.6.- TURISMO RECREATIVO</b>	<b>109</b>
a) Caza	109
b) Pesca	111
c) Campismo	111
<b>IV.7.- TURISMO GASTRONÓMICO</b>	<b>113</b>
<b>IV.8.- OTROS DESTINOS TURISTICOS NO CONTEMPLADOS EN LA LEGISLACION (CASINOS)</b>	<b>115</b>

**CAPITULO QUINTO**

<b><u>V.- INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA TURISTICA</u></b>	<b>124</b>
V.1.-CONCEPTO DE INTERVENCION Y SU DIFERENCIA CON EL TERMINO RECTORIA	128
V.2.-MARCO JURIDICO DEL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN EL TURISMO MEXICANO	130
V.3.-LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA TURISTICA	133
V.4.-EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, HISTORIA Y CONTENIDO TURISTICOS	139
V.5.-EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN OTROS PAISES Y SU CONTENIDO TURISTICO	149
V.6.-PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO TURISTICO	153
V.7.-EL ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS	155
V.8.-LA PROTECCION AL TURISTA	158
V.9.-LA REGULACION TURISTICA COMO INTERVENCION FUNDAMENTAL	158
V.10.-OTRAS FORMAS DE INTERVENCION ESTATAL EN EL TURISMO	159
a) Aduanas	159
b) Apoyos turisticos (Fideicomisos)	162
c) Educación turística	168
d) El turismo social	172
e) La relación del Estado frente al Derecho Turístico Privado	175
f) Breve descripción de las modificaciones agrarias en beneficio del turismo	176
g) Los medios de transporte	177
h) Diferencias entre la Ley de Turismo vigente y la anterior	180

<b><u>CONCLUSIONES</u></b>	<b>188</b>
----------------------------	------------

<b><u>BIBLIOGRAFIA</u></b>	<b>193</b>
----------------------------	------------

El turismo es un fenómeno que trae consigo la problemática de su origen, es decir que se debate la rama a la que pertenece, pues se llega a afirmar que pertenece a una estructura social o bien se dice que pertenece a la estructura económica del país, otros lo relacionan con actividades administrativas y nosotros al referirnos a la Intervención del Estado en el Turismo y sobre todo en lo tocante a las normas que regulan la actividad turística afirmamos que comprende una estructura jurídica.

El presente estudio se originó básicamente de la inquietud de dar a conocer que efectivamente existe un Derecho Turístico toda vez que se encuentra conformado por diversos ordenamientos que regulan al turismo, pues esa conformación de normas jurídicas aunque dispersas conciben a un Derecho Turístico, además se debe de admitir que ese Derecho Turístico Mexicano contiene caracteres sociológicos, económicos, políticos, administrativos y por supuesto los jurídicos.

Otro de los puntos básicos del presente estudio es la participación del Estado Mexicano en el turismo dada la modernización del Estado y la adecuación de las normas que pudieran hacer intervenir en cierto momento a la iniciativa privada en el turismo mexicano y dejar las actividades fundamentales de creación de la norma jurídica turística al Estado.

La apertura de Casinos se plantea en el presente estudio, tomando en cuenta a los fundamentos jurídicos que regularían el establecimiento de casinos en determinados lugares con motivo de crear nuevas fuentes de trabajo y de atracción turística así como se aporta en simples líneas la creación del bono turístico con el cual se pretende promover al turismo nacional e internacional en los destinos turísticos que lo requieran. En esencia el desarrollo del presente estudio está basado en investigaciones de campo y en estudios bibliográficos donde se estudian de cierta forma los caracteres jurídico, administrativo, económico y social del Derecho Turístico.

Se pretende la concientización de que el Estado debe de dejar en manos de la iniciativa privada el desarrollo del turismo, además el presente estudio comprende el análisis crítico de la actuación y funcionamiento de la Secretaría de Turismo como ente central del turismo y su virtual desincorporación, toda vez que es la Institución oficial del Estado encargada del desarrollo del Turismo mexicano.

En el primer capítulo denominado El Estado Mexicano se tiene el concepto doctrinario del Estado, el cual se analiza fundamentándose principalmente en el desarrollo histórico del mismo, para ello también se incluye una reseña histórica de la creación del Estado. Se incluye también un estudio sobre la Teoría de la Organización del Estado a fin de entender la función del mismo.

El segundo capítulo se refiere a los antecedentes históricos del turismo, el controvertido concepto jurídico de turismo, los orígenes del Derecho Turístico como respaldo a la afirmación de su existencia, sus fuentes y relaciones con otras ciencias.

En el capítulo tercero se habla sobre los sujetos que conforman el turismo toda vez la importancia de los mismos para la conformación del Turismo a la vez de la creación del Derecho Turístico, por lo que se establece una diferencia práctica entre turista, prestador de servicios y el Estado como organismo turístico público y su participación con los organismos privados del turismo.

El capítulo cuarto comprende en un principio la necesidad de conceptuar a la actividad y oferta turísticas, para un mejor entendimiento de la esencia del turismo. Se distingue además los diferentes tipos de turismo como lo son el turismo social, cultural, recreativo y gastronómico principalmente. Incluyo al tiempo compartido en este capítulo por ser una nueva especie de turismo que ha desarrollado nuevas técnicas jurídico-económicas y turísticas. Abordamos el concepto de los destinos turísticos como uno de los principales objetivos de la manifestación del turismo y sus múltiples géneros entre ellos la apertura de casinos.

Por último en el capítulo quinto del presente estudio se analiza la participación del Estado en el turismo, comenzando a diferenciar el término rectoría con intervención. Posteriormente abordo el tema del marco jurídico del intervencionismo del Estado dentro del turismo para una mejor ubicación del tema. A continuación se analiza la participación del Estado en el turismo en forma concreta, complementándose esa información con la participación del Estado en el turismo de acuerdo a los Planes Nacionales de Desarrollo y su perspectiva internacional de los mismos para una mejor comprensión. En su momento abordo el tema de los procedimientos administrativos en el llamado Derecho Turístico para facilitar la actuación jurídica

### III

frente a un caso en concreto en materia de turismo, la nueva participación del Estado en cuanto al establecimiento de tarifas turísticas y de la protección objetiva al turista. Encontrando la verdadera y directa intervención del Estado dentro del turismo en cuanto a la creación de normas turísticas, para ello he creado el subcapítulo denominado **la Regulación Turística como Intervención Fundamental** y otras formas de intervención como la creación de Fideicomisos de desarrollo turístico.

Para lograr lo anterior se consultó previamente una extensa bibliografía de índole jurídico, turístico, social, económico y administrativo, seleccionando a mi parecer lo más acertado debido a la compleja y basta amplitud de criterios sobre turismo.

Las conclusiones conforman en resumen puntos de vista objetivos del presente trabajo de manera personal, estando libres de ser criticadas, para lograr la concientización de la existencia de un Derecho Turístico y de una mejor actuación del Estado, de la iniciativa privada y de la sociedad en el Turismo, tomando en consideración fundamentalmente a la estructura jurídica.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EL ESTADO MEXICANO**

#### **I.1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTO DE ESTADO.**

Antes de partir al estudio del concepto de Estado es importante introducirnos al origen del Estado en general, y a su evolución y desarrollo histórico a través de los tiempos ya que es circunstancia elemental de los procesos evolutivos del hombre en sociedad; empezaremos por establecer este estudio cuando el hombre deja de ser nómada y pasa a ser sedentario, radicando por fin en un solo lugar. Lo anterior nos revela cambios en la estructura socioeconómica del hombre, pues aparece la agricultura, la domesticación de algunos animales para su sobrevivencia y crea diferentes hábitos como los de comer, de cazar, de organización; el hombre perfecciona su modo de relacionarse con los demás miembros que integran su comunidad, pretende establecer reglas sobre los demás integrantes de su núcleo, por lo que hemos decidido en estudiar al hombre en sociedad partiendo de las tres etapas de desarrollo que trata Engels, por considerarlas que son las más precisas y explicativas. (1)

Señala el autor en primer lugar un "período de salvajismo, posteriormente el período de barbarie, y finalmente el período de civilización", mismos que se comentarán genéricamente, para pasar a la exposición del concepto de Estado. (2)

Explica Engels que dentro del salvajismo es la época donde el hombre descubre el fuego, se alimenta de los frutos de los árboles, de las raíces que encontraba a su paso y más tarde se alimenta de los animales que lo rodean, lo que lo obliga a perfeccionar sus utensilios de caza y de preparación de alimentos; siendo la pesca uno de los factores que hace que el hombre se vuelva ciertamente independiente de las condiciones geográficas por las que se enfrenta. Sus primeros instrumentos perfeccionados son el arco y la flecha. Pule las piedras para su protección y desarrolla las primeras embarcaciones llamadas piraguas. (3)

---

1 Engels Federico, "El Origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado", Ed. Progreso, Moscú, 1978, p. 19

2 Engels Federico, Ob. Cit., p 19

3 Idem, p.p.20 y 21

Puede concluirse que una de las características que tiene el hombre en este período de salvajismo es el reto de descubrir algo nuevo, el modificar sus instrumentos tanto como sus armamentos en este caso no sólo será para alimentarse sino para defenderse de los otros hombres.

Durante la barbarie el hombre comienza a interesarse por la alfarería, por el cultivo de las plantas todo ello para su sustento alimenticio además empieza a la crianza de los animales y su domesticación, lo que trae consigo la creación de los primeros pueblos pastores originando una organización en pequeños grupos o tribus. El hombre a través del tiempo descubre el forjamiento de los metales, puede considerarse que las circunstancias mencionadas lo ayudaron no sólo a defenderse de las bestias sino a conquistar y someter a otros grupos de hombres. (4)

Señala Engels que la civilización es considerada el período en que el hombre sigue aprendiendo a elaborar los productos naturales, período de la industria propiamente dicha y del arte. (5)

Se puede concluir que la familia, la tribu, la gens romana y griega, la sociedad y más tarde el Estado son el resultado del desarrollo social humano.

Siendo la Historia, la Geografía, la Antropología y la Etnología, algunas de las ciencias que nos auxilian en este estudio, nos presentan diversos factores de desenvolvimiento dentro de las organizaciones humanas, nos brindan un conocimiento científico sobre las características que conformaron los primeros grupos humanos, mediante el tipo de raza, de religión, de organización, etc., donde la sociedad, conjuntando estos factores, va adquiriendo mayor fuerza en su estructura. Es una sociedad que va alcanzando más factores determinantes, el hombre se va interrelacionando cada día más con sus semejantes. (6)

4 Engels Federico, Ob. Cit., p.p.21 a 23

5 Idem, p.29

6 Andrade Sánchez Eduardo, Teoría General del Estado, Ed. Harla, 1987, México, 1a. edición, p.p.31 a 43

Existe una causa y efecto en la conducta del hombre, misma que se entiende como un orden social, que estará presente en el desarrollo de la conducta de los demás hombres conformados en grupos determinados.

La jerarquía juega un papel fundamental en el aspecto decisivo, en la toma de decisiones de la comunidad, lo que implica una transformación del ente denominado Estado. Esa jerarquía al principio se establece por fuerza física o bien por lazos consanguíneos, en el primer caso la tecnología influye de cierta manera para tomar el control y llegar a ser la cabeza principal de la agrupación constituida, en el segundo caso por afinidad se comienza a perfilar una institución de poder que más tarde estudiaremos. esa jerarquía es el poder de mando del Estado, de poder imponer las decisiones de quien encabeza el Estado, así de esta forma se empiezan a formar los "mecanismos de poder", (en mi punto de vista tal vez el hombre en un principio histórico vivió en un Estado comunista). (7)

Las conductas humanas y las metas que pretende el hombre van dando las diferencias entre los grupos humanos ya conformados, tal es el caso de las tribus africanas, donde se encuentran "Sociedades sin Estado y Sociedades con Estado" (8).

Las primeras se refieren a grupos de hombres con instituciones de carácter jurídico, perfeccionan su ordenamiento a base de reglas, la colectividad se ve sometida a un conjunto de ordenamientos, administrados en un mismo territorio perfectamente delimitado, siendo esta administración en sus inicios una total centralización; mientras que en las sociedades sin Estado, se rigen como ya habíamos dicho anteriormente sólo por lazos consanguíneos (parentesco), donde el ordenamiento será fundamentalmente consuetudinario. Además los criterios económicos, culturales políticos, religiosos e incluso el geográfico van demarcando también las características propias de la colectividad, que más tarde adquirirá el carácter de Estado.

Tal es el caso de las sociedades antiguas que florecieron al margen de los ríos, siendo la más representativa de éstas la Egiptia, asentada a orillas del río Nilo, misma que se caracteriza por ser una sociedad centralizada a lo que se le determina Estado personalizado, por estar conformado por una sola persona que al principio lo constituyó el

7 Andrade Sánchez Eduardo, Ob. Cit., p.15

8 Idem p.21

Faraón, quien se decía era el enviado de los dioses para gobernar, conjugándose más tarde elementos de poder provenientes de religiosos y de monarcas, toda orden provenía directamente del Faraón, quien tenía voluntad divina, su palabra era absoluta, ordenaba la sistematización del trabajo, la producción y la misma organización social entre otras cosas, era adoración absoluta. (9)

El incremento de ese poder absoluto, y mayores tareas, hace que el Faraón vaya delegando facultades a una clase burocrática, generalmente estaba constituida por sacerdotes, lo que produce un serio decaimiento de poder proveniente del Faraón, a lo que el faraón pretende evitar mediante mecanismos de autodefensa, como lo fueron la exención de impuestos, y otras gratificaciones, pero comete el error de descuidar la producción interna junto con su comercio, a lo que resulta que la sociedad ya no le llame divinidad absoluta sino que ahora el faraón será el "hijo del Sol". Surge el poder de la fuerza armada, la divinidad sólo se deposita en personajes inalcanzables, así el Faraón sólo se deposita en personajes inalcanzables; el faraón sólo es una figura representante del poder, de administración, de la fuerza militar, posteriormente debate el poder entre los sacerdotes, forma una clase privilegiada y fuerte.

La corrupción en la sociedad egipcia se hace intolerable, la diversificación de dioses, la vasta y confusa reglamentación expedida tanto por el faraón, como por los mismos sacerdotes y funcionarios dominantes, así como el desequilibrio económico hacen que el imperio faraónico caiga, favoreciendo a otras culturas con mayor fuerza económica, militar y tecnológica que intervengan en sociedades como la egipcia, logrando que el Estado Egipcio se divida en pequeñas poblaciones. (10)

Mientras en Grecia, el Estado Helénico estaba constituido por diversos grupos, con una misma cultura identificados, pero con diferentes estructuras sociales, tal es el caso de Esparta y Atenas, aunque la explicación anterior pretenda que se trata de una misma cultura, no se descartan las luchas entre los mismos pueblos. Analicemos pues el caso de los pueblos Helénicos:(11)

9 Andrade Sánchez Eduardo Ob., Cit., p.51.

10 Idem, p. 53

11 Ibidem p.59

Esparta: en este pueblo prevalece la división de clases, se determina específicamente quien puede obtener los cargos públicos, se establece el sistema de organización en base a los llamados "reyes", quienes eran las cabezas de las familias más poderosas.

Todo espartano mayor de 30 años tenía la posibilidad de pertenecer a la Asamblea donde se aprobaban o rechazaban las decisiones adoptadas por el Consejo, el cual estaba agrupado por los antiguos gens. En el pueblo espartano se hace especial atención hacia la sociedad militar, la que tenía como principal tarea la de mantener fuera del alcance a otros pueblos guerreros como los ilotas, por lo que hacía que la comunidad desde temprana edad asistiera a formar parte de la cuadrilla militar, se le instrúa para el combate.

En cuanto a Atenas, el desarrollo personal es más importante que el proteccionismo militar, aunque también existe una marcada división de clases (nobles, agricultores, comerciantes, siervos y esclavos) se conforma la Ciudad-Estado (polis), se hace imperante la necesidad de creación de instituciones que organicen a la colectividad, los pueblos públicos son preferentemente cubiertos por personas aristócratas, algunos de estos cargos públicos lo fueron el arconte quien era el funcionario que supervisaba tareas religiosas y judiciales, al principio su cargo fue efectivo para toda la vida, más adelante se le reduce a diez años y finalmente a un año; los tesmotetes funcionarios encargados de vigilar el proceso legislativo principalmente. (12)

En Roma se entiende al Estado por el límite del territorio que se iba extendiendo a razón del imperio, son los etruscos los que fundan las bases para el surgimiento de la cultura romana (también ciudad-Estado).

Roma se configura por una interrelación entre pueblos, como los latinos, sabinos y bárbaros, aquí también se da la figura de los "reyes", lo que nos hace pensar en la existencia de una fuerte división de clases, ya que existen también un Consejo de ancianos y una Asamblea, la Sociedad al principio se subdividía en dos grupos fundamentales patricios y plebeyos.

---

12 Andrade Sánchez Eduardo Ob., Cit., p.p. 62 y 63

Se crea el primer Censo como unidad de control en los miembros de la población, por cada grupo (centuria). Es durante la República la época romana donde la expansión militar del imperio y la aristocracia se enriquecen de poder, sin descuidar su lealtad al emperador. Posteriormente los procesos políticos se fortalecen, así la figura del Consulado, quien sustituye en cierta forma a la monarquía etrusca por un poder ejecutivo, es representada ampliamente por el consulado, que será el funcionario generalmente con raíces aristocráticas, debía ser ratificado por el Senado para sus funciones.

Otra Institución creada en Roma es la Magistratura. Son órganos conformados por funcionarios con mayor rango que los cónsules, resolvían problemas de la colectividad sobre todo tipo jurídico, al igual que las Asambleas se instituye una magistratura para cada cuestión, existe los Cuestores o Gestores quienes un principio fueron los auxiliares de los mismos cónsules, son quienes se dedican a la resolución de los problemas financieros. Por otro lado el Senado era la Institución sancionadora de leyes vigentes, el Senado era quien decidía sobre incursiones de guerra, manejaba el presupuesto del Estado y ratificaba elecciones de magistrados.

Sería necesario el paso del tiempo para ver que en Roma el poderío militar ejerce una notable influencia sobre el imperio, llegándose a repartir el poder con la "monarquía". La constante intervención de pueblos vecinos sobre el Imperio Romano y la corrupción incontenible, hacen a mi parecer que el Estado romano caiga a merced de los mismos, dejando huella de un gobierno centralista, que más tarde producirían gobiernos provinciales.

Por lo que Roma adopta algunas costumbres de los pueblos intervencionistas como lo fueron vikingos, eslavos, bárbaros, sarracenos y germanos. No obstante Roma toma bases religiosas católicas, haciendo de esta religión una unidad política, espiritual y social. Los jerarcas de la religión católica comparten el poder, pues su poder radica en que es la Iglesia católica romana la que debe coronar a los monarcas, por lo que se le atribuye cierto poder, cierta autoridad, suficiente para influir en alguna decisiones, ante la monarquía.

Al paso del tiempo las provincias romanas evolucionan a la vez que van requiriendo de seguridad para su subsistencia; esas provincias erigidas gracias al otorgamiento de tierras y facultades explícitas de organización por parte del Emperador

al gran terrateniente o Sr. Feudal se mantienen en un principio bajo el cuidado del Emperador. El carácter de reyes los quieren los grandes terratenientes prometiendo seguridad a la gente que habita esa extensión de tierra, a esta etapa histórica se le denomina vasallaje o feudalismo, por lo que es característico que el señor feudal tenía a su disposición las personas que en ellas habitaban, a través del convenio trabajo por seguridad.

Es en éste episodio de la Historia donde el Papado y la Monarquía se debaten el poder, a tal grado que originan una crisis y con ello se fomentan grandes oleadas migratorias, a la par se sufre la invasión árabe a lo largo de la península ibérica, lo que más tarde provocaría la unión de reinos españoles para expulsar a los moros de esos territorios, y sobre todo con el pretexto de rescatar los lugares santos cuidar las rutas de oriente.

Ambos usan como símbolo de reconquista los emblemas de la fe, desencadenando las famosas guerras santas o cruzadas. Se desarrollan grandes centros urbanos a lo largo de los territorios que se pretenden liberar.

Durante los siglos XIV y XV el poder del Papado se empieza a desvanecer debido a la corrupción en su estructura, al abuso de poder poniendo en puerta un nuevo concepto que revolucionaría la vida del hombre, el Renacimiento. Junto con otras grandes ideas surge la de los Estados Nacionales, pues es la época donde la palabra Nacionalidad va adquiriendo fuerza, se va perfeccionando el concepto de fronteras, toda vez que el término "marcas" (palabra que se usaba para determinar los puestos de avanzada en la conquista territorial, era el límite del Imperio) se va inhabilitando, es decir el concepto de frontera nace el 3 de diciembre de 1315 con Luis X sustituyendo al concepto de marca anteriormente descrito, se crea con líneas imaginarias, conforme al derecho que protege a los Estados colindantes.

Los pueblos vecinos van conviviendo pacíficamente, en lo que algunos autores como Federico Engels mencionan que se diferenciaban en una marcada división de clases. (13)

---

13 V.I. Lenin, *Estado y la Revolución*, Ed. Progreso, 1978, Moscú, 2a. edición, p.68

En los XV y XVI nace el concepto de Estado Moderno y es en el siglo XVIII en Florencia, con la obra de Maquiavelo (El Príncipe).

Aurora Arnaiz Amigo conceptúa al Estado como "una asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el Derecho Positivo, - y añade- quedaría más completo el concepto si se dijera que el Estado es la sociedad política independiente y organizada" además cita a Carré de Malberg quien asegura que el "Estado es una comunidad de hombres sobre un territorio organizado en una potestad superior de acción, mando y coerción".(14)

Por otro lado Hans Kelsen nos dice que "El Estado es el Derecho como actividad normativa y el Derecho es el Estado como actividad normada. (15)

Para Jellinek es "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio." (16)

Manuel J. Sierra: El estado es una autoridad superior en su territorio, goza de un derecho de imperio, de legislación de jurisdicción, de mando, de administración o sea de soberanía. (17)

Podemos afirmar que existen elementos esenciales del Estado, (del Estado Moderno) como son el Territorio; que es la necesidad física del establecimiento del Estado; Población que es el conjunto de sujetos que integran ese Estado; Gobierno, suficientemente fuerte para hacer una unidad política, crear infraestructuras administrativas, financieras, militares, económicas y diplomáticas entre otras; básicamente. No debemos olvidar a su presupuesto fundamental: la

14 Arnaiz Amigo Aurora, *Estructura del Estado*, Ed. Miguel Angel Porrúa Editores, México, 1979, 1a. edición, p.p.44 y 45

15 González A. Alpuche Rafael, *Temática y Legislación Turística*, Asociación Nacional de Abogados, México, 1978, 2a. edición, p.28

16 Porrúa Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1992, 25a. edición. p. 242.

17 González A. Alpuche Rafael, *Ob. Cit.*, p.88

Nacionalidad, que es el conjunto de factores culturales, religiosos, lingüísticos, de raza entrelazados con una naturaleza política, ni mucho menos a la Soberanía actualmente entendida como un concepto localizado en una dimensión relativa como lo señala el profesor Eduardo Andrade Sánchez, entendiendo a la Soberanía como la atribución del Poder interno no sometido a ninguna fuerza externa. (18)

Para Hans Kelsen el territorio es: "Una unidad jurídica no geográfica natural, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico, pues puede geográficamente estar desmembrado, es el espacio donde el Estado está facultado para ejecutar actos coactivos, lo que crea una impenetrabilidad, existiendo excepciones a éste principio (derecho internacional)." (19)

La población como elemento principal del Estado es la compilación o agrupamiento de seres humanos que residen en el territorio estatal, es "la comunidad política, cultural establecida, es la unidad política de la familia en cuyo ensanchamiento constituirá el Estado." (20)

El Estado necesita de poder, de un instrumento que ya sea le otorgue el mismo pueblo o que él mismo se otorgue para llevar a cabo sus acciones, su autoridad ambos (poder-autoridad) conforman la fuerza decisiva del Estado, son pues un elemento formal del Estado, se exige del

18 Andrade Sánchez Eduardo, Ob. Cit. p.p.48,152,160

19 Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Ed. UNAM, México, 1988, 4a. reimpresión, p.246.

20 Arnaiz Amigo Aurora, Ob. Cit. p.p. 96 y 108

subordinado una conducta aparejada con el sistema impuesto por el Estado por lo que se dice que el Estado goza plenamente de "monopolio de la coacción física." (21)

Afirmo que luego entonces en este orden de ideas el pueblo se encuentra sujeta al Estado, le es fiel con el sistema jurídico implementado, ese sistema jurídico es creado por el propio Estado mediante la identidad jurídica, la identidad social, cultural, etnográfica, económica, que los caracterice, el pueblo se somete a un gobierno entendido a éste como la organización por la que efectuará el Estado sus fines, mientras que la soberanía la entendemos como la capacidad de poder dictar sus propias leyes dentro del territorio que conforma el Estado, con plena autonomía. Juan Bodino es el primero que establece la idea de la soberanía dentro del Estado Moderno, en el siglo XVI define a la soberanía como "un poder absoluto, perpetuo de una república." (22)

Herman Heller nos dice que la soberanía es "una capacidad jurídica y real de decidir de manera definitiva y eficaz todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial y además de imponer decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado, sino en principio a todos los habitantes del territorio." (23)

Además señala Hermann Heller, que la soberanía tiene un contenido de carácter político, es una igualdad entre Estados presentándose "como la forma en que un Estado actúa frente a otro Estado sin subordinarse a él, constituyendo así la base de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional"; también Heller interpreta a la Soberanía como una manifestación de voluntad, entre gobernantes y gobernados. (24)

Jorge Carpizo manifiesta que "la Constitución manifiesta a la soberanía nacional como residente en el pueblo" pues es el pueblo quien decide en última instancia qué tipo de gobierno le favorece y desea. (25)

21 González Uribe Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México, 1984, 5a. edición, p.306.

22 López Portillo y Pacheco José, *Genesis y Teoría General del Estado Moderno*, Ed. Publicaciones IEPES-PRJ México, 1976, 3a. edición, p. 54

23 González A Alpuche Rafael, *Ob. Cit.* p. 216.

24 Andrade Sánchez Eduardo, *Ob. Cit.*, p.p. 342,347.,356.

25 *Idem*, p. 357

En nuestra opinión podemos interpretar al Estado como una organización que guarda dentro de sí elementos jurídicos con características de poder, pues es una organización política fundamental de una determinada colectividad humana, basada en principios de derecho (Estado de Derecho), como norma suprema para encaminarse sobre las necesidades de un pueblo en su territorio, logrando con ello su justificación y su sobrevivencia. Cabe mencionar que el imperium es la palabra con que se designa al elemento esencial de poder del Estado.

## **1.2. RESEÑA HISTORICA DE LA CREACION DEL ESTADO MEXICANO.**

Con lo anteriormente estudiado puedo dar mi propio concepto de Estado: es el grupo políticamente organizado facultado de poder, revestido de autoridad, conforme a Derecho que bien puede realizar actos coactivos para su eficacia.

Este concepto propio se apega a la idea de que el Estado es un orden jurídico en una sociedad organizada para la realización de los fines humanos.

Ahora bien tomando como punto de partida la conquista de la Nueva España, el Rey de España encomienda al Virrey, su poder, por lo que ejerce la autoridad real, a costa de un enriquecimiento sin precedentes. Se realiza una división de clases, por un lado se crea una clase burocrática, la cual estaba conformada de españoles ocupando puestos importantes, mientras que las labores artesanales, mineras, y algunos grados de oficiales militares estaban a cargo de los criollos.

Los criollos son los verdaderos impulsores de la independencia nacional además que en ese momento histórico España enfrenta ciertos problemas políticos y económicos, por lo que facilita el movimiento independentista de algunas colonias entre ellas México.

La Constitución de Cádiz en 1812 estipula las diputaciones provinciales independientes entre sí, con administración propia, descentralizándolas políticamente de la corona española, lo que origina en América por primera vez la formación de Estados autónomos.

Se comienza a despertar inquietudes en la población criolla. Se organizan desde 1809 las rebeliones contra las autoridades españolas, participando además de criollos, los grandes caciques, indios, mulatos y negros, la conspiración más importante y planeada había sido descubierta, por lo que aceleran los planes de rebelión dando origen a la

histórica revuelta que conocemos del 16 de septiembre de 1810, fecha en la que se toma como base para el surgimiento del Estado mexicano. Tiene por objeto principal limitar los poderes públicos, disfrutar de garantías individuales, tener un órgano regulador y una carta magna elaborada por los propios criollos.

Con la Declaración de Independencia, y con el Congreso de Chilpancingo firmado el 6 de noviembre de 1813 se empieza a ejercer presión política para reconocer la tan anhelada independencia del nuevo Estado mexicano, la soberanía se fundamenta en los ideales básicos escritos en los Sentimientos de la Nación creados por Morelos, donde se disolvía el poder español local y del proveniente de la corona. En 1814 en Apatzingán con el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana en sus 242 artículos, se menciona el origen del sistema regulador del Estado mexicano, por lo que pasa a ser la primera constitución nacional, que a paso del tiempo iría recogiendo las aportaciones de sus creadores, es hasta 1917 cuando en esta Constitución ya reformada se adopta una idea liberal, donde se equilibran los derechos sociales.

### **1.3. LA TEORIA DE LA ORGANIZACION.**

El Estado vá formando su contenido jurídico, su normatividad, vá en ciertos momentos delegando su poder a instituciones que él mismo Estado crea, con el fin de gobernar. Crea una estructura dotándola de jerarquías, pues la función de esas estructuras es la de proveer al mismo Estado poder y subsistencia; esas estructuras se van ramificando de acuerdo a facultades concedidas, creando a la vez sus propios órganos auxiliares.

La fuerza de los órganos auxiliares proviene directamente del Estado, por lo que los órganos auxiliares adquieren cierta autoridad que les confiere el mismo Estado. Toman como fundamento a la norma suprema, pues es la que les permite, les prohíbe, ejecutar y sancionar actos propios.

La teoría de la organización radica principalmente en los órganos auxiliares, por que de ellos emanan directamente los actos jurídicos, administrativos y políticos del Estado, donde algunos de ellos crean las normas y otros la ejecutan.

El órgano del Estado se constituye por la serie de poderes que le otorga el Estado en base a la ley, (elemento objetivo) y además se constituye por los funcionarios titulares que adquieren atribuciones con poder público en el órgano correspondiente (elemento subjetivo). (26)

Existiendo hoy en día en el Estado moderno, diversidad de órganos del Estado, a lo cual nosotros solamente enfocamos los principales en cuanto a la función del Estado, donde podamos encuadrar a la actividad turística, (órganos jurisdiccionales, órganos legislativos y órganos ejecutivos).

Nuestro sistema se encuentra funcionando en base a un sistema tripartita, es decir admite la división de tres poderes o tres órganos principales: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, por lo que en consecuencia las tareas administrativas se encomendarán al ejecutivo, quien llevará la voluntad del Estado dentro de la esfera de la administración pública "administrar es todo lo que el Estado hace, todo lo que el Estado decide es actividad del órgano legislativo". (27)

La voluntad del Estado que en líneas anteriores nos referíamos, puede ser abstracta, mantenida dentro del orden jurídico, con tendencia a permitir o a prohibir realizar actos de la sociedad, por lo que si nos referimos al Turismo, nos enfocaremos básicamente dentro de la esfera administrativa (poder ejecutivo), sin menospreciar la influencia del poder Legislativo, aunque autores como Hans Kelsen dicen que el Estado no administra sino que es administrado en función de sus órganos auxiliares, mismos que no tienen calidad de sujetos de derecho y deberes. (28)

Por lo que los órganos auxiliares carecerían de autonomía y voluntad propia, pero sí de personalidad jurídica propia, ante el Estado, ésta se deposita en el titular del órgano respectivo; "el órgano tiene más que una competencia política". (29)

26 González Uribe Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México, 1972, la edición, p. 366

27 Kelsen Hans, *Ob. Cit.*, p.p. 215 a 232.

28 Kelsen Hans, *Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1987 p.286.

29 González Uribe Héctor, *Ob. Cit.*, p.369.

El Estado debe actuar bajo el principio de armonía, de igualdad, de libertad, enmarcados bajo los elementos esenciales de los principios jurídicos, para una mejor convivencia entre los gobernados, extender las libertades como el derecho de tránsito, principal precursor (fundamento) jurídico del turismo, así también se darán los factores de reconocimiento del Estado no sólo internamente, sino que su reconocimiento será externo, con los demás Estados independientes.

El Estado mexicano a través de la Secretaría de Turismo enfocará la política a seguir en esta materia; SECTUR será entonces el órgano auxiliar, la Institución competente, dotada de poder.

Los órganos del Estado se pueden diferenciar en cuestión de su función, ya sean públicos o privados.

Los órganos públicos en materia turística, será aquellos que como los sindicatos, las congregaciones juveniles de turismo participen activamente bajo la voluntad directa del Estado, aún los que tienen cierta participación estatal (FONATUR, INBA, CONACULTA, INAH, etc.) y privados serán las agrupaciones y asociaciones turísticas nacionales e internacionales (Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, etc.) y los organismos oficiales que serán los órganos que cada país establezca al efecto, en algunos casos los órganos públicos coinciden con ser los oficiales, éstos órganos encuadran también dentro de los sujetos de turismo, a los que dedicaremos un capítulo especial para su estudio.

El órgano estatal lleva a cabo funciones encomendadas perfectamente delimitadas provenientes del Estado, determinado por el orden jurídico que mantiene el Estado. Para Hans Kelsen los órganos estatales en sentido estricto son los funcionarios, pues finalmente es en ellos donde se deposita la voluntad y acción del Estado. Lo que permite crear a sus funcionarios ya sea a través del voto, del sorteo o de la simple decisión directa del Estado. El estado con estos sistemas tendrá la facultad plena de nombrar a sus funcionarios, a su sistema jurídico a sus percepciones, beneficios y pérdidas.

#### **1.4. LA JUSTIFICACION DEL ESTADO Y SU FIN.**

Ya hemos estudiado cómo el Estado puede hacer valer su voluntad, es decir por qué medios la puede hacer valer, donde el poder central emana mediante sus órganos auxiliares facultades para llevar a cabo las tareas encomendadas, o por el establecimiento de sistema (federal) el cual distribuirá conforme a Derecho las facultades de administración, de legislación y de jurisdicción a las provincias. Así la federación como representante del Estado, será la única a la que le corresponda el manejo de la política exterior del Estado, pudiendo delegar en ocasiones a las provincias y a sus Instituciones su competencia, siempre que se mantenga una plena identificación de éstas con la federación; para González Uribe no todos los actos del Estado son políticos, cabe mencionar que el concepto de Estado para el autor anteriormente citado es "una unidad organizada" donde "sus acciones obedecen a un principio ordenador".(30)

Tomando en consideración lo anterior pienso que el Estado deberá siempre gozar de plena soberanía y de nacionalidad para poder identificarse de los demás Estados independientes y de poder elaborar sus propios preceptos jurídicos. Su existencia legítima, justificará su finalidad; el Estado y el Derecho o la normatividad propia de cada Estado deberán de coexistir uno con otro.

El Derecho en un principio puede haber nacido del propio Estado como medio de control de la conducta de sus miembros.

El Estado pretende una unificación, una organización de sus miembros bajo el principio ordenador para imponer su decisión, su acción y sanción, con ello depende la efectividad del propio Estado y si lo logra se estará justificando el fin del Estado. El profesor González Uribe cita en su obra Teoría Política que "el Estado reúne a medios muy semejantes a los empleados por otros órganos sociales" esos medios son medios coactivos. (31)

---

30 González Uribe Héctor Ob. Cit., p.p.282 y 289.

31 Idem p. 288.

El Estado es poder de mando, revestido de obligatoriedad entre los órganos en que deposite esas facultades hacia los sujetos que integren esa unidad política. Aunque cabría preguntarnos si el propio Estado puede autoobligarse, nuestra respuesta es que sí por que la misma norma faculta y puede someter al Estado.

La justificación del Estado se encuentra en los ordenamientos emitidos por el Estado; esa justificación dependerá de cada órgano, por ejemplo el órgano ejecutivo justificará su acción mediante la actuación en la administración pública, se espera de éste un bienestar para la comunidad, mientras que el órgano legislativo justificará el fin del Estado por medio del proceso de obligatoriedad de la norma que elabore, muchos autores piensan que éste es el órgano más importante del Estado, pues es éste quien elabora la normatividad de la unidad política, la justificación del órgano judicial será la de aplicar la norma, sancionar conforme del derecho instituido.

La justificación del Estado trae consigo como consecuencia un bien común, y éste comprende el beneficio que el Estado aportará a la comunidad, como lo puede ser la justicia, la paz, el orden.

Como acertadamente apunta el profesor González Uribe, "es la finalidad del Estado la que da unidad a gobernantes y gobernados" (32)

Tomando en cuenta las afirmaciones de González Uribe respecto a los fines del Estado tenemos que algunos de éstos serán comprendidos como elementos, entre ellos está el bien común. (33)

A mi gusto pienso que es el mas importante pues comprende a todo el grupo o conjunto que conforma el Estado (colectividad), además el Estado se puede justificar en razón a la aplicabilidad del Derecho cuando así se establezca.

32 González Uribe Héctor, *Ob. Cit.* p 299.

33 *Idem.* p. 299

Por otro lado, siendo la política un factor determinante del Estado, ésta se podrá estudiar desde el punto de vista de su aplicación, para lo que en mi punto de vista la defino como la "actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder, donde el poder es fenómeno de dominación con carácter social, encaminado a la cohesión de un grupo mediante el Derecho."

Así afirmamos que el Estado ejecuta diversas políticas, (económica, migratorias, etc.) entre ellas y que corresponde a nuestro tema es la política turística, la que se traduce como un medio de control para el desenvolvimiento del turismo en cada Estado soberano, proteger los intereses turísticos y estará justificada cuando el Estado ejerza sobre ella un control jurídico, en algunos casos esa política es proteccionista.

Existe una materia que involucra al Estado, esa materia se llama política y significa a "grosso modo" "todo lo que se refiere al Estado", "es la actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder".(34)

Y si la política abarca en su conjunto una vinculación de sentidos como el ser una actividad orientada por un fin, como una lucha, oposición o disyunción y como un orden de la convivencia, como lo resume González Uribe (35) tomando en consideración a diversos autores; entonces podemos afirmar que existe una política turística debido a que existe una actividad turística y un orden jurídico turístico instituidos.

Así la política turística puede estar conformada de acuerdo a las características que presente es decir puede ser nacional, exterior o regional.

La justificación de la política turística, es el aumento de los medios de atracción del turismo y la conservación de esas atracciones, donde el particular deberá colaborar para mejorar la calidad de servicios y bienes que disfrutará el nacional o extranjero que venga a disponer de los intereses turísticos, logrando con ello una competencia internacional.

34 González Uribe Héctor. *Ob.Cit.*, p 23

35 *Idem.* p.p.23 y 24

### 1.5. LA FUNCION DEL ESTADO MEXICANO FRENTE AL TURISMO.

La forma en que el Estado llevará a cabo sus fines, está en función de la acción del mismo Estado. El Estado en este orden de ideas se le puede concebir como un custodio del orden público, o un superhombre como anteriormente lo señalamos.

Hay autores como Eduardo Andrade Sánchez que aseguran la existencia de una función policial del Estado, "como función de orden general de gobierno" que se refiere a un Estado que pretende vigilar la conducta de la comunidad y en determinado momento puede reprimir la desviación de esa conducta, he ahí una intervención del Estado muy importante. (36)

Será mediante el gobierno por el que se delegará funciones a una serie de Instituciones que mediante la Ley ejerciten la acción cuando se quebrante ese orden público, de lo que resulta que el Estado asume el control de las diversas actividades humanas, los valores que guarda el Estado son competentes en cuanto a que perdure el bien común dentro de la colectividad, que las actividades que ejecute sean justificadas, lográndose a través de una jerarquización establecida conforme a derecho, donde justificación y legitimación podrían ser términos semejantes.

El desarrollo de esas actividades encaminarán al Estado dentro de una función, misma que puede ser política o social.

Para González Uribe las funciones sociales nacen en cuanto a la voluntad humana, el hombre ya es consciente de su sociabilidad, cuando se relaciona con sus semejantes. Esta necesidad requiere de la tutela del Estado, sobre la cual ejercerá autoridad plena.(37)

La función política del Estado es la función vital para la existencia del mismo, pues el Estado resuelve problemas sociales de acuerdo a la situación política que se tenga, de ahí se

36 Andrade Sánchez Eduardo, *Ob. Cit.*, p. 162

37 González Uribe Héctor *Ob. Cit.*, p 23

deriva una determinada tendencia como lo afirma González Uribe : "política económica, política educativa, política turística, etc." y continúa diciendo que las funciones políticas están revestidas de actos en función de la autonomía y del territorio donde se realicen.(38)

Es inegable que tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo emanan actos puramente políticos, esos actos no deben de ir contra el bien común.

La llamada trilogía de poder (legislativo, ejecutivo y judicial), contiene el poder directo del Estado.

Es por medio de la soberanía por la que se le da una característica propia al Estado, el poder se reparte para tener mayor eficacia del orden jurídico en cada esfera determinada, pero quedan esas tres funciones subordinadas a la voluntad directa del Estado, a lo que Hans Kelsen le llama distribución de poderes. (39)

En forma similar, en nuestro país el supremo poder está dividido o distribuido de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que una vez distribuido el poder genera diferentes actividades del Estado, diferentes funciones como la legislativa, la judicial y la ejecutiva, esta última es la que de acuerdo a nuestro tema es la que más se relaciona.

Mientras la función judicial puede estar facultada para crear ciertas normas con el carácter de individuales, su función principal es la de ejecutar jurisdiccionalmente las leyes generales, coaccionando a través de la sanción los incumplimientos a través del orden jurídico estipulado por el Poder Legislativo.

La función judicial además desarrolla el derecho en los órganos jurisdiccionales (tribunales), donde su función estará distribuida por la presunción de la autonomía de ejercicio y de democracia nacional, el Poder Judicial al mismo tiempo que el Legislativo podrán nulificar leyes provenientes del Poder Ejecutivo (Reglamentos, Acuerdos, Decretos) en cuanto éstos vayan contra el mismo derecho y al espíritu general del Estado.

38 González Uribe Héctor *Ob.Cit.*, p 23

39 Kelsen Hans, *Ob. Cit.*, p 310

La función legislativa emana directamente de las acciones determinantes del órgano constituido para su desarrollo (Congreso), ejerciendo por ello una representación popular de los gobernados y como órgano de creación de leyes generales del Estado. El Poder Ejecutivo podrá realizar funciones materialmente jurisdiccionales y administrativas, por lo que se puede experimentar que el Poder Ejecutivo y Legislativo son los órganos con mayor acción de la voluntad del Estado.

En mi punto de vista al Poder Judicial se le debería de imponer el voto, ya sea de los ciudadanos o por votación entre el mismo Poder Judicial para la elección de sus miembros como son los magistrados, jueces, secretarios de acuerdos, etc.

El artículo 50 de la Constitución Política Mexicana señala el sistema bicameral, los artículos 71 y 72 establecen específicamente la iniciativa y formación de las leyes generales. Suele atribuirse prácticamente funciones legislativas al Ejecutivo pero podemos interpretar ésta función legislativa como una función material pues está facultado solamente para iniciar la Ley según artículo 71 Constitucional y la facultad de publicarla cuando ya ha sido aprobada de acuerdo al inciso a) del artículo 72 y de vetar el proyecto de Ley por una sola vez según el inciso c) del artículo precedente.

La iniciativa es todo acto encaminado a la realización de un proyecto de Ley General sometiéndola al Congreso, la podrán ejercitar (artículo 71 constitucional), el Presidente de la República, las Legislaturas locales y el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo y Judicial pueden crear normas individuales tomando en consideración a las normas generales (Constitución).

Para Hans Kelsen "el Poder del Estado es una dicotomía" es decir se presume la existencia del Poder Legislativo y del Ejecutivo (Legislativo y Ejecutivo).<sup>(40)</sup>

Es la Constitución la norma que determina las facultades de cada órgano, conforma la estructura legislativa, ejecutiva y judicial, permite o prohíbe los actos de cada órgano, para lo cual encuadra cada acto en un determinado derecho, por lo que si tomamos en cuenta las disposiciones de turismo, podríamos decir que efectivamente existe un Derecho Turístico, toda vez que la Constitución es la columna principal de la vida normativa del Estado, contiene a su vez la norma jurídica general.

<sup>40</sup> Kelsen Hans *Ob. Cit.*, p.302

Maurice Hauriou dice " el Poder Ejecutivo es donde se encuentra la verdadera autoridad y el verdadero poder de gobierno, el poder legislativo con su poder de dominación, no tiene más oficio que controlar al poder ejecutivo". (41)

La afirmación anterior nos revela una etapa de subordinación entre las Instituciones del Estado, por lo que la función administrativa puede llevarse a cabo por los demás poderes u órganos del Estado pero la función formalmente administrativa pertenece al Ejecutivo.

El Poder Legislativo crea normas que pueden determinar la acción del Ejecutivo, como es el caso de la Ley Federal de Turismo y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se delimitan las competencias, funciones e incluso la igualdad de jerarquías (caso de la LOAPF) entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y de la delegación de facultades (por ejemplo la delegación de facultades del Presidente al Jefe del Departamento del Distrito Federal y éste a los Delegados Políticos) según los reglamentos internos de cada dependencia.

La Administración Pública Federal tiene una competencia que le otorga la Ley, y representa al Ejecutivo en todo momento, es por ello que el Secretario (a) de Turismo puede llevar a cabo sus funciones con cierta independencia dentro de los asuntos de su competencia, respaldándose en el artículo 90 constitucional, 2, 10, 11,12, 14, 19 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontrándose una división entre la Administración Pública Federal: la Administración Pública Descentralizada y Centralizada.

En el primer caso tendríamos como ejemplo a FONATUR, y como ejemplo de la Administración Centralizada está SECTUR, en éste caso los artículos precisos son el 26 y 42 de la LOAPF. Es esta Ley la que determina las características de una y otra especie (artículos 1,3, Título Segundo Capítulo 1, Título Tercero Capítulo Unico).

---

<sup>41</sup> González Uribe Héctor., *Ob. Cit.*, p 364

Las actividades a desarrollar por SECTUR según el artículo 42 de la LOAPF, son : la de planear la estrategia política para el desarrollo del turismo, la de participar en las Comisiones Consultivas, respecto a las Vías Generales de Comunicación; controlar a los prestadores de servicios turísticos; la de proteger jurídicamente al turista; la de promover la capacitación turística; entre otras como lo menciona el último párrafo de éste artículo de la LOAPF "los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

La Ley Federal de Turismo es creada directamente por el Poder Legislativo, mientras que el Reglamento de la misma está creado por el Ejecutivo según facultades de los artículos 89 fracción I de la Constitución Política y de los artículos 13 y 42 de la LOAPF y artículo 1 de la Ley Federal de Turismo no así como erróneamente lo menciona el Reglamento de la Ley Federal de Turismo vigente, en su proemio que señala al artículo 4 fracción III, 7, 33, 41, 47 y 55 de la Ley Federal de Turismo, si es que se tomó en consideración a la nueva Ley Federal de Turismo, pues cabe recordar que la Ley Federal de Turismo se reformó con dos años (1992) de anticipación a la creación del referido Reglamento de la Ley Federal de Turismo (2 de mayo de 1994).

El nuevo Reglamento de la Ley Federal de Turismo hace una compilación de disposiciones anteriormente dispersas en diversos reglamentos, es decir reúne en un solo cuerpo a los principales ordenamientos turísticos como es el caso de los guías de turistas, agencias de viajes, establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes. Elimina a lo relativo con los autotransportes de turismo, a los arrendadores de automóviles; incluye como nuevo concepto a establecimientos turísticos de alimentos y bebidas, de operadoras turísticas de buceo, dejando fuera al tiempo compartido, pues hoy existe una Norma Oficial Mexicana expresa para los tiempos compartidos siendo la PROFECO la Institución que se encargará de su aplicación y vigilancia.

Esta descentralización de funciones obedece a una política que ha establecido el Ejecutivo a efectos de hacer más manejable y fácil la aplicación de la Ley y la rápida tramitación de asuntos turísticos por parte de los particulares, lo que en un futuro se puede dar el caso de la creación de un Departamento o Consejo de Turismo y no de la Secretaría de Turismo, según la autonomía de cada Entidad Federativa y de la capacidad turística local.

El turismo requiere de una intervención directa del Estado en cuanto a su reglamentación, pero sobre todo requiere de los aspectos socioeconómicos, políticos y geográficos de la localidad donde se dé el fenómeno.

SECTUR deberá coordinar funciones entre los prestadores de servicios a través de las Normas Oficiales Mexicanas, y a través de la oferta turística, por su parte PROFECO deberá encargarse de sancionar como primera instancia irregularidades, dejando a los tribunales tareas de aplicación de derecho más controvertidas, sin violar al espíritu proveniente del Estado en materia turística como lo menciona Pérez Bonnin " el Poder de la Administración de decidir en un caso concreto es la potestad jurisdiccional, resolviendo reclamaciones de los particulares donde la autoridad solo podrá modificar o dejar subsistente sus actos". (42)

Carré de Malberg nos dice sobre reglamentos y leyes: " la Ley y el Reglamento son fuentes de Derecho, pero el Derecho que ambas crean no tienen igual valor, la Ley es superior, el Reglamento se somete a la Ley, el Reglamento no puede contrariar a la Ley, así en este orden el Poder Ejecutivo o Administración no puede invadir al Poder Legislativo en sus mandatos". (43)

El Poder Ejecutivo hace cumplir la Ley y cumple la Ley, el Poder Legislativo crea la Ley (Leyes Generales) y el Poder Judicial aplica la Ley a un caso concreto (en sistemas consuetudinarios también crea la Ley o bien en nuestro sistema de derecho crea la Ley a base de jurisprudencias).

"El Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo y es SECTUR la autoridad ejecutora" las palabras de Colln Sánchez nos revelan que de acuerdo al artículo 89 constitucional fracción I las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo se traducen en obligatorias para el particular, donde SECTUR deberá coordinar toda concesión entre particulares. (44)

42 Pérez Bonnin Enrique, *Tratado Elemental de Derecho Turístico Ed. Daimón, Barcelona, España 1978*  
p.26

43 Pérez Bonnin Enrique *Ob., Cit., p 21*

44 Colln Sánchez Guillermo, *Ob., Cit., p.p.14-20*

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICO-TURISTICOS

#### **II.1.- ORIGENES Y SEMBLANZA TURISTICOS; CONCEPTO JURIDICO DE TURISMO.**

En éste capítulo comenzamos a hablar respecto de los orígenes más remotos del turismo, para lo cual nos remontamos a la época del esplendor Helénico, como principal fuente histórica del turismo, toda vez que en ésta época, gracias a la participación de diferentes pueblos en las Olimpiadas, se llegan a pactar treguas entre los mismos para garantizar como un salvoconducto, el tránsito de viajeros y atletas, sin olvidar la importante participación que aporta Herodoto al turismo por aquellas épocas, (484-425 a.C.) a quien se le reconoce como el Padre de la Historia, ya que en sus testimonios plasma todas las conductas de los diversos grupos humanos que conoce, de lo que se afirma que los primeros orígenes del turismo son de tipo anecdótico e incidental, En toda época estuvo presente la idea del desplazamiento de gentes causada ésta por la búsqueda de propiedades curativas en algunos manantiales, entre otras inquietudes. (45)

Afirma Villaseñor que durante la Roma Imperial los romanos cruzaban el Imperio a través de enormes Calzadas durante el verano y el otoño, con el fin de tener alguna actividad y no ahogarse dentro del ocio, tales travesías se realizaban a lugares cercanos de Roma como lo fueron las costas del Lacio, Campania, playas de Etrivia, Golfo de Nápoles, Miseno hasta Sorrento, siendo la principal atracción en ésta travesías el fomento cultural, artístico y de distracción, lo que resulta que la mayoría de los viajeros pertenecían a la clase culta. Al transporte que usaban se le denominaba "radae" los que eran coches ligeros tirados por mulas, además de los barcos fluviales, éstos estaban organizados por el Estado. Aparecen los "Tumentari" y los "Cisiarú" personas con calidad de transportistas privados que se dedicaban al alquiler de sus carros. (46)

*45 De la Torre Padilla Oscar, El Turismo Fenómeno Social, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, 1992, p.12*

*46 Villaseñor Dávalos José Luis, Derecha Turístico Mexicano, Editorial Harla México 1992, 1a Impresión, p. 14.*

Durante tales recorridos, los que se realizaban a lo largo de las principales calzadas, existían las Hosterías, donde se ofrecía albergue a los viajeros, pudiendo contratar los servicios que prestaban los "perégetas" quienes eran el equivalente a los guías de turistas que hoy conocemos y se les localizaba por lo general en las afueras de los templos cercanos a la ruta, además existían los "exégetas" quienes eran los explicadores de los lugares de interés. (47)

Explica Margadant que los "peregrinos" eran las personas ajenas a la ciudadanía romana, pudiendo vivir en la ciudad consultando al Praetor Peregrinus, quien aplicaba y resolvía controversias con el sistema formulario. (48)

Es importante hacer la observación que hoy en día los peregrinos de la antigüedad se les puede equiparar con los llamados "extranjeros" que en aquél tiempo según Margadant se les consideraba incapaces, actualmente tienen un régimen jurídico especial al que son sometidos el que se estudiará en el capítulo correspondiente.

Señala Margadant respecto de los extranjeros que originalmente eran incapaces, vivían en un vacío jurídico (Jhering), se efectúan Contratos de Hospitalidad entre familias romanas y extranjeras celebrados entre Roma y ciudades amigas; el impacto del *Ius Gentium* y la creación de la Pretura Peregrina, son pasos sucesivos hacia la equiparación del extranjero al romano en el derecho privado. Cabe mencionar que algunos Contratos estaban vedados al extranjero como la *Sponsio*, *Mancipatio*, carecían de la *testamenti Factio Activa* y *Pasiva*, pero en la carencia de ésta última el fideicomiso ofrecía una buena opción. (49)

El extranjero como ya dijimos, carecía de todo derecho en Roma más aún si no poseía el *Hospitium* o Derecho de Hospitalidad, el que era un convenio celebrado entre pueblos amigos. (50)

47 Villaseñor Dávalos José Luis. *Ob., Cit., p. 15*

48 Margadant S. Guillermo F., *El Derecho Privado Romano Editorial Esfinge México 1982 11va. ed., p. 132*

49 Margadant S. Guillermo F., *Ob., Cit., p. 320*

50 Villaseñor Dávalos José Luis *Ob., Cit., p. 14*

El primer auge turístico que se tiene en cuanto a número de viajeros se presenta en el período posterior a la caída del Imperio Romano; De la Torre Padilla afirma que a partir de entonces el intercambio comercial se dio en el mundo a través de viajeros intrépidos que recorrían por tierra desde el Báltico hasta la China Meridional. (51)

Durante la Edad Media destaca Marco Polo (1254-1323 D.C.) por sus célebres viajes, además de ser esta época cuando se desenvuelve el turismo por motivos religiosos, pues cabe recordar las partidas hacia lugares santos y también a través de los representantes de otros pueblos (embajadores) que presentaban testimonios de sus experiencias y observaciones de lugares distintos y distantes de su lugar de origen. (52)

Debe entenderse que dichas situaciones despertaban una inquietud en la comunidad por conocer otros lugares. Es hasta el Siglo XVII cuando el número de viajeros que se desplaza con el afán de conocer otros lugares culturales fuera de su territorio nacional, principalmente localizados en Europa, por lo que se publica en 1672 la "Guía Fiel de los Extranjeros en Viaje por Francia", donde se detallan los lugares de interés cercanos a París y los caminos por dónde llegar; a éstos recorridos se les denomina Le Grand Tour y Le Petit Tour en donde comienza a adquirir fuerza el vocablo francés Tour, aunque hay que advertir que la Biblia ya se refería a la palabra hebrea Tur. (53)

Señala De La Torre Padilla que la palabra Turismo proviene de las raíces latinas tornus, (torno) o tornare (gitar) y agrega que durante el Siglo XVIII en Inglaterra se retoma la palabra francesa tour para referirse a los jóvenes que organizaban los Faire Le Grand Tour o recorridos culturales por países europeos, a tales viajeros se les empieza a denominar turistas, lo que da el hecho de que las palabras turista y turismo fueron tomadas del francés tour, bajo el término de viaje de distracción, de descanso, de salud o cultural sin fines lucrativos, es por la palabra inglesa tourism la que se comercializa posteriormente en todo el mundo y se emplea hasta nuestros días. (54)

Se continúa con la idea de que los viajes eran solamente para gente privilegiada, pues eran largos y costosos. Es hasta el Siglo XIX cuando por la aparición del Ferrocarril,

51 De La Torre Padilla Oscar Ob., Cit., p.12

52 Idem, p.12

53 Idem p. 13

54 Ibidem p.15

el inglés Tomás Cook organiza el primer viaje colectivo bajo la organización del Primer Congreso Antialcohólico de Leicester, moviliza a 570 personas en viaje redondo. Es cuando nace el fin lucrativo, en 1800 y 1811 *The Shorter Oxford English Dictionary* describe el término *tourism* como la teoría y la práctica de viajar. En 1830 en España se adopta el término *viajata*, que era un paseo por poco tiempo con distracción, al igual que el término peregrinación, recogido de los viajeros romanos, que significaba viaje por tierras extrañas, como lo menciona De la Torre Padilla en su multitudada obra.

Es en el siglo XX cuando por causas del adelanto industrial, la nueva regulación que favorece al trabajador con vacaciones pagadas, el auge del transporte y su alta tecnología, la diversificación de servicios turísticos y el manejo del crédito desarrollan mas ampliamente al turismo. En 1911 el austriaco Hermann Von Schullein zu Schrattenhofen, estudioso del turismo, lo define como "el concepto que comprende todos los procesos, especialmente los económicos, que se manifiestan en la afluencia, permanencia y regreso del turista hacia, en y fuera de un determinado municipio, estado o país". (55)

En 1929 se establece el criterio de que es "el vencimiento del espacio por otras personas que afluyen a un sitio donde no poseen lugar fijo de residencia" en 1930 con otro estudioso Birman Arthur se define como "la captación de valores culturales pero nunca de consumo".(56)

La Organización Mundial de Turismo adquiere con influencias austriacas la definición de turismo como la "suma de relaciones y servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntario, no motivado por razones de negocios o profesionales". (57)

La definición práctica del Turismo ha quedado sujeta a la interpretación de la legislación de cada país, pues carece de un criterio uniformado. En su generalidad expresa un desplazamiento voluntario, por motivos de salud, cultura, recreación o descanso a otro lugar diferente del de residencia, por un tiempo limitado sin ejercer ninguna actividad lucrativa.

55 De la Torre Padilla Oscar Ob. Cit., p 14

56 Idem p.p.15-18

57 ibidem p 19

Si tomamos la interpretación del turismo en base a las leyes de cada país México quedaría exento de tal interpretación, pues no hay ley alguna que lo especifique con tales dimensiones, lo más atinado sería la Ley General de Población respecto a la condición de turista, la cual se examinará en el capítulo siguiente.

Algunos tratadistas como Rafael González A. Alpuche definen al turismo desde un punto de vista jurídico como: "El conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hechos jurídicos que lleva a efecto el individuo, para emprender o realizar un viaje y obtener su estancia legal en un lugar distinto al de su radicación". (58)

Ya en el siglo XVI Fray Francisco de Vitoria había mencionado el Derecho de Comunicación, donde la persona podía trasladarse al lugar donde mejor pueda desarrollar sus actividades. El artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948 se establecen los derechos de tránsito, en forma universal, donde toda persona tiene el derecho de abandonar cualquier país y regresar a él. En México la Constitución de Apatzingán de 1814 en su artículo 17 se refiere a los "transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la Institución de sus leyes, sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal de que reconozcan la soberanía e independencia de la Nación y respeten la religión católica, apostólica y romana", se reconoce el derecho de tránsito, mejor representado en las Constituciones de 1857 y de 1917, donde por primera vez se regula la condición de los extranjeros. En la Constitución del 17 se consagra en el artículo 11 la libertad de tránsito, añadiendo también los artículos 1ero., y 4to., (relativos al goce de las garantías a todo individuo y de la libertad de comercio, o actividad turística). La libertad de tránsito se haya subordinada al poder Judicial o a la facultad de que los órganos del Estado tienen en cuanto a la responsabilidad civil o criminal; mientras que la autoridad ejecutiva a través de la administración en aduanas, en materia de salud, en la internación de extranjeros al país, entre otras cosas, hacen de la libertad de tránsito un derecho condicionado. Los preceptos que tutelan al turismo en cuanto a nuestra Constitución se refiere son : 1ero., garantías de igualdad; art. 5to., libertad de trabajo (prestadores de servicios turísticos); artículo 9 de la

58 González A. Alpuche Rafael, *Ob. Cit.*, p53.

libertad de asociación (asociaciones turísticas); artículo. 89 frac., I facultad del Ejecutivo en expedir reglamentos; art. 73 frac. X facultad del Congreso en legislar sobre comercio; art. 73 frac. XVI facultad para legislar por el Congreso en materia de migración o población; art. 73 frac. XVII de las vías generales de comunicación art. 73 frac. XXV en materia de capacitación (que en su caso sería de índole turística); art. 73 frac. XXX de la libertad de expedir leyes para hacer efectivas las facultades del congreso, art. 90 de la Administración Pública Federal (centralizada y descentralizada), arts. 103 a 107 facultades del Poder Judicial para arreglar las controversias entre las partes, art. 71 por la iniciativa de leyes, art. 27 en cuestiones de la reforma agraria en materia turística, y desde luego el artículo 11 de la libertad de tránsito, toda vez que el turismo depende primordialmente de la libertad de tránsito que se dé en un país y de la justicia social que éste brinde a propios y extraños (paz social).

En México se puede distinguir al turismo en cuanto a los periodos de su desarrollo, los cuales de manera sucinta explicaremos: (59)

1era.- Etapa de Nacimiento 1945-1958,

2da.- Etapa de Turismo Moderno 1959-1969,

3era.- Etapa de Turismo Moderno 1969-1982,

4ta.- Etapa de Turismo Moderno (Neoliberal) 1983- ,el cual trataremos más adelante en nuestro capítulo referente a los Planes Nacionales de Desarrollo.

Existen otras etapas de desarrollo turístico, que de acuerdo con la diversidad de criterios de los autores se agrupan de acuerdo a la densidad del grupo que lo realiza: (60)

- Turismo Elitista (S.XIX) es practicado por grupos minoritarios, el ferrocarril y el barco desempeñan funciones relevantes.

- Epoca de Transición antes de la Segunda Guerra Mundial, se multiplica el Hotel como hospedaje, surgen las primeras escuelas de hoteles europeas, fuerte impulso a la construcción de carreteras, aeropuertos, vías de ferrocarril, puertos marítimos, aparece el agente de viajes en sus primeras manifestaciones y los organismos privados y oficiales de turismo, las vacaciones al trabajador son remuneradas.

-Epoca del turismo masivo, (después de la Segunda Guerra Mundial) , el turismo se enfoca desde una perspectiva económica, como factor sustituto de economías quebradas,

59 González A. *Alpuche Rafael, Ob., Cit., p 54*

60 De la Torre Padilla Oscar, *Ob. Cit., p.p. 20 a 24*

se hace invitación de países no beligerantes a países perjudicados por la Guerra para conocer y distraer fuera de sus territorios; el turismo ya es accesible a las mayorías. Aparece el Jet y el Jumbo como principales promotores turísticos, se modernizan los hoteles, marinas, y puertos, el servicio se hace más rápido y cómodo, nace el crédito, se proponen legislaciones turísticas y laborales más equilibradas y se crea el Turismo Social.

Al turismo se le puede también clasificar en Nacional, Extranjero de Excursión, Autónomo o Individual, pues dependiendo del tipo de necesidad y deseo del viajero se tendrá el tipo de turismo:

-Turismo Nacional.- Lo realizan los habitantes de un país dentro del mismo territorio de éste, es representativo del Siglo XIX, implica también la injerencia de nacionales radicados en el extranjero que en ciertas épocas del año visitan su patria.

-Turismo Extranjero.- Sobrepasa los límites de su país para internarse en otro sin fines de lucro, es el representativo del siglo XX, aparece primero en Europa y después en América del Norte.

-Turismo de Excursión.- Implica turismo masivo, se lleva a cabo con determinados itinerarios a través de un intermediario, siglo XX, puede ser nacional o extranjero.

-Turismo Autónomo o Individual.- Lo realiza el turista sin grupos ni itinerarios establecidos, pues él mismo establece su ruta e itinerario también puede ser nacional o extranjero.

En México se puede decir que el desarrollo del turismo se divide en tres etapas; la primera se identifica con los años 1920-1940 cuando surge la necesidad de empezar a fomentar y regular al turismo; la segunda etapa de 1940-1958 es la etapa intermedia del desarrollo, se canaliza la infraestructura por el gobierno central para un mejor aprovechamiento y una amplia promoción internacional; la tercera etapa de 1958 a la fecha es cuando el turismo adquiere más profesionalismo, es decir se tecnifica gracias a los adelantos en los servicios y en la capacitación de los prestadores de servicios, en lo personal pienso que actualmente se vive una nueva etapa de desarrollo del turismo en México, el turismo neoliberal en su más amplia forma, toda vez la reforma total de la Ley Federal de Turismo, que trae consigo nuevas modificaciones a su reglamentación y práctica del turismo, permitiendo la injerencia de los particulares en su formación.

El turismo adquiere hoy en día un amplio desarrollo gracias a la tecnología e infraestructura de cada país, la infraestructura se puede interpretar según mi punto de vista como los elementos técnicos y prácticos sobre la construcción de bienes muebles y de servicios que instalan tanto el Estado como los particulares, así como los sistemas de comunicación y transporte, servicios asistenciales, educativos, religiosos, bancarios, de hospedaje, de agencias de viajes, gastronómicos e incluso deportivos.

Como ya hemos visto el turismo adquiere su efervescencia moderna después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se revoluciona al transporte, es por ello que la aviación constituye un gran adelanto pese a que en su inicio con sus DC-3 fue superada por los jets supersónicos como el ruso Topolev o el franco-inglés Concorde cuando éste último empieza sus vuelos el 21 de enero de 1976 en la ruta París-Río de Janeiro (Air France) y Londres-Bahrein (British Air Ways), actualmente la mayoría de estos vuelos son fletados.

En la Edad Media, el alojamiento tuvo en un principio un carácter espontáneo y de caridad, pues eran la órdenes monásticas las que lo prestaban dando origen a las posadas o mesones; a partir de la Revolución Industrial principalmente en Inglaterra, se promueve un desarrollo en los alojamientos, dando cabida al lujo en América, se implementa por primera vez en el mundo el sistema "Bell Boy" que para datos históricos es en el año de 1829 en la ciudad de Boston donde acontece dicho implemento; en Roma Cesar Ritz bajo el slogan "Gran Hotel" hace operar las relaciones públicas dando origen a la primera cadena hotelera europea. En 1908 en América el "Búfalo Statler" introduce el baño privado con agua caliente, espejos de cuerpo entero, luz al lado de la entrada y periódico. Posteriormente el "Stevens Hotel" cuna del Hilton, enfrenta como gran hotel la primera crisis económica, dándose a la necesidad de implementar nuevos instrumentos de alojamiento a menor costo, que origina la aparición en el comercio de los moteles, con características propias para los viajeros en vehiculos, los cuartos equipados con televisión y alberca, ahorrando gastos por manejo de equipaje.

Durante los 60's en Europa precisamente en Francia, Italia y España (Torremolinos) surge el condo-hotel, que consiste en apartamentos amueblados destinados a la promoción del turismo de bajos recursos, conservando el servicio de hotel, es el antecedente del tiempo compartido, es en ésta época curiosamente cuando los albergues casas rodantes, campamentos, villas juveniles, que en cierta temporada decaen, es decir sólo son rentables por temporadas.

Al hotel se le puede clasificar por sus características, es decir por su localización geográfica, por su amplitud, por su servicio, por su cocina, por la proximidad a terminales de transportes, por su organización, por sus destinos turísticos, según la Organización Mundial de Turismo permite que cada país adopte su criterio de clasificación bajo el concierto internacional de calidades; México anteriormente clasificaba a través de SECTUR desde una primera a una tercera clase, después cambia su clasificación por el número de estrellas implementando el Gran Turismo, el Resort, las Special Villages SPA'S entre otros. Hoy en día se toman consideraciones las categorías a nivel internacional y a la Norma Oficial Mexicana respectiva.

Las compañías de aviación han influido considerablemente sobre ciertos hoteles, sobre todo en aquellos donde llegan sus vuelos (Hilton, Sheraton) su participación incluso se observa en materia económica, en otros casos estas compañías aéreas se limitan a un simple contrato establecido entre las firmas hoteleras, así los hoteleros pueden llegar a tener franquicias usando solo el nombre de la cadena hotelera, la que ya goza de un prestigio; mientras que esa cadena propietaria de la marca otorga al concesionario tecnología y asesorías básicas; algunas veces una sola firma cambia muy rápido de manos por las pocas utilidades generadas como el caso de Nacional Hotelera.

En cuanto a las Agencias de Viajes, Tomás Cook pionero del Turismo y de agencias de viajes delega su nombre para la creación de la primera agencia de viajes. Este intermediario en 1931 se fusiona con la Wagons Lits y después de la Segunda Guerra Mundial el gobierno inglés adquiere la mayoría de las acciones, posteriormente es vendido al consorcio bancario Midland, actualmente tiene aproximadamente 10,000 empleados y 630 oficinas en todo el mundo. Otra agencia importante de mencionar es American Express, anteriormente denominada Cía. Wells & Fargo quien a partir de 1968 instrumenta la tarjeta de crédito en el turismo, seguros de vida, compraventa de inmuebles, contiene un complejo sistema de reservaciones, participa activamente durante la década de los setentas en las acciones del Club Mediterranee y es además pionero de los cheques de viajero.

## II.2.- ORIGENES DEL DERECHO TURISTICO MEXICANO

Ya hemos visto que el Poder Ejecutivo es quien determina la actividad turística nacional a través de la Secretaría de Turismo (SECTUR) y a la vez facultan a otros órganos descentralizados para realizar funciones turísticas, enlazando a particulares (FONATUR).

Ahora bien el Poder Ejecutivo genera órdenes específicas para la realización del fin turístico, es decir crea, administra y ejecuta actos. Esos actos están involucrados en el universo jurídico, lo que los convierte en actos jurídicos, el acto jurídico es en esencia para Gabino Fraga "un acto de voluntad en el que se producen los efectos de derecho". (61)

Gabino Fraga continúa diciendo que el hecho jurídico se constituye por "un acontecimiento natural al que la Ley contempla sin constituir el objeto de la voluntad, sólo constituye la condición para que se apliquen las normas jurídicas". (62)

Para Bonnecase el acto jurídico es " la manifestación exterior de la voluntad bilateral o unilateral". (63)

Como ejemplo de un acto jurídico tenemos al testamento que deja el "decujus", donde la muerte del mismo es el hecho jurídico.

Por otro lado el acto administrativo será para Maurice Hauriou, como cita la profesora Arnaiz Amigo, "una declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho administrativo, emitida por una autoridad administrativa, en una forma ejecutiva, implicando la ejecución de un oficio". (64)

Menciono al acto jurídico administrativo en virtud de que el derecho turístico mexicano está involucrado en actos provenientes de la Administración pública por lo que también existe un acto jurídico administrativo, mismo que contiene una manifestación de voluntad pero que

61 González A. Alpuche Rafael Ob. Cit., p 311

62 Idem p 312

63 Ibidem p 311

64 Arnaiz Amigo Aurora, El Estado y su Derecho Editorial Porrúa México D.F. 1987 p 278

proviene directamente de la voluntad de la Autoridad específica, como ejemplo están las expropiaciones, concesiones, resoluciones y sanciones administrativas, en materia turística serían las sanciones y resoluciones emitidas por SECTUR, PROFECO, incluyendo también las concesiones otorgadas por el Gobierno federal, local y municipal a través de FONATUR. Al existir un acto jurídico administrativo también coexiste un hecho jurídico administrativo, como son en nuestro tema turístico el cobro de las multas. Pues existe en este acto jurídico administrativo la voluntad del funcionario competente en razón de un acontecimiento o hecho jurídico administrativo.

Un hecho jurídico turístico sería el turismo interno, por el constante movimiento de personas de un Estado a otro dentro de un mismo país, que siguiendo criterios democráticos no necesitarían de permisos para el cruce entre Estados; el turismo externo sería el ejemplificador de un acto jurídico turístico pues al manifestar nuestra voluntad para salir el país necesitamos acreditar nuestra residencia, nuestra nacionalidad (pasaporte) y nuestro permiso de internación (visa) que se traducen en actos jurídicos turísticos revestidos de extraterritorialidad de la norma.

El acto jurídico turístico por emanar de la voluntad administrativa, es el acto jurídico que según apunta González A. Alpuche "reviste del Derecho Internacional Privado, es de interés público, es plurilateral, de efectos multidisciplinarios con injerencia en materia económica, sociológica, moral, mercantil, etc., aunque su esencia no es mercantilista por que su objetivo inmediato no es lucrativo".(65)

La legalidad de cada autoridad confirmará la existencia de un acto y de un hecho jurídico turístico y administrativo, lo es tan simple como el comienzo de un viaje, estimula un acto jurídico turístico y el realizar tal viaje es el hecho jurídico turístico.

González A. Alpuche afirma que "los actos o hechos jurídicos son por lo general de carácter migratorio" y menciona que "las naciones con mayor amplitud de legislación turística son España, Italia, Francia y los Estados Unidos de América". (66)

65 González A. Alpuche Rafael, *Ob.Cit.*, p. 15

66 *Idem* p.p 13 y 14

No hay otro origen del Derecho Turístico Mexicano que la misma evolución de la Ley de Turismo misma que data de 1974, y sus Reglamentos respectivos. El turismo involucra grandes discusiones pues esta rama es peleada por diversas disciplinas como la económica, la administrativa y la social, por lo que no se llega a una definición clara del mismo por las diferentes tendencias que lo revisten.

El Derecho Turístico tiene sus propias normas, plasmadas en una Ley Federal de Turismo, en un Reglamento de la Ley Federal de Turismo, en Leyes de Fomento Turístico Estatales, y que, aunque requiere del auxilio de otros ordenamientos como la Ley General de Población; Ley Aduanera, Ley de Salud, Código de Comercio, Ley Federal de Protección al Consumidor entre otras, tiene cierta autonomía respecto de otras controversias jurídicas, en lo que podemos adelantarnos a decir que la Ley Federal de Turismo sea una fuente formal de un llamado Derecho Turístico.

Hoy en día el espíritu de la regulación turística no sólo se enfoca al ámbito de promoción turística, ni a la regulación de los prestadores de servicios turísticos, sino que a extendido su competencia hacia la protección del turista y a la regulación ecológica.

Los orígenes del Derecho Turístico Mexicano en un principio se empiezan a fortalecer cuando en las hosterías principalmente promovidas por los conventos, se proporcionaban servicios de albergue a los que pasaban por el camino, lo que provoca crear una legislación al respecto, pues implicaba además del albergue la custodia de los bienes y transporte de los usuarios, basándose fundamentalmente en los libros del Fuero Juzgo español, (antes de la Independencia), caso del Libro III Título XV de las Leyes I a la XI. (67)

Posteriormente a la evolución del fenómeno, se conforma jurídicamente sólido cuando con las Constituciones de 1857 y la de 1917 redactan protecciones al turista la actividad turística y al comerciante o como ahora se le conoce como prestador de servicios turísticos, como ya estudiaremos en los siguientes párrafos.

67 Villaseñor Dávalos José Luis Ob. Cit., p 16

## II.2.1.- EL DERECHO TURISTICO MEXICANO A TRAVES DE LA HISTORIA.

El turismo ha sido ubicado como un fenómeno con carácter social y económico por ser una actitud de la sociedad.

Ya hemos explicado en capítulos anteriores como se fue desarrollando el turismo en ciertas épocas históricas como la romana, la medieval, pero ahora nos situamos en el nacimiento del Derecho Turístico Mexicano a través de su Historia.

Durante el desarrollo de las culturas azteca y maya, se dice que se desarrolló un turismo del género de recuperación, pues gustaban de dar a su monarca baños en aguas sulfurosas para su descanso y salud, a la vez que se crean diferentes lugares de recreo para los monarcas como es el caso del jardín botánico de Oaxtepec, lugar que se usó para el cultivo de plantas medicinales y para que el lugar sirviera de reposo al monarca azteca, los mayas, desarrollaron una actitud parecida a los romanos, sucede que elaboran técnicas sociales como las del Hospitium romano, puesto que los pueblos mayas aludían a la hospitalidad entre los forasteros, quienes eran recibidos en los lugares especiales. En esos lugares los extraños podían recibir maíz para comer, leña para calentar y un lugar para dormir, los aztecas tuvieron la actividad turística cuando ejercen el comercio entre pueblos distantes, conjuntan aspectos religiosos con el comercio a través de los pochtecas (término azteca de comerciante). (68)

En tanto en España, era la religión católica la que protege a los peregrinos, siendo uno de los principales lugares de atracción turística de aquél entonces y que todavía guarda su importancia es Santiago de Compostela, en la legislación española, en su Fuero Juzgo se mencionan los beneficios para los extranjeros y mercaderes y el procedimiento para ser juzgados por sus propios jueces y leyes de origen. (69)

En la conquista de América, surgen dentro de la Nueva España diversos acontecimientos, pues se descubren nuevas rutas para Asia, fundamentalmente para Filipinas, que originan grandes travesías y un considerable número de viajeros que en su

68 Villaseñor Dávalos José Luis, *Ob. Cit.*, p 16.  
69 *Idem*, p 15

mayoría eran comerciantes, los viajeros que provenían de España a las nuevas colonias americanas deberían ser inscritos mediante el contador de la Casa de Contratación de Sevilla. (70)

Una de las primeras legislaciones respecto al movimiento de personas en América se encuentra dentro de las Reales Ordenanzas de Población del Perú en las que se señala lo siguiente: "ningún español que fuere (de) camino a cualquier parte que sea, sin causa ni esté en los pueblos de indios por do pasare más del día que llegare, y otro; y que el tercero día se parta y salga de dicho pueblo..." (71)

Se incurría en pena si extralimitaba el término impuesto por estas leyes, la multa consistía en el pago de 50 pesos oro por día, estas disposiciones fueron recogidas por las Recopilaciones de Leyes de los Reinos de Indias, de lo que aseguramos que la posible regulación turística de la época haya tenido características mercantiles, por lo que en primeros términos normativos turísticos aparecen los Contratos de Transporte, de Navío, del Contrato de Servicios, del Contrato de Arrendamiento y de los Contratos de Hospedaje. (72)

Hemos comentado que las primeras Constituciones que plasmaron los derechos de los extranjeros fueron las de 1857 y fundamentalmente la de 1917, la primera con la idea liberal en su contenido ya tenía antecedentes de la regulación sobre los extranjeros tomando consideraciones de la Ley de Extranjerías de 1854 y de los antecedentes remotos que manifestaba el artículo 17 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814 y de los Tratados de Córdoba de 1821, la segunda de 1917 con su contenido social, pretende un justo goce del trabajador respecto del tiempo trabajado, es decir otorga vacaciones pagadas; todas ellas retomando el ideal liberal de la Revolución francesa para permitir el libre acceso y tránsito del hombre al Territorio Nacional. (73)

70 Villaseñor Dávalos José Luis, *Ob.*, *Cit.*, p. 18

71 *Idem*, p. 19

72 *Idem* p.p. 18 a 20 y 28

73 *Ibidem*, p.p. 20-22

Es después del suceso de la Segunda Guerra Mundial lo que induce a la mayoría de los gobiernos a promover legislaciones turísticas dispersas que en su mayoría provienen de decretos emitidos por el Presidente de la República. México no es la excepción, que como ya veremos en el Capítulo V, se determinan éstas leyes según los ideales de la época correspondiente.

## **II.2.2.- CONCEPTO DE DERECHO TURISTICO.**

El Derecho Turístico todavía no está definido como tal, pues existen diversos criterios sobre éste, incluso hay quienes cuestionan la existencia del Derecho Turístico. Tomando en consideración las afirmaciones de párrafos anteriores, para mí el Derecho Turístico sí existe, pues tiene una normatividad propia, así el Derecho Turístico Mexicano puede estar constituido dentro de un Derecho Público -turístico- y dentro de un Derecho privado de carácter turístico.

Dentro del primer grupo analizamos al Derecho Turístico de acuerdo a su contenido normativo, es decir en cuanto a las leyes que son originadas dentro de los órganos oficiales del turismo; las relaciones de la norma con éstos órganos dentro del marco de servicios públicos en relación con los particulares, también se incluyen dentro de éste grupo, las inspecciones, sanciones, visitas, autorizaciones y concesiones, que generan actos de autoridad y se contemplan bajo una tutela del Derecho Público, pues está de por medio el bienestar común ( fin del Estado).

Por otro lado tenemos al Derecho Privado -turístico-, el cual recoge todas las normas que regulan las relaciones entre los particulares (principalmente los prestadores de servicios turísticos, transportistas, hoteleros, turistas, agentes de viajes, etc.) los que ejecutan contratos entre sí, bajo la tutela indirecta del Estado, ésta por ejemplo puede manifestarse a través de los órganos jurisdiccionales competentes en caso de conflicto entre las partes.

En la obra de Hans Kelsen se menciona al derecho Privado como "aquellas normas que establecen deberes y derechos entre los particulares" y se concibe al Derecho Público como " las normas que establecen deberes y derechos entre el Estado y los particulares"(74).

<sup>74</sup> Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1980, 4a. reimprisión, p.290

Toda norma de derecho administrativo de acuerdo a la autonomía y a las facultades concedidas, en su carácter de autoridad, el órgano estatal como autoridad, tendrá siempre un valor jerárquico sobre los subordinados (particulares) pues fueron éstos los que le dotaron de facultades a través de su propia manifestación de voluntad, la norma secundaria como la llama Hans Kelsen proviene de la facultad directa del Organismo Administrativo (por ejemplo en la anterior Ley Federal de Turismo la facultad explícita que tenía SECTUR en fijar precios y tarifas, art. 61, aunque esta facultad propia de SECTUR no ha sido abrogada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal art. 42 frac. VI lo que provoca cierta confusión en su aplicatoriedad), siendo puesta en marcha por el funcionario que represente a ese órgano.(75)

Respecto a la imposición de tarifas precios y calidades ya se ha dicho que se aplicarán de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana y a falta de éstas la Norma Internacional, (art. 39 de la Ley Federal de Turismo) donde en la primera tendrá especial intervención la Secretaría de Turismo siguiendo lineamientos de los comités consultivos y de las disposiciones internacionales, tenemos que ésta imposición de tarifas queda ahora en la Ley Federal de Turismo vigente con mayor claridad de intervención por parte de la SECTUR en su capítulo II del Turismo Social art. 11 donde a través de la dependencia (IMSS, ISSSTE, SEDESOL, CONADE y similares) se elaborará mediante concurso la determinación de precios y condiciones adecuadas de los prestadores de servicios del turismo social.

La Ley contiene al interés público y se adecua según la actividad correspondiente, por lo que contempla un derecho público, en su artículo primero de la Ley vigente señala "es de interés público"; en caso del turismo, la Ley vigente tiene como principal interés el fomento del mismo, la descentralización de funciones y la participación del sector privado en el desarrollo turístico; lo que en cierta manera deja de actuar sobre algunas cuestiones turísticas como se contemplaba en la anterior Ley Federal de Turismo, como el caso de los restaurantes, casas de huéspedes, el transporte turístico entre otras, quedando a disposición de legislaciones auxiliares competentes dotadas de plena autonomía (Código de Comercio, Ley Federal del Consumidor, Reglamentos

75 Kelsen Hans, *Ob. Cit.*, p.p. 239,240 y 241

de Gobierno de cada Entidad Federal) que en su estudio podrían interpretarse como un tema totalmente independiente del turismo, enmarcándose solamente bajo el artículo 75 del citado Código de Comercio como empresas turísticas las que ejecuten actos de comercio de esa índole, lo que abre una pequeña posibilidad de encuadrar esos tipos en una conducta turística bajo el cuidado del Poder Judicial cuando el particular acuda al tribunal respectivo a hacer valer éste derecho, Pérez Bonnin nos dice en su obra "Tratado Elemental de Derecho Turístico" que las "actividades turísticas de los particulares no son mercantiles cuando en su relación no intervienen empresas turísticas". (76)

Lo que conlleva a un conflicto de leyes en caso de no saber cómo aplicar el derecho turístico, así como una actividad comercial o como una actividad que implique la promoción turística.

El derecho turístico se puede definir como "el conjunto de normas aplicables a los actos que la propia normación califica de turísticos". (77)

El Derecho Turístico Mexicano se fundamenta jurídicamente de la garantía o libertad de tránsito que consagra nuestra Constitución Política en su artículo 11; además de ésta garantía la normatividad de población y migración hacen que en conjunto el Derecho Turístico vigile los movimientos de las personas, que son migratorios y que también pueden involucrar una actividad turística dentro de una Entidad Federal, a nivel internacional esto puede traer consigo lagunas jurídicas al momento de aplicar la Ley respectiva al caso concreto.

González A. Alpuche cita al Dr. Luis Recaséns Siches cuando el Derecho Turístico se ubica en una categoría intermedia, implica las dos corrientes de Derecho Público y Derecho Privado, argumentan que el derecho turístico depende de la soberanía de cada Estado, el mismo autor cita en su obra *Temática y Legislación Turísticas* que el Derecho Turístico tiene por objeto el regular el fenómeno turístico nacional e internacional. (78)

76 Pérez Bonnin Enrique *Ob. Cit.*, p.p.83 a 84.

77 *Idem*, p 84.

78 González A. Alpuche Rafael *Ob. Cit.* p.p. 566-569

José Luis Villaseñor Dávalos, catedrático de la Universidad Autónoma de Guadalajara ha expresado que el derecho turístico es " un conjunto o cuerpo de normas jurídicas que con motivo del turismo, regula los actos y relaciones que se dan entre el turista, los prestadores de servicios turísticos y el Estado". (79)

Con la información proporcionada en el presente apartado, puedo afirmar que el Derecho Turístico Mexicano se genera por los acontecimientos que se presentan en nuestro país de acuerdo a la actividad turística correspondiente, posteriormente se regula a través del seguimiento que le dé el legislador y que de acuerdo a la voluntad del Estado a través del Poder Ejecutivo.

De lo anterior afirmo que el Derecho Turístico sí tiene razón de ser, debido a que contempla sus propios ordenamientos; ya conformado por un orden normativo obedece a un conjunto de normas que regulan esta actividad turística, con tal fuerza que puede abarcar tanto a personas físicas o morales e incluso limita al propio Estado. Sin olvidar los principios básicos del fenómeno turismo o sea el no tener el ánimo del lucro.

El turismo se puede interpretar según del área científica donde sea estudiado, por lo que si el ámbito donde se estudia es el sociológico, tendremos al turismo como un fenómeno sociológico; si se estudio desde el campo económico será el turismo un factor económico; si se estudia desde el ámbito mercantil será un comercio (o la mal llamada industria sin chimeneas, slogan que fue solamente publicidad) y si se estudia en el derecho será un **Derecho Turístico**.

### **IL2.3.- RELACIONES DEL DERECHO TURISTICO MEXICANO CON OTRAS CIENCIAS.**

El Derecho Turístico contempla una normatividad propia que rige relaciones entre gobernantes y gobernados, ya sea dentro de un Derecho Público o dentro de un Derecho Privado según el caso. Como ciencias auxiliares del Derecho Turístico y las que se relacionan íntimamente con el mismo tenemos en primer término al Derecho Constitucional, pues es éste quien a través del artículo 11 constitucional de la libertad de tránsito es la cuna del turismo, así

*79 Villaseñor Dávalos José Luis Ob., Cit., p 31*

como marca las delimitaciones de los Poderes del Estado en el turismo; con el Derecho Administrativo se establecen los proyectos y normatización del turismo, a la vez que promueve al turismo, pues dentro de su esfera están comprendidas las bases administrativas para la ejecución del turismo, a la par del Derecho Constitucional estaría el Derecho Internacional Público y Privado pues es a base de convenios internacionales por los que se procura y establece el turismo en el campo jurídico donde se aplica la extraterritorialidad de la Ley, como ejemplo de algunos convenios internacionales celebrados por el gobierno mexicano tenemos los siguientes:

"-Convenio de la Habana, Cuba publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1931 y comprende las condiciones de la extranjería; el convenio de Nueva York publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1957 sobre las facilidades aduaneras del turismo; el convenio de cooperación turística entre México, Brasil y E.U.A. publicado en el Diario Oficial el 3 de julio de 1975; el convenio de cooperación de turismo celebrado entre Senegal y México publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1976; el convenio de cooperación turística entre Rumania y México publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1978.-" (80)

El Derecho Turístico también se relaciona con el Derecho Privado pues hay competencia de los tribunales cuando existen controversias entre los particulares, por lo que genera intromisión del Derecho Civil y Mercantil, también se relaciona con el Derecho Laboral sobre todo cuando se hacen valer las prestaciones de los trabajadores en cuanto a las vacaciones, estas ahora de acuerdo a la Constitución del 17 son pagadas y cuando se genera la relación laboral entre el patrón (prestador de servicios) con sus empleados.

#### **II.2.4.- FUENTES DEL DERECHO TURISTICO MEXICANO.**

En cuanto a las Fuentes del Derecho Turístico Mexicano, nos encontramos en la misma situación que en las normas del Derecho Positivo Mexicano, es decir que implica las mismas fuentes del Derecho como la Jurisprudencia, la Doctrina, la Ley, incluso la Costumbre de todas

*80 Olivera Toro Jorge, Legislación y Organización Turística Mexicana, Ed. Porrúa, México, 1988, 3a edición, p57.*

la que siempre ha sobresalido ha sido la Ley o grupo de leyes que de acuerdo a la materia, provoca la voluntad del legislador tomando previamente consultas a la doctrina, a la costumbre y a los hechos reales expuestos dentro de la vida de la comunidad determinada, es decir que para publicar una Ley antes debió de presentarse algún acontecimiento dentro de la población, para poder regular esa conducta o hecho; en cuanto a la costumbre que por cierto en determinados Códigos vigentes del país (Código Civil para el D.F.) atañen a la costumbre como una forma para el pago de honorarios prestados, en materia turística también en cuanto a la prestación de servicios se refiere es aplicable en determinados momentos la costumbre (propinas, tarifas, honorarios); la Doctrina el pensamiento de los autores especialistas en la materia acarrea una fuerza intelectual para la solución de los problemas jurídicos, lo que al final se desahoga en principios generales de derecho estos pueden explicar como lo señala Del Vecchio en "verdades supremas del Derecho In Genere". (81)

Algunos principio de derecho aplicables al Derecho Turístico, tomando en cuenta las consideraciones propuestas por Villaseñor Dávalos son: el principio de subsidiariedad que consiste en "lo que puede hacer el individuo aislado, el Estado no debe de intervenir en la solución de ningún problema a no ser cuando un grupo social más reducido o el mismo individuo sean importantes ante la solución del mismo". (82)

Otro principio de Derecho Turístico que el autor menciona es el principio de igualdad jurídica, el cual especifica la libertad filosófica humana y la libertad jurídica, la que esta condicionada a factores de normatividad en la conducta humana, tal es el caso del artículo 11 constitucional el cual establece la libertad de tránsito, pero se limita en cuanto a prevenciones que señalan las leyes de población, penales y civiles; en cuanto a la Jurisprudencia otra fuente formal del Derecho Turístico es la que compete la formación de las cinco tesis del tribunal para realizar la Jurisprudencia que en nuestra materia básicamente sería de competencia administrativa.

81 Villaseñor Dávalos José Luis, *Ob., Cit.*, p.p. 50 a 52.

82 *Idem*, p 52

## CAPITULO TERCERO

### LOS SUJETOS DEL TURISMO

#### **III.1.- CONCEPTO DE TURISTA.**

El Derecho Turístico Mexicano una vez constituido por sus respectivas normas, agrupa a determinados individuos, que bien pueden ser parte del mismo Estado como autoridades o bien pueden ser particulares, éstos tengan el carácter de prestadores de servicios turísticos o bien simplemente sean usuarios del turismo, los que conforman los sujetos del Derecho Turístico: Estado, Prestadores de Servicios, Turistas y Asociaciones Particulares en donde al turismo lo enmarcamos como un servicio.

La actuación del Estado respecto a los sujetos del turismo queda acatado a las disposiciones legales de cada país (predominantemente en materia de migración) en el caso de México siendo la Secretaría de Gobernación, la "Secretaría de Secretarías", la que conduce y controla la política migratoria del país, dichas facultades las encontramos jurídicamente descritas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 27 fracciones I,II,IV,VI,VIII,XI, XII (en el caso de la fracción XXV de la política de población se excluye al turismo por tratarse de una política de población nacional), fracción XXIX y XXXII entre otras, donde obviamente se compete en algunos casos al turismo como lo es la aplicación del artículo 33 constitucional, o facultades de SEGOB para expulsar al extranjero indeseable, para ello ha instaurado la SEGOB un sistema de registro y control a base de formas migratorias, que en determinado momento sugiere una problemática doctrinal pues según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a SEGOB a todo lo relacionado en materia de naturalización y nacionalidad, toda vez que los mismos trámites los lleva a cabo primordialmente la SEGOB, en base a la Ley de Población que la faculta para éstos fines migratorios a través de una dependencia creada para ello, el llamado Instituto Nacional de Migración con lo que puede ver que la política migratoria está a cargo de SEGOB, quien por medio de formas migratorias autoriza la internación del extranjero al país. Sin duda alguna la persona más importante en el turismo es el turista, pues es quien pone en marcha a la actividad turística y gran parte del Derecho Turístico, para González A. Alpuche el turista es "el individuo que posee el atributo jurídico temporal" (83)

*83 González A. Alpuche Rafael, Ob. Cit., p.p.567 a 569.*

De la afirmación anterior podemos decir que es en el turista donde recae el sistema normativo turístico mientras contenga ese carácter junto con los prestadores de servicios toda vez que la norma turística contiene un poder sancionador misma que puede provocar el fenómeno de extraterritorialidad.

Los turistas pueden tener el carácter de nacionales y de extranjeros dependiendo el tipo de turismo que se practique. El gobierno mexicano ha implementado la atracción de conacionales que radican en el extranjero, catalogándolos de turistas nacionales promoviendo para ello el programa "bienvenido paisano" el cual se genera durante los grandes períodos vacacionales, sobre todo se concentra la aplicación de este programa en las fronteras, en el sistemas de carreteras; mientras que en otros países se estimula al turista jurídicamente en cuanto se le permite despreocuparse de su equipaje y viajar más cómodo a través del "sistema de facturación de equipaje". (84)

Así los turistas son los sujetos activos del turismo y de todas las relaciones contractuales que se celebren, pudiendo ser éstas nacionales o extranjeras. El Derecho Turístico somete a los sujetos por lo que se afirma que "el turista cae bajo la protección del Derecho Turístico y el turista adquiere tal calidad por imperio de la Ley, cuando legalmente entra a un Estado hasta por 6 meses, por lo que todo turista deberá observar las leyes respectivas del país en que se interna, pues depende de ello su seguridad".(85)

El turista es un sujeto de derecho, al que se le determina su situación jurídica de acuerdo al país donde se encuentre, toda vez que hay países con diversos sistemas jurídicos turísticos, por ejemplo en algunos países de Europa no se contempla la administración del turismo en manos del gobierno en forma total sino que compete a organizaciones bien estructuradas controladas por particulares expertos en la materia (el caso de Suiza donde la administración turística local está delegada a órganos centrales y no a órganos estatales integrados por la iniciativa privada que figuran como socios). (86)

84 Pérez Bonnin Enrique, *Ob. Cit.*, p 125.

85 González A. Alpuche Rafael, *Ob. Cit.*, p.p.569 a 562.

86 Villaseñor Dávalos José Luis *Ob. Cit.*, p 89.

Austria es otro país donde el turismo está regulado por entidades públicas y privadas; en Gran Bretaña, Alemania, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega son algunos países donde existe una relación de cooperación con la principal organización turística europea (la British Travel and Holiday Association) por la cual se organiza al turismo mediante entidades privadas subvencionada por el Estado. (87)

En los países latinoamericanos no sucede lo mismo, pues hay profunda intervención del Estado.

Actualmente en la mayoría de los países se da término de hasta 6 meses para mantener la calidad de turista, debiendo de comprobar su nacionalidad con el pasaporte o documento oficial expedido por el gobierno de origen, y en determinados casos el permiso de entrada (visa), respecto a los menores de edad en nuestro país se necesita del permiso de los padres, a falta de alguno de ellos el permiso del juez familiar preferentemente o del notario público. Las limitaciones de los turistas sugieren casos excepcionales como el no trabajar, pero cabe hacerse la pregunta de si un turista podrá resolver alguna situación económica emergente cuando ya carezca de su capital, sin obtener lícitamente dinero, este caso es practicado comúnmente por turistas aventureros y estudiantes que recorren Europa, otra limitación es la prohibición de lucrar o negociar cualquier que sea el motivo, por lo que hay definiciones más prácticas del turista, por ejemplo la definición legal norteamericana de turista es "cualquier persona que no es norteamericano nacional". (88)

Por lo que existen marcadas diferencias entre un ciudadano norteamericano, un turista e inmigrados, la Ley de Inmigración y Nacionalidad Norteamericana define a dos clases de sujetos que se internan a su país, los inmigrantes y los no inmigrantes en este último grupo se encuentran los turistas, estudiantes, trabajadores migratorios y ciertos profesionistas, (la Ley Simpson Rodino señala que el trabajador migratorio deberá laborar en un trabajo no calificado siempre que no exista la disposición de nacionales, con sueldo inferior al nacional en la zona y ocupación), los inmigrantes son los extranjeros que serán admitidos para residir en E.U.A., cabe hacer mención que en E.U.A. cada vez son más las trabas que se ponen a una y otra calidad migratoria para frenar el movimiento migratorio.

87 Villaseñor Dávalos José Luis, *Ob. Cit.*, p. 89

88 García y Griego Manuel, Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la Migración de los Indocumentados*, Ed. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1988, p. 54.

En nuestra legislación la Ley General de Población y su Reglamento respectivo manifiestan jurídicamente las condiciones del extranjero, las que básicamente se clasifican en tres tipos: **No Inmigrantes, Inmigrantes e Inmigrados**. Los **No Inmigrantes** son aquellos extranjeros que se internan al país con permiso de SEGOB por un determinado tiempo y se subclasifican a su vez en turistas, transmigrantes, visitantes, consejeros, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, visitantes locales, visitantes provisionales, **El Inmigrante** es el extranjero que se interna al país legalmente para radicar en él mientras adquiere la calidad de inmigrado, serán inmigrantes los rentistas, inversionistas, profesionistas, los que efectúen cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas.

**El Inmigrado** será el extranjero que resida definitivamente en el país, el cual deberá guardar respeto por la patria y colaborar con su desarrollo (artículos 42, 44, 48 y 52 de la Ley General de Población).

El requisito de temporalidad del turista está señalado en el Reglamento de la Ley General de Población dentro de su artículo 83 Capítulo VII, que será de 6 meses con entradas y salidas múltiples a criterio de SEGOB.

La Ley General de Población en su artículo 42 fracción I indica que una de las características de los No Inmigrantes será el turista. El turista es para la Ley el extranjero que se interne al país temporalmente con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, No Remuneradas Ni Lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improporables, el Reglamento de la Ley de Población también determina la temporalidad de seis meses de estancia para el turista como ya hemos visto, salvo en casos de fuerza mayor a consideración de SEGOB.

El Derecho mexicano otorga al extranjero derechos y obligaciones en primer instancia a través de la Constitución, derechos que son expresados en forma de garantías individuales, mismos que determinan en cierta forma una seguridad jurídica que proporciona el Estado, así los artículos que protegen al turista están plasmados fundamentalmente dentro de los siguientes artículos constitucionales: 1, de los derechos humanos, 2 del derecho a la libertad, 3 del derecho a la educación, artículo 4 del derecho a la vivienda e igualdad entre el hombre y la mujer, 5 de la libertad de profesión, artículo 7 de la libertad de prensa, 8 del derecho de petición, 11 del Derecho de Tránsito, 13 del derecho de no ser juzgado por tribunales especiales, 14 y 16 del derecho de ser juzgado

por procedimientos legales sin retroactividad de la Ley, artículo 15 del derecho a no celebrar tratados de extradición de reos políticos si estos son esclavos, artículo 17 del derecho de administración de justicia, 19 del término procesal para no permanecer más de tres días en prisión sin ser juzgado, 20 a 23 de los derechos penales sobre el procedimiento y el procesado, 24 de la libertad de culto, 27 fracción I de los derechos para el dominio de tierras, entre otras fracciones en el mismo artículo, del artículo 32 sobre la igualdad de mexicanos y extranjeros en materia laboral, al igual que los privilegios de los mexicanos sobre extranjeros, del artículo 33 sobre la facultad del Ejecutivo para hacer abandonar el país a un extranjero en todo momento, aunque estos dos últimos artículos están fuera de las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, involucran al personal extranjero.

Nuevamente insisto que el artículo base del turismo mexicano es el artículo 11 constitucional, pues es el que permite el libre paso de turistas nacionales y extranjeros al territorio nacional por todas las entidades federativas, de manera general, pues la Ley General de Población indica que deberá el extranjero de acreditar su nacionalidad y residencia al momento de internarse al país.

Las garantías individuales están sujetas a la decisión del Ejecutivo para suspenderlas en caso de ser necesario afectando a las actividades económicas sociales y políticas del país, con aprobación del Congreso (art.29 constit.) lo que traería grandes daños al turismo. El Estado pretende proteger la soberanía nacional, la paz social, el bien común; Leonel Pereznieto menciona que "existe mayor regulación sobre el extranjero por motivos de seguridad y población" bajo la idea de que el artículo 11 constitucional contiene una libertad restringida, bajo medidas administrativas como objeto de control. (89)

El turista puede en caso de fuerza mayor como padecer alguna enfermedad u otras a consideración de SEGOB, pedir prórroga relativa a su estancia. La definición de turista ha sido ampliamente criticada, pues el acuerdo en el tiempo de estadía de un turista ha variado según las legislaciones adoptadas por cada país, además que algunos elementos característicos del turista como la raza y religión y motivo del viaje fueron olvidados durante los primeros conceptos.

89 Pereznieto Castro Leonel: Ma. Elena Mansilla y Mejía, *Manual Práctico del Extranjero en México*, Ed. Harla, 2a. edición., México, 1993.

La O.N.U. en 1954 emite un concepto de turista: "turista se designa a toda persona sin distinción de raza, sexo, religión, o lengua que entre en territorio de un Estado distinto de aquél en que tiene su residencia habitual y permanezca en él 24 horas mínimo y no más de seis meses en un año, con fines de recreo, turismo, deportes, salud, estudio, peregrinaciones sin propósito de inmigración", lo que origina una polémica respecto a que si la idea anterior propuesta por la O.N.U. se refería a sentimientos comerciales mas que técnicos y científicos, no obstante varias legislaciones adoptan este criterio, entre las que se incluye a la mexicana. (90)

En México la normatividad respectiva del turista está dispersa en varios ordenamientos jurídicos, la Ley Federal de Turismo vigente, en su artículo tercero define al turista como "la persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población "; lo que significa que esta Ley permite que otras leyes como la de Población ejerzan acciones sobre los turistas en cuanto a su internación, en esencia la Ley Federal de Turismo pretende según su artículo segundo fracciones I a VII la programación de la actividad turística, la orientación y el auxilio turísticos, y el fomento de las inversiones turísticas tanto nacionales como extranjeras; con lo cual se pretende sensibilizar al turista nacional y extranjero de acuerdo a la planificación turística, la cual estará dirigida por SECTUR, esa planeación turística pretende además el mejoramiento y competitividad de los servicios turísticos.

Ya en líneas anteriores estudiamos la definición de turista que nos da la Ley General de Población por lo que solo recordamos que el turista es el No Inmigrante que se interna al país con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improporables.

Esta Ley es la que verdaderamente tiene el control jurídico del turista debido a que depende de ello parte de la seguridad nacional, es por ello que limita a un tiempo la estancia del turista y delimita sus actividades.

90 González A. Alpuche Rafael, *Ob. Cit.*, p 38.

En algún tiempo la Ley Federal de Turismo pretendió abarcar todo el universo jurídico y técnico en torno al turista y al turismo, ahora se conjugan competencias de PROFECO, SEGOB, SECTUR y SECOFI principalmente.

La protección al turista en México ha sido mejorada, diversos proyectos han sido desarrollados al respecto como la instalación de Agencias Investigadoras Especiales de ayuda al turista que pretenden garantizar la seguridad del turista que visita México, estas oficinas están abiertas las 24 horas del día todos los días del año, el turista además podrá recibir consejos turísticos en cualquier materia.

Al turista se le debe respeto, buena comunicación, seguridad, ofrecimiento de buenos servicios y calidad en los mismos, con ello se atraerá mejor al turista en vez de estar edificando a cada momento nuevas obras de infraestructura turística.

Es por ello que varias Entidades Federativas en uso de sus facultades, han instaurado programas de protección al turista como es el caso del Estado de Guerrero a través de su Procuraduría de la Defensa del Turista creada por Acuerdo el 17 de junio de 1981 bajo facultades conferidos de los artículos 57, 58 y 73 fracciones III y IV de la Constitución Política del Estado de Guerrero y 1,3, y 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, La Procuraduría de la Defensa del Turista es creada como organismo administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinada al Gobierno del Estado sin personalidad jurídica ni patrimonio propio con facultades de orientación a turistas respecto de la prestación de servicios, auxiliar en trámites ante PROFECO, PGJ, SECTUR y otras dependencias y entre los prestadores de servicios, procurar la conciliación entre los turistas y prestadores de servicios, difundir calidad y precios de los servicios turísticos. (91)

Existe una Circular No. 2/90 donde se instruye al Ministerio Público y a la Policía Judicial Federal para los casos de que un extranjero quede a disposición de las autoridades judiciales (Diario Oficial del 5 de marzo de 1990) que a la letra dice: Primero.- deberán informar a su misión diplomática para que los funcionarios visiten a sus nacionales y organicen su defensa.

*91 Periódico Oficial del Estado de Guerrero 17 de junio de 1981.*

La circular No. C/004/91 determina el procedimiento a seguir en caso de que el visitante radicado fuera del país o el extranjero esté involucrado en una averiguación previa: se notifique a la misión diplomática, se permita las visitas de los funcionarios a sus nacionales, además determina que se deberán tomar medidas para la protección de visitantes nacionales y extranjeros, (esto siguiendo el espíritu de la Convención de Viena sobre relaciones consulares bajo la idea proteccionista de los Estados involucrados), para el mejor despacho de estas circulares el Subprocurador de Averiguaciones Previas propondrá al Procurador lo conducente (1 de octubre de 1991).

La Ley Federal de Turismo vigente ha sido reformada al respecto, anteriormente se contemplaba la protección turística en su capítulo XI donde la SECTUR actuaba como árbitro en las controversias entre los turistas y prestadores de servicios, esta tarea hoy en día la realiza PROFECO.

Miguel Alemán Velasco en su obra *Quince Lecciones de Turismo* comenta que los "objetivos comunes del turista son: el contacto con la realidad de la vida social del lugar, las conductas de la gente, el estilo de vida, la naturaleza que le rodea, las actividades personales como la caza, el montañismo, la cultura (artesanías, danza, folklore, teatro, etc.) incluso los progresos agrícolas, técnicos e industriales (tecnología)" además comenta que el turista es "el invitado, es el que desea conocer o descubrir para sí mismo", afirma Alemán Velasco que se crea una comunicación y relación entre extranjeros y nacionales "el turista confía en las personas receptoras de su persona, ha de abrirse a las realidades del pueblo que le recibe". (92)

Uno de los principales motivadores para la atracción de turistas a nuestro país ha sido el aumento y mejoramiento de servicios de hospedaje. Grandes cadenas hoteleras han desarrollado hoteles con todas las comodidades como lo es la Small Luxury Hotels of the World quien ha dado su visto bueno en algunos hoteles como el Hotel Avándaro Golf & Spa, el Hotel Villa Vera & Racquet Club en Acapulco, el hotel Plaza Turquesa en Cancún, el hotel Marquis en la Ciudad de México, la Casa que Canta en Zihuatanejo, el hotel La Estancia en León Guanajuato.

92 Alemán Velasco Miguel, *Quince Lecciones de Turismo*, Consejo Nacional de Turismo, México, 1971, 11a. edición, p 48.

Los permisos de internación al país están sujetos a autoridades migratorias como lo es la Secretaría de Gobernación y al visto bueno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en éste último caso, queda facultada S.R.E, para los casos de que los representantes diplomáticos no expidan a los turistas sus pasaportes respectivos, les expedirá los necesarios (artículo 28 del Reglamento de Pasaportes) siendo solo en casos excepcionales. Este documento -pasaporte- tendrá vigencia por un año en caso excepcional, y de 5 años cuando los residentes en la República pierdan su nacionalidad, de 30 días en caso de que no tengan representante diplomático que les expida su pasaporte solo siendo válido únicamente para el país donde se dirigen (artículo 29 del reglamento citado).

Los extranjeros pueden ser sujetos sancionados, es decir se les puede aplicar sanciones locales, en la mayoría de los casos depende del Ejecutivo su aplicación a través del órgano administrativo competente (artículo 33 constitucional, V, VI, XXVI, XXXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), que consiste en la deportación del extranjero por mala conducta, por cometer alguna falta grave administrativa o delito que estime su deportación, en otras sanciones concurren las multas y la prisión, las que se expresan claramente dentro del Capítulo VIII titulado Sanciones de la Ley General de Población en sus artículos 113 al 144, dichas penalidades sancionan severamente cuando el extranjero sin previo aviso cambia de nacionalidad, cuando se interne ilegalmente al país, cuando cambie de calidad migratoria sin comunicación oficial, cuando viola estancias en el país y cuando realice actividades no autorizadas o cambie de domicilio sin avisar, entre otras.

### **III.2.- LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS.**

Otro sujeto del Derecho Turístico lo es el prestador de servicios turísticos, y son las personas físicas o morales que prestan el servicio turístico a los turistas, por lo que ellos efectivamente realizan actos de comercio, lucran con su actividad, quedan sujetos a regulaciones como la Ley Federal de Turismo, el Código de Comercio y Ley de Protección al Consumidor cuando ya ejercen su actividad mercantil.

El prestador de servicios turísticos es interpretado por la Ley Federal de Turismo como: " la persona física o moral que habitualmente proporciona, intermedia o contrata con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere ésta Ley" en su artículo

tercero. El artículo cuarto de la mencionada Ley señala que se considera como servicio turístico en su fracción I a los hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicio a turistas; la fracción II del referido artículo incluye a las agencias, subagencias y operadoras de viajes; la fracción III se refiere a los guías de turistas, como prestadores de servicios; la fracción IV es la que contempla a los restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que siempre y cuando se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, así como los que se hallen en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, por lo que serán estos establecimientos competencia de SECTUR cuando reúnan estos requisitos de zona; la fracción V indica a las empresas de sistema de intercambio de servicios turísticos, sin contemplar al tiempo compartido (empresa de intercambio de servicios es la empresa que se dedica a promover e intermediar el intercambio de períodos vacacionales en desarrollos turísticos entre los usuarios del mismo, -Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM 04-Tur-1994 y fracción V del artículo segundo del Reglamento de la Ley Federal de Turismo-).

La Ley aclara que los prestadores de servicios que no se encuentren en los lugares señalados en la fracción IV podrán solicitar su inscripción voluntaria en el Registro Nacional de Turismo, es decir quedan sujetos a las disposiciones de la Ley bajo vigilancia de SECTUR por su voluntad. Con las nuevas reformas se excluyen como prestadores de servicios turísticos a las arrendadoras de autos, embarcaciones, a los transportes terrestres, marítimos, fluviales, lacustres, aéreos, guías y choferes.

Otro ordenamiento jurídico importante que contiene disposiciones en materia turística lo es el Código de Comercio, en su artículo 75 fracciones I, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XV y XXII señala lo referente a la actividad mercantil, el artículo tercero del mencionado Código se refiere a los comerciantes extranjeros además de sus artículos 13, 14 y 15. La normatividad base para la actividad de los prestadores de servicios se ubica en el artículo 5to., constitucional, de la libertad de trabajo a su vez el artículo 9 señala la libertad de asociación (efectivo para las asociaciones hoteleras y restauranteras).

Para Villaseñor Dávalos existen en el turismo personas físicas y morales, personas jurídicas individualmente determinadas y personas jurídicas colectivas, ambas con capacidades diferentes; (en personas físicas esta la capacidad de goce y ejercicio,

como el estado civil, el domicilio, la nacionalidad, el patrimonio, el derecho al voto, mientras que las morales tienen capacidad de goce como lo son la denominación social, domicilio, nacionalidad), ambas personas son sujetos de derechos y obligaciones. (93)

La persona moral se encuentra regida por varias disposiciones jurídicas como lo es el Código Civil en su artículo 33 que señala la obligación del domicilio de la persona moral, el Código de Comercio en su artículo 75 de los actos de comercio que realizan las empresas, el Código Fiscal nos indica en su artículo 16 el concepto de empresa. Los prestadores de servicios turísticos como personas morales o físicas se encontraban reglamentados bajo la anterior Ley Federal de Turismo (1991) la que a la establecía según la actividad de cada prestador de servicios, la reglamentación respectiva, es decir, se tenía un Reglamento para Restaurantes Cafeterías y Similares, un Reglamento de Operadoras de Marinas Turísticas, un Reglamento de Agencias de Viajes, un Reglamento de Arrendadoras de Automóviles, un Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes, un Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo, un Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido, y un Reglamento de Guías de Turistas, donde los prestadores de servicios, sea el lugar donde se ubicaran eran sujetos de derechos y obligaciones ante SECTUR.

Con el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Turismo vigente estos Reglamentos han quedado abrogados, reuniéndose en un solo cuerpo normativo llamado Reglamento de la Ley Federal de Turismo, que propone la intervención de otras dependencias como PROFECO para la aplicación de sanciones y vigilancia. Este Reglamento vigente realiza cambios dentro de la estructura turística ya no se refiere a los Restaurantes, Cafeterías y similares, ahora se refiere a un concepto más amplio, Establecimientos de Alimentos y Bebidas, Operadoras de Buceo en vez de Operadoras de Marinas Turísticas y la definición algo confusa por la actividad semejante que practican las Empresas de sistemas de intercambio de servicios

turísticos en vez del sistema de tiempo compartido, los que se registrarán de acuerdo a la característica de cada uno de ellos y bajo la voluntad de cada uno de ellos respecto a la inscripción ante SECTUR cuando no estén dentro de zonas turísticas como las comprendidas en zonas arqueológicas, terminales de autobuses, ferrocarriles, aviones, hoteles y moteles.

Esta idea de encontrarse registrado como prestador de servicios ante SECTUR es ahora solo para fines estadísticos, de control interno y de aplicación de normas administrativas.

Para mi punto de vista estas reformas nos indican que en un futuro la Secretaría de Turismo dejará de ser un Organismo Centralizado del turismo pasando a ser otra Institución dejando mayor autonomía de acción a otras Instituciones aplicables, es decir delegará facultades, que si bien sería necesario es indispensable, por ejemplo en el caso de los Angeles Verdes dejar toda su administración y cuidado a la Secretaría de Comunicaciones o como un Organismo Autónomo.

Anteriormente con el Reglamento abrogado de Restaurantes Cafeterías y Similares se conceptuaba en su artículo cuarto al prestador de servicios turísticos como el sujeto que debería tener una inversión mínima total equivalente a tres mil quinientas veces el salario mínimo general de la zona donde se ubique el establecimiento, II.- ubicación en zona considerada preponderantemente turística a juicio de la Secretaría escuchando la opinión de la Comisión Consultiva de Restaurantes Cafeterías y Similares, III.- Localización del establecimiento en hoteles inscritos en el Registro Nacional de Turismo, IV.- Quedar incluido habitualmente como sitio de visita en giras turísticas, V.- Anunciarse en medios de comunicación turísticos o promoverse a través de agencias de viajes, VI.- encontrarse ubicado en carreteras estatales o federales o en estaciones de ferrocarriles, terminales de autobuses o aéreas y VII.- contar cuando corresponda con licencia para expender vinos y licores o que se encuentre en trámite ante las autoridades competentes.

Además con la reglamentación anterior todo prestador de servicios debería de exhibir en todo momento su cédula turística la que permitía operar como prestador de servicios turísticos, a la vez que se consideraba inscrito en el Registro Nacional de Turismo.

Actualmente la Ley Federal de Turismo indica en este sentido una normatividad proteccionista hacia el turista, toda vez que señala en su Título Quinto Capítulo I de la *Operación de los prestadores de servicios* en su artículo 33 los principios necesarios para ser prestador de servicios turísticos (dejando al Reglamento de la Ley Federal de Turismo señalar las características propias de cada prestador de servicios): "I. No deberán constituir barreras a la entrada de nuevos participantes en la prestación de estos servicios en razón de profesión o de capital y II. Sólo establecerán garantías a cargo de los prestadores de servicios cuando sea necesario asegurar su debida operación, con objeto de proteger al turista. Las garantías que se fijen no deberán constituir una carga económica excesiva para el prestador"; los prestadores se registrarán por las Normas Oficiales Mexicanas que expedirá SECTUR (art.34) y deberán de anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que se incluyen, cumplir con los servicios precios, promociones y tarifas pactadas y contar con formatos foliados de porte pagado según la norma oficial mexicana (proyecto de NOM 02-Tur-1994 para agencias de viajes, NOM 03-Tur-1994 para establecimientos de alimentos y bebidas, NOM 04-Tur-1994 para empresas de sistema de intercambio de servicios turísticos, NOM 01-Tur-1994 para los establecimientos de hospedaje) por los que se podrán presentar quejas y sugerencias de los servicios prestados respectivos.

El Registro Nacional de Turismo actualmente sigue operando a través de SECTUR, pero tiene el objeto la inscripción *voluntaria* de los prestadores de servicios turísticos pudiendo ser consultado el Registro por las dependencias gubernamentales. La Ley Federal de Turismo vigente pretende evitar la práctica monopólica de los prestadores de servicios, el aseguramiento por medio de garantías y el cumplimiento con las disposiciones de las Normas Oficiales, sancionando de acuerdo a la nueva capacidad de SECTUR y/o PROFECO.

Las categorías a los prestadores anteriormente eran fijadas por SECTUR, muy especialmente con los de hospedaje (clase económica, una a cinco estrellas, gran turismo y especial) según lo manifestaba el artículo 13 del abrogado Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes por el que se tomaban en consideración al número de empleados, la inversión efectuada, la ubicación, la superficie construida, las áreas abiertas y comerciales, el estacionamiento, el área de recepción y registro, número y característica de los ascensores, número de

habitaciones, dimensión de las habitaciones, mobiliario, servicio entre otras para poder otorgar la categoría.

Los prestadores de servicios son los intermediarios que se ubican entre el destino turístico y el turista, comercializan con el turismo, por lo que le son indispensables la ubicación en lugares con alta afluencia turística pero también lugares pequeños podrían atraer al turismo.

### **III.3.- LOS ORGANISMOS TURISTICOS PUBLICOS Y PRIVADOS.**

Otros sujetos del llamado Derecho Turístico Mexicano son los Organismos Turísticos que se pueden clasificar desde sus funciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. El principal organismo público de carácter nacional es SECTUR, es la principal autoridad dependiente del Ejecutivo en materia turística, la que coordina a la actividad turística. Sus facultades comienzan a darse a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, posteriormente se refuerza su actividad con apoyo en la Ley Federal de Turismo vigente todas conforme al principio de legalidad artículo 16 constitucional, es por ello que una Ley y no un acuerdo presidencial es la que determina el marco de competencia de cada Secretaría. (94)

Esa competencia se da para no interferir esferas de cada órgano, sólo dejando paso a la coordinación entre las mismas, la Secretaría de Turismo está revestida de actos administrativos que provienen directamente del Ejecutivo Federal, a través de su Secretario (a).

Existen otras dependencias del Ejecutivo que tienen injerencia en materia turística en forma de coordinación, y ahora con la nueva Ley Federal de Turismo se establece cierta autonomía para el despacho de sus asuntos (PROFECO), entre ellas están la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien se encarga de aplicar la Ley de Vías Generales de Comunicación, mejora, regula y fomenta el sistema carretero, ferroviario, marítimo y aeroportuario, además está facultada para la concesión de transportes y del sistema de

94 Villaseñor Dávalos José Luis Ob. Cit., p 93

Reservaciones Nacionales. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, -Secretaría de Desarrollo Social-, ahora de Pesca y Medio Ambiente a través del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal del Ambiente pretenden establecer los lineamientos en la defensa del medio ambiente, preservar ecológicamente los destinos turísticos, su flora y fauna.

La Secretaría de la Defensa Nacional a auxiliado al turismo en carreteras, puertos y ha contribuido conjuntamente con la P.G.R. a la detección a base de retenes de drogas y contrabando en los principales destinos turísticos al igual que la Secretaría de Marina. La Secretaría de Relaciones Exteriores regula la participación de los extranjeros en las actividades del país sobre todo en cuestiones de inversión económica y en la celebración de convenios internacionales sobre protección e internación turística.

Por su parte la Secretaría de Gobernación se encarga del despacho de asuntos referentes a la seguridad nacional, es por ello que se encarga de los asuntos migratorios de la política externa en coordinación con S.R.E. La Secretaría de Seguridad Pública en el D.F. ha contribuido al desarrollo del turismo a través de sus unidades bilingües de protección y auxilio turístico. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social está facultada para fijar las características que deberán de tener los empleados que requieran los prestadores de servicios turísticos (meseros, cantineros, agentes de viajes etc.) además de que proporciona la capacitación y adiestramiento para la mejor productividad en estas empresas. Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina los estímulos fiscales y se encarga de fijar la política aduanal en coordinación con la Secretaría de Gobernación. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a través de la Dirección General de Normas estará al pendiente de la efectividad de las Normas Oficiales Mexicanas respecto al turismo, promueve además la inversión extranjera en la rama turística.

La Secretaría de Educación Pública reconoce los estudios realizados en las Instituciones de Turismo autorizadas; la Secretaría de Salud controla y establece medidas sanitarias que afectan al turismo, supervisa instalaciones turísticas en cuanto a su higiene; la Secretaría de la Reforma Agraria, promueve la aplicación de la Nueva Ley Agraria respecto a los ejidos turísticos, los Tribunales Agrarios y Procuraduría Agraria aplicarán la mencionada Ley.

La Secretaría de Pesca y Medio Ambiente promoverá la pesca y actividades deportivas acuáticas, estableciendo fechas para poder efectuar la pesca, todas estas dependencias llevan a cabo en forma centralizada las decisiones del Estado a través del Poder Ejecutivo, pudiendo pactar entre ellas mismas acuerdos o Comisiones Intersecretariales. (95)

En la Administración Pública descentralizada tenemos al Centro de Estudios Superiores de Turismo que por medio del Decreto del 18 de mayo de 1976 se destina al servicio de SECTUR el inmueble ubicado en las calles de Humboldt 49 para que lo utilice el Centro Interamericano de Capacitación Turística dependiente de la O.E.A. que mediante convenios con el gobierno mexicano se pacta que a futuro ese centro pase a manos del Estado bajo el nombre de Centro de Estudios Superiores de Turismo como órgano desconcentrado de SECTUR con el objeto de capacitar y actualizar al personal de Instituciones Superiores Públicas y Privadas de Turismo (artículo 2do. del Reglamento Interior de SECTUR). Fonatur es también un organismo descentralizado dependiente de SECTUR el que estudiaremos más profundamente en el capítulo de fideicomisos. Las Cámaras de Industria y de Comercio son otros sujetos que están íntimamente ligados hoy en día a la actividad turística sobre todo en la colaboración de las Normas Oficiales, siguen la política base del Estado, para Villaseñor Dávalos son una "forma de ejercicio privado de las funciones públicas".(96)

En mi punto de vista es la Cámara Nacional de Comercio la competente para los asuntos de turismo no así la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación pues ésta última es competente para las industrias que transforman o elaboran productos, la CANACO-SERVYTUR es la Cámara que agrupa a los comercios, es la organización máxima en el ramo turístico (Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo) es una Institución pública con plena autonomía y personalidad jurídica propia según el Estatuto de la Confederación de Cámaras de Comercio quedando sujeta a la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria.

95 Villaseñor Dávalos José Luis, *Ob. Cit.*, p 99.

96 *Idem*, p. 109.

Para la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo el concepto de turismo es "consecuencia del derecho natural al descanso y el ejercicio de la libertad de tránsito, por lo que debe ser organizado por los particulares. Al gobierno corresponde generar la infraestructura adecuada y preservar el patrimonio natural, arqueológico e histórico del país". (97)

Las diversas asociaciones que tiene el ramo turístico como lo son las de hoteles, las de moteles, las de restaurantes y alimentos condimentados, son fuerza política que logran hoy más que nunca a través de sus opiniones conjugar al ordenamiento jurídico turístico. Mientras que las empresas de participación estatal tienden a su disminución toda vez que la mayoría de ellas han sido vendidas a los particulares por haber trabajado con números rojos, como ejemplo citamos el caso de Nacional Hotelera y Aeroméxico entre otras.

---

97 Declaración de Principios de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, Folleto CANACO SERVYTUR con motivo de los setenta y cinco años 1994, México.

## **CAPITULO CUARTO**

### **ACTIVIDADES Y OFERTA TURISTICAS.**

#### **IV.1.- CONCEPTO DE ACTIVIDAD Y OFERTA TURISTICAS.**

Para autores como Roberto C. Baullón, la actividad turística es " la generación de una serie de consumos específicos; son las actividades que el turista desea hacer durante su recorrido"(98).

De la afirmación anterior se puede distinguir diferentes especies de actividad turística: "esparcimiento, visitas culturales, visitas a sitios naturales, deportes, asistencia a acontecimientos programados, etc." (99).

Por lo que podemos decir que la actividad turística queda sujeta a la planeación que someta el propio turista en su recorrido, ésta planeación puede estar estructurada por medio de los mismos prestadores de servicios turísticos, los cuales brindarán elementos motivantes al turista para hacer su viaje, donde la actividad del sujeto motivo del viaje (turista) nunca será mercantil, es decir lucrativa, quedará simplemente sujeto a las disposiciones estipuladas para el viaje si es a través de intermediarios o estará sujeta a la trayectoria personal que el mismo turista se haya fijado, puesto que la actividad lucrativa de cierto modo no se contempla en los elementos esenciales del turismo.

Para Héctor Manuel Romero en su obra titulada Vocabulario de Turismo, la actividad turística es " la que atienden aquellas instituciones y empresas derivadas de las relaciones originadas en los actos o hechos jurídicos que se crean con el turismo". (100)

Se podría hacer la pregunta de que a quién le compete la actividad turística, si solamente le compete al turista o a otros sujetos del turismo; en respuesta a ello el turista es el generador inicial de la actividad turística, no así el Estado pues éste realiza una promoción de la oferta turística en sentido general, además tutela su desarrollo, incluyendo a los prestadores de servicios turísticos, éstos últimos, mediante sus ventas del producto turístico, generan un acto de comercio y así logran la

98 Baullón Roberto C., *Las Actividades Turísticas y Recreacionales*, Ed. Trillas, 3a. edición., México, 1990, p. 143.

99 *Idem*, p 143.

100 Romero Héctor Manuel, *Vocabulario del Turismo y Materias afines*, Gobierno del Estado de Guerrero, México., 1991, p 14.

la actividad lucrativa en el turismo, por lo que para que exista la actividad turística se necesita de la voluntad del turista y de su consentimiento para hacer tal viaje, de las motivaciones naturales y "artificiales" por así decir, que el Estado ofrezca al igual que las propuestas que realicen los prestadores de servicios turísticos hacia el turista.

En mi opinión la actividad turística es toda facultad de desplazamiento que realiza el turista como principal generador de la misma, pudiendo provocar en el campo del Derecho actos o hechos jurídicos turísticos. Existen tantas actividades turísticas como clases de turismo: turismo acuático, turismo aéreo, turismo automovilístico, turismo de aventura, turismo de diversión, turismo de recuperación, turismo de salud, turismo deportivo, turismo escénico, turismo ferroviario, turismo fronterizo, entre otros.

A continuación explicamos cada uno de ellos: turismo acuático: es la forma de turismo basada en el medio de transporte utilizado que se desplaza en embarcaciones lacustres, fluviales y marítimas; turismo aéreo: es la forma de turismo basado en el medio de transporte que se desplaza en aeronaves; turismo automovilístico: es la forma de turismo basado en el medio de transporte que se desplaza en vehículos rodantes de motor; turismo de aventura: es el tipo de turismo constituido por personas que desconociendo un lugar son incitados a visitarlo a través de leyendas o relatos; turismo de diversión: es el tipo de turismo constituido por personas que se desplazan generalmente a grandes centros urbanos donde hay casinos, hipódromos, teatros, cabarets, plazas de toros; turismo de recuperación: es el tipo de turismo constituido por personas que combinan un cambio temporal de residencia con el relajamiento físico y mental, o buscan sanar enfermedades y desórdenes físicos; turismo de salud: tipo de turismo constituido por personas con padecimientos que requieren sitios de clima saludable con leves cambios de temperatura, lugares elevados, a nivel de mar, sitios húmedos, secos, estaciones de cura y clínicos; turismo deportivo: es el tipo de turismo constituido por quienes buscan lugares donde practicar su deporte favorito".(101)

101 Novo Valencia Gerardo, *Diccionario General de Turismo*, Ed. Diana, 1a. edición, México, 1977, p.245.

Existen otros tipos de actividades turísticas que son creadas incluso por actividades deportivas como lo son los invernales, los acuáticos, el alpinismo, la cacería, la pesca y en general todas aquellas que para ejercitarlos requieren desplazamiento. Hay quienes gozan del paisaje durante el trayecto de su viaje, además disfrutan de la indumentaria de los nativos, de la fauna de la vivienda y de sus costumbres a este tipo de turismo se le denomina turismo escénico. El turismo ferroviario: es la forma de turismo que se desplaza en tren; turismo fronterizo: está basado en el tráfico de turistas que se realiza en ambos sentidos de una frontera.

La oferta turística se define como " el conjunto integrado por bienes y prestaciones de diferentes tipos de empresa (patrimonio, industria y propaganda turística). En ésta combinación de prestaciones materiales y servicios, éstos últimos suelen cumplir la función más importante en la elaboración y distribución del producto turístico". (102)

También la estructura o capacidad hotelera es parte de la oferta turística. El autor de la obra *Legislación y Organización Turística Mexicana* nos señala que la oferta turística "son los bienes y servicios turísticos que se ofrecen al turista". (103)

#### IV.2.- TURISMO SOCIAL

En épocas donde el turismo apenas empezaba a tomar su crecimiento, tenía una visión enfocada exclusivamente a una población económicamente fuerte, (nobleza, burguesía) ahora a tomado un giro extraordinario, puesto que se ha dirigido a las masas económicamente minoritarias pero mayoritariamente activas, (clase popular).

La I Asamblea Nacional de Turismo celebrada en España en 1964 define al Turismo Social como " La actividad turística de una masa de población que necesita de ayuda económica y técnica para efectuar viajes y excursiones a través de programas elaborados por Organismos, Entidades y Empresas que faciliten en forma directa e indirecta la práctica de tal actividad". (104)

102 *Novo Valencia Gerardo, Ob. Cit., p.247.*

103 *Olivera Toro Jorge, Ob. Cit., p.63.*

104 *Idem, p. 247.*

El logro de los trabajadores en materia de descanso acarrea la recuperación de sus fuerzas y un mejoramiento en su productividad laboral, como conquista de los trabajadores se logran las vacaciones pagadas.

Trueba Barrera Jorge afirma que "los trabajadores y patrón podrán repartir las horas de trabajo a fin de permitir a los primeros el reposo del sábado en la tarde o cualquier modalidad equivalente". (105)

Para la Secretaría de Turismo el turismo social es "aquél que promueve principalmente el Estado en reconocimiento del derecho al descanso de los trabajadores y sus familias, a precios más bajos que los del mercado, sin afán de lucro, buscando en lo fundamental el beneficio de los sectores de menores ingresos". (106)

De lo que afirmamos que el turismo social está dirigido a una capa social económica determinada, sin pretender hacer una discriminación del turista ni de pretender crear un turismo de segunda clase, pues el Estado deberá intervenir profunda y conjuntamente con la iniciativa privada para el beneficio de los trabajadores.

Atractivo turístico es "bienes culturales o naturales susceptibles de motivar interés extralocal, donde el atractivo cultural está constituido por testimonios de la cultura y de la evolución del hombre (obras de arte, museos, manifestaciones folklóricas, etc.) y los atractivos naturales serán los creados por la naturaleza (climas, accidentes geográficos, paisajes, etc.)". (107)

Toda persona tiene derecho al descanso, al pago de éste por medio de la prima vacacional y de los días de descanso, cuando tenga un trabajo digno y su esfuerzo sea remunerado, en 1980 se llegó a decir por medio del Secretario de Turismo Arq. Guillermo Rossell de la Lama, que el Turismo Social "debe de estar dentro de los Contratos Colectivos de Trabajo, independientemente de la Prima Vacacional". (108)

105 Trueba Barrera Jorge-Trueba Urbina Alberto, *Ley Federal del Trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1983 p.53.

106 SECTUR, *Reunión Nacional de Organismos Promotores del Turismo Social*, México, 1980, p.p. 279 a 280.

107 Romero Héctor Manuel, *Ob. Cit.*, p.20.

108 *El Sol de México*, 2 de mayo de 1980, palabras del Lic. Guillermo Rossell de la Lama.

El turismo social deberá contener diversión, recreación, desplazamientos, enseñanza, transportación, servicios, y un buen hospedaje para la clase económicamente débil. De lo que para algunos autores han tomado la definición de turismo social como mera bandera política : " es turismo social cuando se contempla una organización social, una estructura económica y un marco político".(109)

La respuesta a la interrogante de por qué al turismo social se le enfoca en determinado momento dentro de una tendencia política, se encuentra en que el Estado, principal promotor del turismo social, es quien define las metas y servicios sobre éste tipo de turismo en la mayoría de los casos.

Algunas empresas privadas promueven continuamente un turismo social como o es Mexicana de Aviación. El turismo social en mi opinión se genera en países económicamente débiles produciendo una distribución de la riqueza en ése Estado sin atravesar fronteras, sólo fomenta la cultura, recreación, utiliza los servicios de sus conacionales de las capas populares, aunque ambos tipos de turismo benefician en gran parte a la estructura económica local.

En el aspecto histórico, el turismo social adquiere gran fuerza durante la Segunda Guerra Mundial, ya que en Italia y en Alemania era usado para estimular a los grupos pro-nazis como una aparente causa de educación cultural, teniendo como fin los preparativos militares.

En México los principales exponentes del turismo social actualmente como Instituciones (y donde el Estado tiene intervención) son: el IMSS, ISSSTE, CONADE (a través de la Coordinación Nacional de Turismo Juvenil), D.D.F Congreso del Trabajo, CFE, FSTSE, FONACOT, INAH, INSEN, SEP, SRA, (en ésta Dependencia se tiene la información que de los 25 mil ejidos que aproximadamente existen en el país, 6 mil de ellos tienen recursos turísticos y de éstos sólo 1 mil tiene la infraestructura adecuada para su explotación como el caso de "Las Lumberas" en Ajacuba, Hidalgo y en Puerto Vallarta en Chacala, los que han sido restaurados y programados por la

109 Ramirez Blanco Manuel, *Teoría General del Turismo*, Ed. Diana, México, 1984, 1a edición, 1981, p156.

S.R.A.), SS, Sindicatos Bancarios y de las Dependencias Gubernamentales y por los Gobiernos Estatales, además de la Asamblea de Representantes del D.F. (art.73 párrafo A constitucional, facultad de dictar bandos, ordenanzas en materia de turismo y servicios de alojamiento y acción cultural), en este aspecto existe una cuestión muy peculiar, resulta ser que el artículo 73 faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes generales sin especificar al turismo como lo hace con la minería, la cinematografía, juegos con apuestas y sorteos o de nacionalidad y condición jurídica, de lo que podemos pensar que las facultades que en cierta forma delega a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tienen un carácter local, por lo que el turismo, alojamiento y acción cultural tienen raíces jurídicas de acuerdo a la legislación local y por tanto los Estados pueden aplicar su propia legislación turística.

Existiendo sólo como ordenamiento Federal la Ley Federal de Turismo proveniente del Congreso de la Unión en su fracción XXX, del artículo 72 incisos a,b,c,e y g (respecto de la iniciativa y formación de leyes en cuanto a la Cámara de origen, ordenando el Ejecutivo su publicación).

Así la norma básica es federal pudiendo concurrir normatividades secundarias o locales; en cuanto a los organismos que anteriormente impulsaban al turismo social estaban CONASUPO, CONAPAN, SECTUR a través de su Dirección General de Turismo Social creada por la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974 capítulo IV, "FIDETO" Fideicomiso para el Turismo Obrero nace el 31 de octubre de 1979 donde FONATUR financia el proyecto, Nacional Hotelera opera el programa, CONACURT lo comercializa y FONACOT apoya con créditos al trabajador en la obtención de paquetes turísticos.

En 1970 dependiente del Departamento de Turismo se encontraba la empresa Turismo Nacional Popular S.A. con participación de la iniciativa privada para la formación de paquetes turísticos dirigidos a los trabajadores, tiene poca efectividad, en 1971 el Departamento de Turismo crea el programa Vacaciones Estudiantiles que otorga descuentos del 50% a estudiantes en autobuses y hospedaje no obstante vuelve a fracasar, el Departamento de Turismo y ANUIES crean el Servicio Educativo del Turismo de los Estudiantes y la Juventud de México, en 1973 la Junta Directiva del ISSSTE crea al TURISSSTE que es el organismo el cual atrae efectivamente al turismo social.

Posteriormente se crea por Decreto en 1975 CONACURT que era el Consejo Nacional para Promover la Cultura y la Recreación entre Trabajadores dos años más tarde se crea por Decreto el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) quien verdaderamente promueve viajes juveniles, llegando a establecer su Agencia Nacional de Turismo Juvenil construyendo albergues y paquetes turísticos; la Ley Federal de Turismo vigente nos indica en su artículo 9 que SECTUR, SEDESOL, IMSS, ISSSTE, CONADE y demás dependencias con objetivos similares fomentarán el turismo social.

Analicemos algunos de ellos: el IMSS al crear su primer Centro Vacacional Oaxtepec ("en el cerro de los guajes" 1964), lugar donde el monarca Moctezuma mandara a construir su Jardín Botánico, es el lugar donde el IMSS establece y organiza para sus asegurados, viajes a precios reducidos, bajo el espíritu de fomento a la salud, a la recreación y al reposo.

Establece en su propia Ley dentro del Título Cuarto Capítulo Unico denominado De Los Servicios Sociales, art. 232 que " los servicios sociales en beneficio colectivo a que se refiere el art. 8o. de ésta Ley, comprenden: I. Prestaciones Sociales y II Servicios de solidaridad social". (110)

En su artículo 234 encontramos los programas que el IMSS ha instaurado como prestaciones sociales al turismo: frac IV, impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y, en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre; frac VII Centros Vacacionales y de readaptación para el trabajo. (111)

Actualmente el IMSS a través de la Jefatura de Turismo Social promueve a gran escala en diferentes Centros Vacacionales propios de la Institución al Turismo Social; en su Contrato Colectivo 1991-1993 cláusula 145, el IMSS hace referencia al turismo social "para promover el turismo social el Instituto entregará al sindicato cada año 2 mil 400 millones de pesos-viejos pesos-).

110 Ramirez: Fonseca Francisco, *Ley del Seguro Social, Ed. Pac. 4a. edición, México, 1985, p.p. 118 y 119*

111 Herrán Salvatti Mariano, *Legislación Burocrática Federal, Ed. Porrúa 1a edición, México, 1986, p244.*

Otra Institución que promueve el turismo social, sobre todo en la rama burocrática es el ISSSTE, quien en su respectiva Ley señala en su Capítulo VIII "De las Prestaciones Sociales y Culturales" Sección Primera, Prestaciones Sociales en su art. 138 que proporcionará a precios módicos los servicios sociales, que enlista dentro de los cuales en la frac. III. se encuentran los Centros Turísticos, (cuenta actualmente con tres hoteles: en Veracruz, en Acapulco y el balneario ISSSTEHUIXTLA en Morelos). (112)

En su art. 139 se manifiesta que para mayor eficacia de las prestaciones sociales y culturales que la Ley encomienda al Instituto, los trabajadores cooperarán con éste para lograr satisfacer sus necesidades de descanso, esparcimiento entre otras prestaciones; dentro de la Sección Segunda titulada Prestaciones Culturales en su art. 140 se establece que el Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos, en su art. 141 enuncia los servicios que prestará, donde se incluye frac. I programas culturales.

Respecto a lo anterior hago un breve análisis, si ésta Ley hace especial determinación de las prestaciones culturales para el sector senil, significa que el turismo social también abarca a la senectud, pues es un grupo que desea distraerse y saber aprovechar su tiempo libre, cosa que los promotores de este tipo de turismo, reconocen como turismo social, pues habilitan paquetes a lugares turísticos nacionales, generalmente de fin de semana a precios reducidos.

En forma un tanto autónoma la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, nos dice que el Instituto en coordinación con las Secretarías de la defensa Nacional y de Marina, establecerán hoteles para el alojamiento a militares de paso en servicios (art. 142). (113)

Los gobiernos de los Estados también promueven el Turismo Social a través de sus Direcciones Estatales de Turismo o su equivalente; la CONADE, es la Institución que atiende al turismo juvenil, administrando estas actividades la Coordinación Nacional de Turismo Juvenil, con oficinas en la glorieta del Metro Insurgentes, al turismo juvenil también lo enmarcamos como un género del turismo social, conforme las características socioeconómicas de los usuarios.

112 Herrán Salvati Mariano, *Ob. Cit.*, p.p. 312, 336 y 338.

113 *Idem*, p.p. 336 y 338.

La aparición del turismo social por primera vez desde un punto de vista jurídico en nuestro país se da en la Ley Federal del Trabajo en 1931, posteriormente con la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, en su Capítulo VI, (antecedente de las Leyes Federales de Turismo), se concibe al Turismo Social como una necesidad prioritaria para el desarrollo económico del país y para brindar a la mayoría la oportunidad de aprovechar su tiempo libre.

En la Ley Federal de Turismo de 1981 en su artículo 85 se establece que el turismo social se ubicará por sectores de la población que integran ese turismo social, (juvenil, obrero, campesino, etc.), la idea es que el turismo social debe de ser un turismo para las clases populares.

En época de la titular del ramo Dra. Rosa Luz Alegría Escamilla, (sexenio a cargo del Presidente José López Portillo, donde se le da una importancia sin precedentes al Turismo Social), se incluye dentro del turismo social al turismo cultural como un complemento del primero, otros sectores gubernamentales en éste sexenio enfocan al turismo en terrenos ejidales (turismo ejidal) como una forma de turismo social, que bien podrá atribuirse como una forma de turismo social pero con características propias, que lo hacen ser una subespecie de turismo social.

Actualmente la Ley Federal de Turismo en su artículo del Capítulo II regula al Turismo Social; donde el turismo social comprende todos los medios e instrumentos necesarios para que las personas de escasos recursos puedan realizar el turismo recreativo, concertando para ello acciones con los gobiernos federales, estatales y municipales, incluyendo también a la iniciativa privada (art. 9).

La primera Conferencia Mundial sobre Turismo celebrada en Roma en 1963, dice que el turismo social tiene tres elementos: I.- Recursos económicos limitados; II.- Condición de Subvención (de los Estados Federales, de Autoridades Locales, de los Sindicatos, etc.) y por último III.- la salida del lugar de residencia. (114)

En Europa el turismo social se manifiesta a través de las siguientes principales instituciones gubernamentales: en Austria funciona la Federación Austriaca de Turismo-

114 Cuervo S. Raymundo, *El Turismo Social aplicado a la Juventud, Conferencia "Tribuna de la Juventud" celebrada el 22 de febrero de 1964 en México D.F.*, p. 16.

Social, bajo tutela del Ministerio de Asuntos Sociales, Dinamarca a través de la Det Gamles By promueve exhaustivamente el turismo social enfocado hacia la senectud, en Italia está el Ente Nacional de Ayuda a los Trabajadores dependiendo del Consejo de Ministros, el Instituto de Turismo Social en España depende del Ministerio de Trabajo, y el más alto organismo de promoción de turismo social es la B.I.T.S., Bureau International Du Tourisme Social fundada el 7 de junio de 1963 en Bruselas, Bélgica, es el organismo internacional central del turismo social, en Tailandia se han desarrollado centros de ejercicio físico y aldeas para jubilados de gran atractivo turístico social. (115)

El IMSS en 1991 realizó una encuesta con el propósito de captar estadísticamente al turismo social, y al perfil del turista que lo conforma, logrando entrevistar a 547 personas de las cuales el 89.4% viajaban en autobús con fines turísticos el resto (10.6%) eran por motivos de negocios, de las que mencionaron que su viaje era por motivos turísticos la mayoría eran jóvenes. (116)

Para un mejor aprovechamiento del turismo social se deberían reducir precios de tarifas de servicios, y creación de centros recreativos sociales para tener mayor elección, vacaciones escalonadas con mejores retribuciones.

Algunos países como España, han desarrollado proyectos de atracción turística social como el "Conozca usted el mar", México promueve a través de SECTUR con diferentes slogans publicitarios pese a la crisis, al turismo social. ("Conozca México").

#### **IV.3.- TURISMO CULTURAL**

Dícese del Turismo Cultural como " el tipo de turismo constituido por personas que se desplazan con el objeto de autoeducarse o ensanchar su horizonte personal a través de la participación en acontecimientos o visitas a sitios de alto valor cultural".(117)

115 Fernández Fuster Luis, Ob. Cit., p.p. 454 a 456 y 476.

116 Gowa Rodríguez Jesús, Estudio del Turismo Social, México, IMSS Julio 1991.

117 Novo Valencia Gerardo, Ob. Cit., p245.

El turismo Cultural tiene ciertos elementos como la motivación del viaje, el grupo específico de turistas que lo componen; el turista puede tener los conocimientos básicos de la cultura que desea conocer, sólo que le falta acudir al lugar de los hechos, ese es un factor de desarrollo del turismo cultural; la aculturación turística se presenta cuando un turista trata de adaptarse al medio que visita, trata de acostumbrarse a los hábitos o costumbres de los nativos pero lucha por hacer prevalecer el propio.

En ciertas ocasiones las corrientes turísticas han logrado cambiar las costumbres de los lugares turísticos, imponiendo costumbres extranjeras.

El turismo cultural se diferencia del social por que éste último pretende dar a conocer principalmente entre una misma población económica los atractivos turísticos de una región determinada que pudiera ser nacional, en cambio el turismo cultural puede a la vez promover al turismo nacional con enfoques meramente culturales, ya sea dentro del Territorio Nacional o fuera de éste, no está sujeto a una determinada clase social económica, sino mas bien está dirigido a una clase cultural. Tiene por objeto conocer sitios de interés cultural.

En México la actividad turística cultural la conduce tanto el Estado como la iniciativa privada; en el primer caso se encuentra la SEP (artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fracs. II, IX, X, XII, XIII, XIV, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XVII, XXIX, XXX) otros organismos donde participa el gobierno y en cierta forma el sector privado son el INAH, INBA, CONACULTA, en el segundo caso se encuentran Viajes Mercurio y Casa del Poeta a través de su agencia Metrópolis, entre otros.

Este tipo de turismo requiere de una tecnificación, es decir debe de contar con técnicos especializados en la materia (me refiero a que deben de existir técnicos en materia de recuperación de monumentos, además que el turista requiere de mejor instrucción en los lugares a visitar por lo que se debe de capacitar a los guías de turistas para una mejor explicación cultural. A mi parecer existen dos especies más de turismo cultural, el turismo religioso y el ecoturismo muy en voga en éstos días.

El turismo religioso trae consigo corrientes de turistas para la salvación del alma, lo que implica un cierto nivel cultural, grandes movimientos se han visto en éste sentido, tal es así que dentro de la religión católica se ha especificado dentro de la Encíclica *Ecclesiam suam* el valor ecuménico del turismo, convocando a jornadas pastorales de turismo para promover la paz.

El ecoturismo es la tendencia que se está adoptando en la promoción del turismo a lugares ecológicamente reservados, en México se resume al Santuario de la Mariposa Monarca en Michoacán y al Santuario de Ballenas en Baja California, entre otros.

Los turistas interesados en el ecoturismo denotan gran interés por la "salud" de la vida, por la preservación de las especies en la flora y fauna, donde México es uno de los lugares con mayores reservas faunísticas en América Latina. La variedad de plantas naturales también hacen especial atracción hacia los turistas.

El gobierno ha instaurado programas de protección o de reserva ecológica sobre los lugares que han mostrado gran deterioro ecológico, adjuntando con ello la posibilidad de ser visitados como una atracción turística; el ecoturismo, es la corriente turística que se ha designado para motivar, promover y cuidar las regiones en peligro de ser susceptibles a ser contaminados junto con sus especies que lo habitan. Los promotores turísticos que realizan estos viajes ecológicos procuran que el turismo visite lugares específicamente determinados donde pueda el turismo tener un impacto benéfico sobre la comunidad o sobre el área en reserva a visitar.

Otro ejemplo de estos lugares ecológicos lo es en Punta Mita Nayarit (20 min. de Puerto Vallarta), donde conjuntamente con la Sociedad Cousteau e iniciativa privada están promoviendo el ecoturismo en esa zona, procurando controlar la estructura hotelera (de lujo) implementado recorridos para observar a ciertas especies de aves, de ballenas y expediciones a la selva, donde algunos de esos hoteles funcionan con energía solar y agua reciclada.

El ecoturismo tiene características especiales, es decir que el ecoturista se interesa por la ecología del lugar, lo que no implica cuestiones de limitaciones económicas.

El ecoturismo pretende llevar al turista a conocer lugares inhóspitos sin dañarlos, ésta idea surgió a raíz de que en determinados sitios turísticos internacionales se estaban dañando los ecosistemas que le rodeaban.

Así que incluyo al turismo religioso y al ecoturismo como especies de turismo cultural, en éste último sentido el ecoturismo ha tenido gran interés pues la conciencia ecológica cada día es mayor. En países como Bután que selecciona a sus turistas pese a ser el turismo el principal factor de captación de divisas, pero tiene la preocupación de cuidar su medio ambiente; Chipre tiene un celoso control del crecimiento turístico; Ruanda pese a sus conflictos internos, que hacen escapar al turismo, impone altísimos costos por persona para poder ver a los gorilas en el Parque Nationale des Volcans, principal atractivo turístico de ese país. (118)

El turismo religioso y el ecoturismo se valen de un Patrimonio, requieren de la existencia de éste según la característica específica de cada especie de turismo, o sea que para el turismo cultural sería el patrimonio cultural, para el turismo religioso sería un patrimonio religioso, etc.

El patrimonio jurídicamente significa "el conjunto de poderes y deberes apreciables en dinero que tiene una persona. Se utiliza la expresión de poderes y deberes en razón de que no solo los derechos subjetivos y las obligaciones pueden ser estimadas en dinero, sino que también lo podrán ser las facultades, las cargas, y en algunos casos el ejercicio de la potestad que se puede traducir a un valor pecuniario".(119)

El patrimonio goza de una estimación de valor. El Patrimonio Cultural será según José de Jesús Valdés Rodríguez "el conjunto de manifestaciones creadoras y trascendentales, que conforman el comportamiento histórico y social de un pueblo"(120).

Por lo que podemos decir que el patrimonio cultural está formado por todos los acontecimientos socio-culturales de un pueblo, está implicado un valor, ya sea que se le otorgue un valor histórico a través del tiempo o un valor pecuniario, puede consistir en

118 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, *Turismo Estructura y Desarrollo*, Ed. Mc. Graw-Hill, 1a edición, México, 1992, p.158.

119 López Monroy José De Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, Ed. Porrúa, México, 1991 4a. edición, Tomo II, p. 2353.

120 Valdés Rodríguez José De Jesús, *La Protección Jurídica de los Monumentos Arqueológicos e Históricos en México*, INAH, 1a.edición., p 15.

bienes muebles e inmuebles, lugares, documentos.

Se ha adoptado el criterio de Patrimonio Cultural en México a todo aquel monumento, zona arqueológica, histórica y manifestación artística, tomando como base a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas del 6 de mayo de 1972, vigente, (Abrogó la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación del 23 de diciembre de 1968); ésta Ley procura la conservación del patrimonio cultural, (art. 2do.), mas no define que se entiende por patrimonio cultural, de lo que en nuestro apartado de monumentos hablaremos, por el momento sólo mencionaremos las autoridades responsables del cuidado del Patrimonio cultural (art. 3 y 4 de la LFMZAAH): Presidente de la República, Secretario de Educación Pública, Secretario de Desarrollo Social, INAH, INBA, y demás dependencias que por su competencia respecte.

El Folklore de cada pueblo, es motivante del turismo, el folklore se interpreta como "el estudio científico que forma parte de la Antropología cultural, que se ocupa del hecho cultural de cualquier pueblo caracterizado, principalmente por ser anónimo y no institucionalizado y eventualmente por ser antiguo, funcional y pre-lógico (determinado por sentimientos)". (121)

El folklore se subdivide a la vez en diversos géneros como los bailes, las danzas, la música, la lengua, las manifestaciones espirituales, las manifestaciones sociales, la cocina, la poesía, y las ferias entre las más importantes. En síntesis el folklore es cultura.

Manuel Ramírez Blanco encuadra al turismo cultural como parte de un recurso turístico, entendiéndolo como recurso turístico: "aquellos elementos naturales, objetos culturales o hechos sociales que mediante una adecuada y racionada actividad humana pueden ser utilizados como causa suficiente para motivar el desplazamiento turístico"(122)

La promoción turística es "una actividad destinada a la información a la persuasión y a la influencia sobre el cliente". (123)

121 Carvalho Neto Paulo, *Concepto del Folklore*, Ed. Pomarca, España, 1a edición, 1965, p.65.

122 Ramírez Blanco Manuel, *Ob. Cit.*, p.p. 47 a 50.

123 Acerenza Miguel A., *Promoción Turística*, Ed. Trillas México, 1983, 2a edición p. 36.

Entendemos al término cultura en un sentido práctico como: bienes espirituales y materiales; a la civilización como bienes materiales que satisfacen necesidades básicas. El diccionario Larousse define a la cultura como "conjunto de conocimientos adquiridos, saber/conjunto de estructuras sociales, religiosas, etc., de manifestaciones intelectuales, artísticas, etc. que caracteriza una sociedad. (124)

En el marco jurídico encontramos un Acuerdo aún vigente publicado en el Diario Oficial el 14 de noviembre de 1989 en el cual se determina la Colaboración que celebran la SECTUR y CONACULTA (Consejo Nacional para la Cultura y Las Artes) para impulsar el acceso del turismo al Patrimonio Cultural del país, donde los principales objetivos son promover el turismo cultural en los destinos turísticos del país, difundir atractivos turísticos nacionales por medio de la publicidad y propaganda, capacitación de los recursos humanos destinados a los servicios turísticos sobre los atractivos culturales del país, fomentar zonas turísticas poco desarrolladas con gran interés cultural, organización de rutas turístico-culturales, rescate y difusión del arte y tradiciones populares, donde la vigencia de éste Acuerdo es por tiempo indefinido, firmándose el 31 de octubre de 1989, además se declara que el Consejo fue creado por Decreto el 7 de diciembre de 1988 como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública para la promoción y difusión de la cultura y las artes a nivel nacional e internacional, además tiene la facultad de proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos así como los lugares históricos o de interés por su belleza natural, conservar los tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país, sostener, administrar y organizar museos, pinacotecas y galerías, orientar las actividades culturales del sector público federal, organizar eventos de interés cultural y promover las tradiciones y arte popular, en este orden de ideas el turismo en su forma general crea enriquecimiento cultural, social e incluso económico, es una conjunción de valores humanos y estéticos que pueden estar relacionados mediante la comunicación entre hombres de diferentes costumbres, logrando con ello una convivencia armónica, una confianza y una amistad entre los sujetos involucrados.

#### IV.4.- TIEMPO COMPARTIDO.

Decidí incluir este tema, pues resulta ser de gran importancia jurídica en la materia turística, toda vez que a dado lugar a constantes cambios sobre la forma de exigir los derechos de las partes involucradas, además que el tiempo compartido se ha visto recientemente aparejado como una especie de turismo social, por lo barato que resultan los servicios que ofrece, por otro lado ha resultado un constante y molesto asecho para los turistas, los que son "atrapados" para lograr la realización de las ventas o membresías de estos desarrollos.

El tiempo compartido tiene el espíritu de motivar el deseo de usar o "poseer" una segunda casa en algún lugar turístico, que por lo general resulta estar en la playa sin limitarse a pasar un período vacacional en un solo lugar (intercambios); el tiempo compartido nace en Europa a raíz de la invención de las ventas de computadoras durante los años 60's. (125)

Se experimenta por primera vez en los Alpes Franceses como un auxiliar financiero en la estructura inmobiliaria, (propiedad-espacio-tiempo) con la figura del pluripropieté. (126)

Se transmite a Estados Unidos de América y es en éste país donde se comercializa. (127)

Consiste en ser copropietario de un alojamiento por un determinado tiempo elegido sólo en una serie de años, pudiendo alquilar el mismo si no hay el interés del uso en ese lapso de tiempo concedido, obligándose la empresa a ofrecer los servicios tipo hotel equipadas con cocina y utensilios respectivos, variando sus precios por temporadas donde se puede incluir el mantenimiento, seguros, servicios, etc.

Con categoría de servicio turístico el tiempo compartido se pone en marcha en Hawai en 1969 fortaleciéndose en 1974 cuando la empresa líder en el mundo RCI (Resort Condominium

125 Jiménez Martínez Alfonso de Jesús, *Ob. Cit.*, p.158.

126 Di Filippo María Isabel, *Tiempo Compartido un Condominio Especial*, Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 1987, p.56

127 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo tomo IV Nueva Editorial Interamericana, México, 1985, p.p.81 y 82.*

International), que maneja el intercambio de "derechos" inmobiliarios en lugares turísticos, interviniendo en México desde ese año 1974; posteriormente nace en 1976 la segunda empresa del ramo Interval con la ventaja de que en su programa de operación pretende evitar el fraude promoviendo con esto su campaña de publicidad.

En México nace a principios de la década de los 70's, específicamente en el Puerto de Acapulco, en el hotel Playasol (Club del Sol) y en La Lunada, se le ve como principal solución al problema del boicot turístico judío y a la crisis petrolera (128).

Han sido pocas las intervenciones de los Organismos Mundiales, (Organización Mundial de Turismo dependiente de la ONU, máxima autoridad en materia de turismo mundial), Nacionales y Locales sobre el tema, actualmente las disposiciones jurídicas al respecto se sujetan a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Anteriormente existía el Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido en la Ley Federal de Turismo de 1991 expedido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari el 16 de agosto de 1989, en uso de sus facultades que le confiere el art. 89 frac I constitucional y de los arts. 2, 4 y 57 de la Ley Federal de Turismo, pretendía establecer todo control jurídico de la prestación del servicio de tiempo compartido.

Es facultad del Ejecutivo de la Nación el expedir toda serie de ordenamientos legales como los Reglamentos, Acuerdos, y Decretos como actos encomendados, actos que se reflejarán dentro de la esfera administrativa pasando con el carácter de sujeción a los gobernados; antes de promulgarse y de publicarse la Ley, se revisa su contenido en cuanto al impacto sobre el interés público. El Lic. Colín Sánchez nos indica que "los Reglamentos son actos materialmente administrativos y formalmente legislativos, pasa a estar subordinado (el reglamento) a la Ley, ambas con carácter obligatorio y general". (129)

Como observaciones al Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido, mencionamos que el mismo no contemplaba la forma de extinción del Contrato del Tiempo Compartido, mientras que el Código Civil del Estado de Quintana Roo sí lo especifica.

128 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, Ob Cit. p 257.

129 Colín Sánchez Guillermo, Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido, Ed. Porrúa 1a. edición, México 1990, p.13.

En el artículo 2772 del referido Código son causas de extinción del contrato de tiempo compartido : "a)Vencimiento del plazo, previamente establecido en el contrato o la ley, o por estar satisfecho el propósito para el que el objeto fue dado en uso; b) Por mutuo consentimiento; c) Por nulidad; ch) Por rescisión; d) Por confusión; e) Por pérdida o destrucción del inmueble dado en tiempo compartido, ya sea por caso fortuito o fuerza mayor; f) Por expropiación del inmueble por causa de utilidad pública; g)Por evicción del bien dado en uso para el tiempo compartido".(130)

El capítulo V arts. 2666 a 2669 del Código Civil para el D.F., nos explica que el contrato de hospedaje tiene lugar cuando alguno presta a otro albergue, mediante la retribución convenida, comprometiéndose o no, según se estipule, los alimentos y demás gastos que origine el hospedaje, (art. 2666), se celebrará tácitamente si el que presta el hospedaje, tiene casa pública destinada a ese objeto (art. 2667), el hospedaje expreso se rige por las condiciones estipuladas y el tácito por el reglamento que expedirá la autoridad competente y que el dueño del establecimiento deberá tener siempre por escrito en lugar visible (art. 2668); además el Código Civil del D.F. contempla en su Título Sexto Capítulo I al arrendamiento en donde se dice que "hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto" (primer párrafo del art. 2398) y en su artículo 2483 se mencionan las formas de terminar el arrendamiento: I.-Por haberse cumplido el plazo fijado en el contrato o por la Ley, o por estar satisfecho el objeto para que la cosa fue arrendada; II Por convenio expreso; III.-Por nulidad; IV Por rescisión; V Por confusión; VI.- Por pérdida o destrucción total de la cosa arrendada, por caso fortuito o fuerza mayor; VII.-Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública; VIII.- Por evicción de la cosa dada en arrendamiento.

La anterior Ley Federal de Turismo en su artículo 3o. interpretó al tiempo Compartido como "todo acto jurídico por el cual se concede a la persona el uso, goce y demás derechos que le convengan sobre un bien o parte del mismo, ya sea una unidad cierta, considerada en lo individual o una unidad variable dentro de una clase determinada, durante un período específico, a intervalos previamente establecidos, determinados o determinables", lo que significa que el tiempo compartido está subordinado a un derecho de uso, y usufructo con servicios de hotelería dentro de un espacio de tiempo. (131)

130 Colin Sánchez Guillermo, *Ob.Cit.*, p.p. 14 a 20

131 *Ley Federal de Turismo, Ed. Porrúa, 6a.edición, México 1991, p.140.*

Existen otros ordenamientos que inicialmente fueron pioneros en la regulación del tiempo compartido como es el caso del Estado de Nayarit, y sobre todo, el Código Civil de Quintana Roo del 8 de octubre de 1980 en su artículo 2757 lo tutela como un contrato de habitación de casas o departamentos amueblados, otorgando el compartidor el uso del mismo por plazos a cambio del pago de un precio cierto y en dinero de parte del compartidario, toda legislación al respecto llevó consigo el espíritu de protección al turista, en virtud de las constantes quejas presentadas a los organismos turísticos con motivo del incumplimiento de los "compartidores".

La idea de protección al turista también cada vez se pone más en manifiesto en la preocupación del Estado, en la dedicatoria de la Ley Federal de Turismo vigente, del 16 de agosto de 1994, por el Lic. Pedro Joaquín Codwell, manifiesta la preocupación y pronta atención de las quejas de los turistas, canalizando las mismas en coordinación con PROFECO. Otros Estados que tutelan jurídicamente al tiempo compartido son Jalisco y Campeche.

Para Colín Sánchez el tiempo compartido recaía sobre los bienes inmuebles, el mismo autor señala que el concepto de prestación según el Diccionario de la Lengua Española "es una cosa o servicio exigido por una autoridad o convenida en un pacto". (132)

Anteriormente existía una Comisión Consultiva del Establecimiento del Tiempo Compartido integrada por dos representantes del Secretario de Turismo, uno del Procurador Federal del Consumidor, y dos de la organización representativa del prestador de servicios, donde se tenía una profunda intervención por parte de SECTUR, quien asignaba y removía, al Presidente de tal Comisión, era un órgano de asesoramiento, sesionaba una vez por mes en forma ordinaria manteniendo un quórum de 3 miembros, hoy parte de éstas funciones son encomendadas autónomamente a PROFECO y a SECOFI. Para Jiménez Martínez Alfonso de Jesús el tiempo compartido es "una forma de reservación anticipada y prepagada por una habitación. (133)

132 Colín Sánchez Guillermo, *Ob. Cit.*, p 14.

133 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, *Ob. Cit.*, p. 257.

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

Tales afirmaciones nos hacen suponer la existencia de una actividad mercantil, un lucro, lo que acarrea una relación entre particulares .

El desarrollo físico del tiempo compartido se realiza comúnmente a través de fideicomisos, toda vez que los accionistas lo conforman con un 49% los extranjeros y el resto nacionales, para poder así adquirir inmuebles en zonas prohibidas para los extranjeros, es básicamente a través de FONATUR el medio por el que se adquieren tales créditos y facilidades para la construcción de megaproyectos turísticos.

FONATUR , conceptúa al tiempo compartido como "aquellas empresas que conceden en forma exclusiva el uso de las unidades en vez de enajenar su propiedad, por plazos de una o dos semanas y que cuenten con las instalaciones necesarias en su propio inmueble o en uno adyacente, para proporcionar un servicio hotelero integral".(134)

Es competencia directa de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor el vigilar y sancionar al tiempo compartido, su recién reformada Ley en sus artículos 64, 65 y 73.

Este ordenamiento toma antecedentes del desaparecido Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico de Tiempo Compartido publicado el 21 de agosto de 1989 abrogado el 31 de diciembre de 1992 por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Turismo vigente, la Ley de Protección al Consumidor da un sentido más amplio del tiempo compartido en comparación al que se tenía antes en dicho reglamento; incluye a "los servicios turísticos y a cualquier otro servicio que bajo este sistema se preste a los consumidores". (135)

Además de la PROFECO, es la Norma Oficial Mexicana NOM-029-SCFI-1993 la que regula al tiempo compartido, (Diario Oficial del 30 de noviembre de 1993) misma que entiende al tiempo compartido como "todo acto jurídico por el cual se pone a disposición de una

134 Folleto FONATUR "Reglas de Operación de Crédito", Dirección de Crédito, Septiembre 1990.

135 Ovalle Fabela José, Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Ed. McGraw-Hill 1a. edición, México, 1995, p.121.

persona o grupo de personas el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, en una unidad variable dentro de una clase determinada, por períodos previamente convenidos, mediante el pago de alguna cantidad, sin que, en ningún caso se transmita el dominio de los bienes muebles o inmuebles afectos al servicio". (136)

La Ley Federal del Consumidor indica en su artículo 65 lo referente del tiempo compartido, ahora señala las características del Contrato a celebrarse, dicho artículo lo mencionamos a continuación: "La venta o la preventa de un servicio de tiempo compartido sólo podrá iniciarse previa notificación a la Secretaría (SECOFI) y el contrato correspondiente especifique: I.Nombre y domicilio del proveedor; II.Lugar donde se prestará el servicio; III,Determinación clara de los derechos de uso y goce de bienes que tendrán los compradores, incluyendo periodos de uso y goce; IV. El costo de los gastos de mantenimiento para el primer año y la manera en que se determinarán los cambios en este costo en períodos subsecuentes; V. Las opciones de intercambio con otros prestadores del servicio y si existen costos adicionales para realizar tales intercambios; y VI. Descripción de las finanzas y garantías que se otorgarán en favor del consumidor".(137)

El artículo 65 pretende regular toda controversia surgida a raíz de la celebración del contrato de venta o preventa del tiempo compartido, entendiendo a éste como una prestación de servicio (turístico).

Todavía no se establece con claridad las causas de la extinción del Contrato del Tiempo Compartido, ni en la Ley Federal de Protección al Consumidor ni en la Norma Oficial Mexicana respectiva, pero se deja a la interpretación del Código Civil y del perfeccionamiento del contrato (5 días hábiles a la firma del contrato para que el consumidor pueda revocar su consentimiento) finalmente encontramos al contrato de tiempo compartido como un contrato de adhesión por ser el prestador del servicio quien impone las características del contrato aún estando éste obligado a registrarlo ante PROFECO.

136 Ovalle Fabela José, *Ob. Cit.*, p 121  
137 *Idem*, p.123

#### IV.5.- DESTINOS TURISTICOS.

El turismo se promueve por los lugares que pueden ofrecer curiosidad o interés en conocerlos, disfrutarlos o aprovecharlos, esos lugares tienen una importancia cultural, social y pueden proporcionar bienestar a la salud, además de ser la motivación del desplazamiento. A esos lugares que presumiblemente tienen algún tipo de infraestructura turística, se les puede reconocer como atractivos turísticos, que dependiendo del tipo de turismo que generen (cultural, social, gastronómico, etc.) tomarán su virtual importancia con características propias, los atractivos turísticos son la materia prima del turismo, de ahí deriva el éxito y su existencia del turismo. (138)

El turismo de nuestro país se caracteriza por ser de temporada, la infraestructura turística deberá contar con la capacitación para la atención del turista y la modernización hotelera; para Manuel Ramírez Blanco atractivo turístico socio-cultural es "todos aquellos atractivos socio-culturales que requieren para su disfrute de una contraprestación económica, constituyen servicios específicos para la recreación del turista" (139).

Esos servicios de recreación al turista serán: música, variedades, obras teatrales, conciertos, films, luz y sonido, corridas de toros, palenques y similares, carreras de vehículos, lanchas, veleros, caballos, galgos, etc., tomos y espectáculos deportivos, ferias y exposiciones incluyendo zoológicos, museos, balnearios, servicios bancarios y comerciales.

Por su parte el Vocabulario del Turismo señala que atractivo turístico es: "todo bien cultural o natural susceptible de motivar interés extralocal, el cultural está constituido por testimonios de la cultura y de la evolución del hombre como son las obras de arte, museos, manifestaciones folklóricas, etc., el natural es creado por la misma naturaleza como los climas, accidentes geográficos, paisajes, etc." (140)

Para la Secretaría de Turismo atractivo turístico es "un lugar, un objeto o un monumento que suscita interés extralocal". (141)

138 Baullón Roberto C., *Los Municipios Turísticos*, Ed. Trillas, México, 1990, p.11.

139 Ramírez Blanco Manuel, *Instituto de Investigaciones Turísticas "Apuntes para el curso de Introducción al estudio del Turismo"*, México, 1974, p.p.95 a 98

140 Romero Héctor Manuel, *Vocabulario del Turismo y Materias afines*, Gobierno del Estado de Guerrero, México D.F. 1991 p.20.

141 SECTUR, *Memoria de la Tercera Jornada Mexicana de Turismo*, México 1980 p.76.

El Destino es el lugar de la parada final de acuerdo al contrato de transporte que se celebre es el lugar donde finalmente llega el turista a disfrutar su proyecto de viaje.(142)

La Organización Mundial de Turismo clasifica a los Recursos Turísticos en dos: Recursos Naturales y Recursos Culturales de los cuales a continuación señalamos algunos de ellos (143):

**RECURSOS NATURALES. -**

**Geológicos.** Geofomas: Montañas, cañones, valles, rocas sobrepuestas (pirámides, piedras encimadas) islas, dunas, arenas de fosiles, etc.

**Morfología litoral:** Bahías, playas, puntas, cayos, arrecifes, etc.

**Depósitos Hidrológicos:** Cráteres, lagos, lagunas, cenotes, oasis, manantiales, presas.

**Corrientes:** Cascadas, saltos, corrientes subterráneas y superficiales.

**Biográficos.** Fitogeográficos: Selvas, palmeras, sabanas, bosques, manglares, pastizales.

**Zoográficos.** De pesca, de caza, de observación.

**Complejos Naturales** Parques Nacionales y Reservas: Parques nacionales, parques naturales, parques submarinos, parques culturales, reservas forestales, reservas faunísticas.

**Fenómenos y Hechos Sui géneris.**

**RECURSOS CULTURALES.-**

**Sitios y arquitectura de interés artístico e histórico:** Zonas Arqueológicas; Construcciones, Petroglifos, Pinturas rupestres, pinturas murales, tumbas.

**Arquitectura civil:** Edificios públicos, casas y residencias, kioscos, monumentos conmemorativos, plazas, fuentes, jardines, parques.

**Arquitectura religiosa:** Templos, Exconventos, panteones.

**Arquitectura militar:** Fuertes, fortines, recintos amurallados.

**Arquitectura especializada:** Haciendas de beneficio y agropecuarias, túneles, molinos, fábricas, acueductos.

**Sitios Históricos:** Prehispanicos, Conquista, Colonia, Independencia, Reforma, Imperio, Porfiriato, Revolución.

**Manifestaciones Folklóricas.** Creencias Religiosas: Supersticiones, animismos, brujería, ritos, mitos, magia, curanderismo.

Prácticas Supersticiosas.

Costumbres y tradiciones populares- (en la lista no lo menciona, pero dentro de mi punto de vista están bailes, danzas, música y toda manifestación folklórica).

142 Novo Valencia Gerardo, *Ob. Cit.*, p 116.

143 Romero Héctor Manuel, *Ob. Cit.*, p.p. 20 a 26.

Los Destinos Turísticos son en particular parte de la estrategia del desarrollo nacional, donde el turismo actúa como parte del crecimiento económico, cultural, laboral y social del país y de las zonas regionales donde se ubican esos destinos turísticos, lugares donde se aplicará toda la estructura estatal y privada en beneficio de la comunidad que ahí habita, del equilibrio ecológico, de la integración nacional y de la presentación como nación independiente, soberana y democrática ante el mundo, además se promueve la creación de normas jurídicas para cada caso en concreto.

Siguiendo la idea de la OMT (Organización Mundial de Turismo) y de los autores especialistas en la materia procedemos a especificar en incisos que van de la a) a la j), algunos de los más importantes destinos turísticos que tiene México, además en algunos de ellos abarcaremos su legislación respectiva:

a) **Playas.**- Atendiendo a un turismo escénico, a un turismo recreativo, a un turismo social, a un turismo externo, a un turismo basado en la motivación de los recursos naturales (destino turístico natural), el turismo enfocado a las playas (o turismo climático) es uno de los más preferidos por el turista norteamericano y europeo en las playas mexicanas. El paisaje que brinda las playas, la quietud de la marca, los deportes que ahí se practican, etc., son motivantes que tiene como elementos este tipo de destino turístico, generando un turismo especial, como el turismo náutico, el turismo deportivo, recreativo, el turismo de descanso, de fin de semana, etc., sobre todo en cuanto a los extranjeros se refiere en nuestro país, pues por lo general y en éste ámbito se da por períodos vacacionales específicos (invierno-verano). Históricamente este tipo de turismo se desarrolló en un principio en las playas de mares fríos, como en Scheveningen en Holanda con características de un turismo escénico por contar con arquitectura peculiar, en Francia el Canal de la Mancha Cotê d'Argent Biarritz la Costa Azul, Mónaco combinando casinos; Mallorca, con sus islas como Ibiza, las playas de Torremolinos en España, etc.(144).

El auge de este tipo de turismo se da después de la Primera Guerra Mundial, aunque existen antecedentes que en las épocas de Napoleón III sobre las costas francesas ya se daba este turismo; posteriormente se desenvuelve el turismo climático en playas de mares  
calientes

144 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo, T II, Nueva Editorial Interamericana, México, 1985, p.p. 511-520.*

(Saint Tropez Francia, el sur de Barcelona, España, San Remo Italia, Rhodas en Grecia, por mencionar algunas). En algunos países mediterráneos como Libano, Siria, Libia, Túnez, es difícil el establecer desarrollos turísticos principalmente por la carencia del agua potable, de comunicaciones y de organización (145).

En América destacan Florida en E.U.A, Acapulco en México, Copacabana en Brasil, Punta del Este en Uruguay, el Mar del Plata en Argentina y Viña del Mar en Chile, de éstas dos últimas principalmente prevalecen los cambios climáticos de frío a caliente por lo que varían las temporadas turísticas. Es en éste tipo de turismo donde se comprueba con mayor eficacia lo que en capítulos anteriores comentamos acerca del cambio que se va dando en la comunidad que recibe al turismo, es decir cambia su infraestructura, afectando lo natural del lugar, cambian sus costumbres, su gente, se desarrollan nuevas técnicas urbanas de vivir; las playas ofrecen la opción de la convivencia social.

El gusto del turista por las playas dependerá si desea estar en una playa conocida y concurrida o en una playa solitaria y virgen. El verano es la estación que conjuga esa saturación pues reúne al turismo extemo como al nacional, las vacaciones de verano en su mayoría son aplicadas a grandes sectores laborales, según la Enciclopedia del Turismo, las "horas punta" o "pico" son por lo general entre las diez y las catorce horas en época de verano. (146)

En éste aspecto la Enciclopedia del Turismo nos hace importantes señalamientos en cuanto a la planificación de las playas, cosa que veo conveniente en transcribir: "la capacidad se mide dividiendo la población por la superficie que ocupa" (la playa), y señala que "el ideal es de 10 metros cuadrados por persona, a dos, a uno y hasta 0.50 y 0.30 que significan una congestión más que evidente". (147)

145 Fernández Fuster Luis, *Ob. Cit.*, p. 530.

146 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo, Tomo I, V Nueva Editorial Interamericana, México, 1985, p. 262.*

147 Fernández Fuster Luis, *Ob. Cit.*, p. 262.

La Enciclopedia nos enseña una fórmula para la distribución y aprovechamiento ideal en una playa: "El promedio de anchura de la playa nos dará a continuación el número de bañistas por metro lineal. Una anchura de 20 metros daría dos personas por metro lineal; otra de 50 metros, cinco personas", mediante la fórmula que a continuación transcribo, la Enciclopedia del Turismo nos dice cuántos bañistas habrá en una playa (148):

$N = \frac{m}{l \cdot a}$   
**N** = número de bañistas por metro lineal  
**m** = módulo de extensión de cada bañista (ubicación) ej. 10 metros cuadrados  
**l** = longitud en metros y **a** = anchura, tomando como base desde el agua, además debe de tomarse en cuenta la zona activa o de juegos, la zona de reposo donde pueden estar las sombrillas, y la zona de reserva (servicios, restaurantes, bares, etc.).

Otros servicios complementarios como zonas comerciales, periódicos y revistas, los vendedores ambulantes cumplen con servicios menores, debiéndoles exigir una presentación esmerada, aunque en muchos lugares están prohibidos.

La legislación mexicana respecto a las playas se encuentra dispersa en diferentes ordenamientos, dentro de los que destaca por su tarea ecológica la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental toda vez que se pretende el aprovechamiento y protección de los ecosistemas acuáticos incluyendo a su fauna y flora, es así que en sus artículos 1, 2, 6 fraccs VIII y IX comprenden sobre la regulación del agua en los Estados bajo la idea que la Ley se originó como reglamentaria de las disposiciones constitucionales respecto a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, art. 8 fraccs VII y VIII sobre las facultades de expedir normas técnicas ecológicas por la SEDUE en coordinación con las dependencias y Entidades de la Admón. Pública Federal, art. 29 fracc. V corresponde al Gobierno Federal (SEDUE, hoy Secretaría de Pesca y Medio Ambiente) evaluar el impacto ambiental en materia de desarrollos turísticos, art. 38 la Federación junto con Entidades Federativas y Municipios establecerán medidas de protección en las áreas naturales más representativas y sujetos de degradación.

La Ley de Inversión Extranjera arts 2 fraccs VI y VII, 3, 6 fracc I, art. 7 frac IV inciso o), 10, 11, 12, 13, 14, 18, y el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (su Reglamento respectivo) arts 16, a 22, 36, 37, 38, 63, se establece el procedimiento para poder adquirir el dominio de tierras dentro de la franja prohibida para los extranjeros (50 km. en playas), anteriormente la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional era el ordenamiento base para regular la adquisición de propiedades en las playas por los extranjeros, ahora esta Ley está abrogada por la Ley de Inversión Extranjera, la que a la vez abrogó a Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; la Ley de Inversión Extranjera promueve la participación de inversionistas extranjeros en México, incluyendo la zona restringida (art. 2 frac. VI) con la participación de un 49% en pesca de agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva (200 millas náuticas art. 27 constit. párrafo 8vo.), en la administración portuaria integral, en servicios portuarios y sociedades navieras (art.7 incisos o), p), q) y r)). El Título Segundo comprende la adquisición de Bienes Inmuebles incluso en la zona restringida en base a fideicomisos, lo que permite la construcción de hoteles a lo largo de las playas (arts. 10 a 14) pero el principal ordenamiento jurídico lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 27 párrafo 4to., 5to, 6to, 8vo, frac I, además de la Ley Federal del Mar reglamentaria de los párrafos IV, V, VI y VIII del artículo 27 Constitucional, con jurisdicción federal, y disposiciones de orden público. Por lo que el ordenamiento fundamental sobre playas se encuentra estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 27, cabe mencionar que la Plataforma Continental se constituye según el Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México, por zócalos submarinos limitados por la isóbata, línea de puntos de igual profundidad (200 metros). (149)

Nuestro país es rico en playas, toda vez que rodeado de ellas, se les ha denominado según el color, forma, ubicación de las mismas como las del pacífico dorado, las del Mar de Cortés, las del Caribe y las del Golfo de México. Las playas nacen de la siguiente forma: "las olas construyen y rehacen litorales al transformar peñas en guijarros y posteriormente en arena, las piedras al ser golpeadas se pulen unas con otras durante siglos, la arena producida tiene fragmentos de diversas rocas y minerales, se convierten en fango o arcilla y el mar los arrastra, otros fragmentos son duros como el cuarzo, resulta ser la arena más común". (150)

149 Diccionario Porrúa Historia, Biografía y Geografía de México, Ed. Porrúa, 5a. edición, p. 2301.

150 Leonard. Engel El Mar Colección de la Naturaleza de Time Life, Ediciones Culturales Internacionales, 2a. edición, México, 1983, p. 97.

La arena en determinado momento puede revelar la evolución de la playa, por lo que si tiene "arena gruesa las olas se filtrarán debajo de ella y la mueven constantemente formando playas escarpadas; si la arena es fina tiene cohesión mayor, el agua no penetra en ella y entonces las olas trazan un declive compacto terso y suave". (151)

b) **Ciudades.**- Este atractivo turístico refleja lo cosmopolita de sus habitantes, de su forma de vida y de sus edificios. Las grandes concentraciones urbanas se hayan localizadas en éstas ciudades, lo que también motiva un interés turístico tanto internacional como nacional en visitarlas, sus costumbres, sus antecedentes, son parte vital de esos atractivos.

Son los lugares donde se reactiva la protección al turista extranjero, en un grado mayor, pues contienen dentro de su territorio a los consulados o embajadas de los turistas visitantes, por lo cosmopolita que resultan existen diversas variedades de distracciones, de gastronomía, y de cultura. Algunas de ellas pretenden estar a la última tendencia a nivel internacional, tal vez a "toda ciudad la caracteriza el juego". (152)

Me atrevería a decir que también lo son sus desarrollos sociales, sus problemas, es donde también la vida nocturna juega un papel muy importante. ( En lo personal pese a las concesiones de aperturas nocturnas de comercios, de espectáculos, bares y cantinas, de gran infraestructura turística hotelera, pienso que deberían en ciertas zonas de la Ciudad, mantener abiertos espacios culturales para la hacer vida nocturna, si las condiciones lo permiten, con ello aumentaría la atracción hacia esas ciudades)

Se quiere imitar un estilo de vida, su conducta. Dentro de los atractivos turísticos de las ciudades destacan las hazañas históricas que acontecieron.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se refiere entre otras cosas a la protección de "parques urbanos", que en su artículo 46 frac VIII nos lo indica, y señala en su artículo 55 el concepto de parques urbanos "son aquellas áreas de uso público, constituidas por las entidades federativas y los municipios en los centros de población para obtener y preservar el equilibrio en los ecosistemas urbanos industriales, entre las

151 Leonard, Engel Ob. Cit. p 97.

152 Legorreta Jorge/Metrópolis, Guía del Pleno Disfrute de la Ciudad de México, El Equilibrista, México, 1994. palabras de Carlos Monsivais en relación al prólogo.

construcciones, equipamientos e instalaciones respectivos y los elementos de la naturaleza, de manera que se proteja un ambiente sano, el esparcimiento de la población y valores artísticos, históricos y de belleza natural que se signifiquen en la localidad, alrededor de éstas áreas pueden existir zonas sujetas a conservación ecológica (art.56) de acuerdo al estado que guarde el ecosistema.

c) **Desiertos.**- El concepto de desiertos se dio en 1918 cuando el Dr. Vladimir Köppen (Austria),estudioso en la materia, establece un tanto arbitrariamente, que los desiertos se caracterizan por sus precipitaciones pluviales de menos de 10 pulgadas (250 mm) anuales con temperaturas muy elevadas (153).

Con éstos elementos podemos decir que las características del desierto son que se trata de un lugar arenoso, árido con calores intensos sin probabilidad de lluvias, poca humedad y rodeado de fauna y flora especialmente adaptada a sobrevivir en éste ambiente, pero el desierto guarda grandes riquezas dentro de sí como nos lo explica Time Life en su publicación *El Desierto*, "Plata en México, Cobre en Nevada y Chile, Uranio en Utah y Nuevo México, Diamantes en Sudáfrica, Petróleo en Arabia Saudita Irak y E.U.A., Hierro y petróleo en el Sahara". y el reto del hombre en almacenar agua dentro del desierto (Presa de Asuán en Egipto). (154)

Los principales desiertos en el mundo tienen signos característicos propios, como su gente que lo habita (los béberes y tuareg en el Sahara, los bindibúes en Australia) y lo especial en su flora y fauna.

El Desierto que se localiza en nuestro país, (el desierto norteamericano) que por su extensión lo hacen ser uno de los cinco más grandes del mundo, en nuestro país éste se extiende desde Baja California, lugar donde no caen gotas de agua por períodos de 4 a 5 años, sigue por Sonora, prosigue hasta Chihuahua sin confundir los terrenos áridos del Norte del país como los de Nuevo León y San Luis Potosí con éste desierto toda vez que nuestro territorio está cubierto por más del 60% de desiertos y pastizales y llegan a la frontera norte en los Estados norteamericanos de Arizona, Nevada, Nuevo México y Texas.

153 A. Staker Leopold, *El Desierto Colección de la Naturaleza Time Life, Ediciones Culturales Internacionales, 2a. edición, México, 1980, p.10.*

154 A. Staker Leopold, *Ob.Cit., p 14.*

En nuestros desiertos los pioneros del actual desarrollo de los mismos han sido empresas vinícolas, logrando elaborar un excelente vino de California. En materia turística los desiertos donde concurre el turismo es el de Sonora; el Desierto de Guerrero Negro es tal vez el más cotizado por los turistas en B.C. Sur. La topografía de Baja California muestra en su mayoría un panorama de desierto, llega a tocar la playa en algunos puntos como en Loreto en B.C.S.; otro de los lugares dignos de conocer en estos sitios son las misiones de los jesuitas, fundadores de éstas tierras, generalmente rodeadas por éste desierto, además de las pinturas rupestres que se hayan en las colinas (Cueva del Ratón B.C.S; La Pintada Sonora), desiertos (cerca de Cabo Falso en B.C.S.) que tienen fósiles marinos, lo que comprueba que hace miles de años estas tierras estuvieron bajo el mar.

En Durango, existe una reserva ecológica denominada Zona del Silencio, el lugar es susceptible de atracción turística minoritaria, aunque atrae tanto al turismo nacional como extranjero fundamentalmente norteamericano, motivado por las "leyendas", por lo peculiar de su flora y fauna, por sus minerales, por los fósiles milenarios que abundan en el lugar y por lo espectacular que resultan en ciertas ocasiones las lluvias de meteoritos.

d) **La Montaña.**- Este tipo de destino turístico lo encontramos en aquellos turistas que gustan de la aventura, existe una mezcla de turismo con deporte, es el sentir el espíritu escalando la montaña, en el Himalaya -Tibet- frontera Chino-Nepalense se haya el Everest, la montaña más alta del mundo 8,846 m aprox, en Suiza la más conocida es el Matterhorn (155).

El turismo de montaña se puede asemejar con el turismo que se practica con las rutas volcánicas, con el campismo o turismo de recreación (el cual abordaremos en nuestro tema respectivo) y con el turismo de recuperación y de salud, pues antiguamente era recomendado por los médicos en escalar o ir a lugares altos, respirar el aire puro y descansar, para aliviar ciertas enfermedades. Los Clubs Alpinos (s XIX) son al principio los principales promotores de éste tipo de turismo, pues brindan albergue, e incluso comida para los aventureros que deseaban alcanzar la cima de la montaña. (156)

155 Milne Lorus J/Margery Milne *Las Montañas Colección de la Naturaleza Time Life Ediciones Culturales Internacionales*, 2a. edición. México, 1983, p.p. 11,159 y 167.

156 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo, Tomo II, Nueva Editorial Iberoamericana, México, 1985, p.537.*

La Enciclopedia de Turismo nos dice que el turismo de montaña se puede clasificar en fases como la pequeña altitud, la altitud media y la gran altitud; como ejemplo de la pequeña altitud estarían los Lagos Lemán en Europa (Francia-Suiza), la altitud media de 800- 1000 mts como el Monte Blanco (Francia) o el Escorial (España); con más de 1000 mts se considera a la gran altitud.(157)

Es el Club Británico el primer club alpino en crearse en 1857, posteriormente aparecen los de Austria, Suiza e Italia, favoreciendo enormemente a la práctica del ski, lo que provoca no sólo su práctica deportiva, sino pasa a ser un atractivo turístico de esas zonas, pues se deben de construir servicios como albergues, restaurantes, transportes, para atender a la masa de turistas motivados por tal actividad, por lo que también se llegan a generar competencias a nivel internacional.(158)

En la montaña el ordenamiento principal a nuestro sentir es la Ley Forestal, vigente aún desde el 22 de diciembre de 1992 como una de las más importantes, pues ella regula el aprovechamiento de los recursos forestales, con carácter nacional, de orden público, de interés social, además procura el fomento a la conservación de los mismos, su producción, protección y restauración, trátense de terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente también abarca en un sentido proteccionista a la montaña, interpretándola en su artículo 46 frac. III como parques nacionales, como monumento natural, como área de protección de recursos naturales (éstos dos últimos casos están regulados por los artículos 51 y 53 de la mencionada Ley ecológica), se puede decir que el parque nacional en coordinación con la Ley Forestal, son los terrenos forestales que por su belleza escénica, su valor científico, educativo o de recreo, valor histórico, por la existencia de flora y fauna y por su aptitud para el desarrollo del turismo, o por otras razones de interés general análogas (art. 50 de la Ley ecológica).

157 Fernández Fuster Luis, *Ob. Cit.*, p 538.

158 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo, tomo III, Nueva Editorial Interamericana, México, 1985, p 595.*

e) **Ciudades Coloniales.**- Los destinos turísticos que se encuadran en éste rubro, han sido determinados por su contenido histórico dentro del ámbito nacional, toda vez que se comprende el estudio de la unión de dos razas, la indígena y la hispana, lo que origina una combinación no solo de factores culturales sino sociales, políticos, históricos e incluso jurídicos.

La Secretaría de Turismo junto con otras instituciones como CONACULTA, INAH, ha determinado diversas rutas turísticas que a razón de su contenido histórico y arquitectónico las ha denominado Ciudades Coloniales o la ruta de la Independencia. Estos destinos son perfectamente delineados dentro de una esfera histórica, como ya nos referíamos anteriormente, donde se narra la evolución de México como nación independiente, aprovechando las peculiaridades turísticas de esas zonas como la gastronomía, la artesanía, la arquitectura especial de sus edificios, su folklore. Según la revista *Travelers Guide to Mexico* nos indica que la zona donde se localizan las villas y pueblos que reúnen éstas características coloniales, se ubica en un círculo de 475 millas al norte y al oeste de la Ciudad de México y comprenden las siguientes ciudades: Querétaro, San Luis Potosí, San Miguel de Allende, Guanajuato, Morelia, Patzcuaro, Uruapan, Aguascalientes, Zacatecas y Guadalajara, (la revista menciona a Tequisquiapan pero a ésta ciudad la ubico dentro de nuestro apartado de Spa's y la salud) (159).

En lo personal incluiría a la Ciudad de México, Cuernavaca y Puebla. Hablar de Ciudades Coloniales es remontarse atrás en el tiempo, es la unión del poder del Estado con la Iglesia, es la expresión de los diferentes tipos de arquitectura que como capricho fueron evolucionando en nuestro país importados de Europa con las tendencias recientes de aquella época, (barroco, churrigueresco, plateresco, gótico, neoclásico) no quiero decir con esto que la época anterior a la Colonia (Período prehispánico) fuese menos importante, pero mantiene sus vestigios culturales en la actualidad, como una herencia inmediata a las nuevas generaciones, dando lugar a las leyendas, mitos, ritos.

La primera ciudad colonial en nuestro país lo fué la Villa Rica de la Vera Cruz (1519) y la última en construirse fue la ciudad de Durango en 1621 (llamada por primera vez Nombre de Dios en vez de Durango) "Más allá del agua". (160)

159 Chris A. Luhnaw, *Travelers Guide to Mexico Litografía Magno Graf, Puebla .1993, p.148.*

160 México Desconocido Revista Edición especial guía No. 5 Ciudades Coloniales 2a. edición. Ed. Jilguero, México, 1993, p.p. 34 y 82.

Otras ciudades coloniales son: Aguascalientes (Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguas Calientes 1575); Campeche (Villa de Salamanca de Campeche 1540), San Cristóbal de las Casas (Ciudad Real de las Chiapas 1528), México D.F. (Ciudad cabecera de la Nueva España 1521), Guanajuato (lugar montuoso de ranas o Real de Minas de Santa Fe de Guanajuato 1554), San Miguel de Allende (Villa de San Miguel el Grande 1542), Taxco de Alarcón Gro (lugar del juego de pelota 1528), Guadalajara (El río de las flechas 1542), Morelia (Guayangereo- Valladolid 1542), Pátzcuaro (La de Tata Vasco 1534), Oaxaca (Huaxyacac- Villa de Antequera 1522), Puebla, (Puebla de los Angeles 1531), Querétaro (Santiago de Querétaro 1531), San Luis Potosí (San Luis Minas del Potosí 1592), Tlaxcala (despeñadero-tierra del maíz 1519), Mérida (Ichcaanziho, T'ho 1542), Zacatecas (Gente del zacate 1546) (161).

Para la Secretaría de Turismo, se ubican además de las anteriores, también como Ciudades Coloniales las siguientes: Saltillo (Coahuila); Comitán, Chiapa de Corzo y Tuxtla Gutiérrez en Chiapas; El Oro y Toluca en el Estado de México; Dolores Hidalgo en Guanajuato; Pachuca (Hidalgo); Tlaquepaque y Tonalá en Jalisco; Uruapan (Michoacán); Cuernavaca (Morelos); Cholula, Huejotzingo y Tehuacán en Puebla; San Juan del Río y Tequisquiapan en Querétaro; Huamantla y Santa Ana Chiautempan en Tlaxcala; Coatepec, Tlacotalpan y Xalapa en Veracruz; Izamal y Valladolid en Yucatán (162).

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas es la que regula la protección al patrimonio o acervo cultural y colonial. Una institución que puede a través del marco del derecho internacional (convenios) establecer zonas de patrimonio cultural de la humanidad es la UNESCO (el caso del Centro Histórico del Estado de Puebla) y la ciudad de Tajín en Veracruz después de gestiones realizadas con la Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO, que presidiera el Lic. Emersto Zedillo, el Tajín en octubre de 1992, queda integrado en la lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de Naciones Unidas.

*161 México Desconocido, Ob. Cit., p.p. .*

*162 SECTUR, CIUDADES COLONIALES, folleto Colección Mapas temáticos.*

Existen otras zonas ya declaradas como tales en nuestro territorio y son : la zona del Centro Histórico de la Ciudad de México, Xochimilco, la reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, la ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque, el Centro Histórico de Oaxaca y su zona arqueológica de Monte Albán, la zona de Teotihuacán, Chichén Itzá, Guanajuato y sus minas adyacentes y los monumentos históricos de Morelia, que han hecho colocar al país en primer lugar en América Latina en la conservación de monumentos considerados como patrimonio mundial, a la vez que se pretende con ello protegerlos y conservarlos según la Convención para la Protección del Patrimonio de la O.N.U. (163).

Este apartado de Ciudades Coloniales va ligado intrínsecamente con el siguiente denominado monumentos pues las Ciudades Coloniales son el lugar que albergan a los monumentos. El artículo 35 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas dice "son monumentos históricos los bienes vinculados con la Historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley", transcribo también el artículo 36 "Por determinación de esta Ley son monumentos Históricos: I.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos, o cualquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso, así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive. II.- Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales. III.- Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país. IV.- Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

El artículo 37 dice "El presidente de la República mediante Decreto hará la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos en los términos de esta Ley y su reglamento. Las declaratorias deberán inscribirse en el registro

correspondiente (art. 21 Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas INBA-INAH) a que se refiere el artículo 21 y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (Es competente para conocer en materia de monumentos y zonas arqueológicas e históricas el INAH art. 44 de la referida Ley, el INBA es competente para conocer sobre monumentos y zonas de monumentos artísticos en caso de duda se remitirá a la consideración de la SEP art. 45 y 46 respectivamente), en cuanto a los monumentos artísticos éstos son las obras que revisten valor estético relevante, salvo el muralismo mexicano, las obras de artistas vivos no podrán declararse monumentos, la obra mural relevante será conservada y restaurada por el Estado (art. 33 de la Ley sobre Monumentos). Los artículos 33 y 34 sufrieron reformas el 31 de octubre de 1984 al igual que se adiciona el art. 28 bis el 19 de diciembre de 1985. Esta Ley fue creada por el H. Congreso de la Unión por Decreto para el interés social y nacional con disposiciones de orden público (es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos), lo que abordaremos con más detenimiento en nuestro siguiente apartado.

Las acciones que el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Turismo en materia de Ciudades Coloniales han sido meras promociones tomando como punto de partida el aspecto cultural e histórico como principales motivadores de desplazamientos de viajeros a la zona del altiplano, mejorando la oferta de hospedaje según el Programa de Ciudades Coloniales instaurado a partir del Informe de labores del Secretario de Turismo Lic. Pedro Joaquín Coldwell del 1 de septiembre de 1989 al 3 de octubre de 1990. (164).

Durante la Administración salinista FONATUR estableció una línea de crédito para la remodelación de Ciudades Coloniales, donde la Ciudad de Taxco Gro, obtuvo un crédito por mil millones de viejos pesos para ayuda en proyectos urbanos y de vialidad.

f) **Monumentos.**- Es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas la que regula a los bienes muebles e inmuebles que se describen como monumentos, aunque cabe advertir que dicho término de monumento es bastante criticado por ser parte de una complejidad de factores y no especificar en esencia su carácter. Para la

*164 Informe De Labores, 1989-1990 Secretaria de Turismo, Lic. Pedro Joaquín Coldwell.*

Enciclopedia Jurídica Omeba el monumento es -"los monumentos en general admiten varias clasificaciones. Una primera y amplia, que contribuye a delimitar el concepto, es la de monumentos propiamente dichos (del latín monumentum) o sea bienes que tienen valor histórico y son fuente de investigación y estudios de la historia, como lo define la Real Academia Española: "Objeto o documento de utilidad para la historia o para la averiguación de cualquier hecho". Puede por tanto ser bienes muebles o inmuebles y se caracteriza por su valor representativo, por lo que materializan y significan para la reconstrucción fidedigna del pretérito. Otra clasificación se refiere a los "monumentos conmemorativos" erigidos o realizados para memorar o celebrar y poner de resalto personas, circunstancias o eventos dignos de recordación". (165)

Existe intervención del Estado a través del Ejecutivo en cuanto a la determinación de monumentos, pues es el caso del artículo 5 de la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas que menciona son monumentos arqueológicos, artísticos e históricos los que determine ésta Ley y los que sean declarados como tales de oficio o a petición de parte; el presidente de la República o en su caso el Secretario de Educación Pública expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el Diario Oficial de la Federación, lo que hace que el Estado tenga la facultad discrecional para determinar a un bien mueble o inmueble o a una zona como monumento. El monumento tiene diversos conceptos según la Ley; la mencionada Ley entiende como monumento arqueológico "los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con estas culturas", (art. 28), el 19 de diciembre de 1985 se adiciona el artículo 28 bis al respecto y menciona: "Para los efectos de ésta Ley y de su Reglamento, las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el presidente de la República", o sea que se inserta la regulación sobre el patrimonio histórico que fue olvidado en tutelar antes de esta reforma, por esta Ley, los vestigios de épocas anteriores a la prehispánica.

---

165 Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Omeba, Argentina, 1954, p.2453.

El monumento artístico es la expresión en el arte de la conducta cultural del hombre, está supeditado al tiempo. Mediante Decreto del Congreso de la Unión del 31 de octubre de 1984, reforma y adiciona el artículo 33, donde ahora se dice que los monumentos artísticos tendrán características específicas como son la representatividad, la corriente estilística, innovación, materiales y técnicas, éste aspecto es muy discutido, por que el Congreso de la Unión tiene la absoluta facultad de legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional artículo 73 fracción XXV, por lo que la declaratoria de monumentos en los Estados es muy limitada.

No se permite acción directa de las autoridades estatales en la aplicación inmediata de acciones para la protección de los bienes que pudieran ser declarados como arqueológicos o históricos.

El patrimonio cultural se fué integrando desde la Colonia a través de la Real y Pontificia Universidad, pues en las excavaciones para la construcción de los conjuntos coloniales se encontraban rasgos indígenas, que auxiliados por la Junta de Antigüedades eran depositados en dicha Universidad. En mi punto de vista el Patrimonio Cultural de un a nación estará integrado por el conjunto de bienes inmuebles, muebles incluyendo a los documentos relevantes, que contengan interés histórico, artístico, científico, paleontológico, etnográfico natural, antropológico, a sus bibliotecas, a su lengua y cualquier otra manifestación distintiva del pueblo que lo conforme que amerite ser conservado para que después adquiera un valor moral, social o económico.

Como medidas preventivas se ha facultado al titular de la SEP en expedir una declaratoria provisional pues estará sujeta a la confirmación de la Comisión, para aquellos monumentos artísticos (patrimonio artístico) que estén en posibilidad de sufrir algún deterioro.

En nuestro país algunos monumentos históricos son bellas estructuras coloniales de tipo religioso, por lo que también es competencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público además de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos pues las edificaciones antes del siglo XIX de tipo religioso se puede decir que son monumentos históricos y son propiedad de la Nación, pero los templos adquiridos a partir de las últimas reformas constitucionales dedicados al culto religioso, (actualmente) son propiedad del grupo religioso que los adquiera (art.27 frac II

y art. 130 constitucionales, art. 9 fraccs V, VI, y art. 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, además deberán registrarse los inmuebles que adquieran ante la Secretaría de Gobernación (art. 17 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, también contiene ciertas regulaciones al respecto; en su artículo 46 frac. IV nos indica "se consideran áreas naturales frac. IV los monumentos naturales" lo que significa que ésta Ley agrupa como monumento dentro de un contexto ecológico y forestal, toda vez que requiere de la normatividad contenida en ésta Ley y en la Ley Forestal para determinar que es un monumento (art. 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y P. A., señala que el monumento natural es el "lugar u objetos naturales que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta"), lo que pretende ésta Ley ecológica es proteger esta clase de lugares y permitir su estudio científico, recreativo (incluso lo podemos interpretar como turístico) y educacional.

Así el Patrimonio Nacional estará conformado por todos aquellos bienes que de acuerdo a su estudio, conservación y declaratorias del Estado se compongan por bienes del dominio público (monumentos artísticos, arqueológicos e históricos, documentos, piezas paleontológicas, pinturas murales y esculturas entre otros art. 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, aún vigente desde el 8 de enero de 1982) además de los Bienes de Uso Común (plazas, parques y monumentos a cargo de la Federación, y los monumentos arqueológicos inmuebles art. 29 de la referida Ley General de Bienes Nacionales.

Los monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación art. 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas por lo que son parte del dominio público de la Federación. La Ley General de Bienes Nacionales permite la posibilidad de una regulación local del patrimonio estatal, no así la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, toda vez que ésta faculta al Gobierno Federal y a los Institutos afines investidos con competencia Federal a preservar los bienes culturales de la Nación, por lo que la actuación local es muy pobre y por ello el cuidado, administración, mantenimiento y desarrollo rápido que debería darse en los monumentos es lento.

La Ley General de Bienes Nacionales trata sobre las concesiones que se pueden dar en cuanto a los particulares frente a bienes del dominio público, (art. 20) y establece que se trata de derechos de uso, de aprovechamiento y de explotación, mas no de derechos reales hasta por el término de 50 años prorrogables, cabe recordar que Gabino Fraga nos comenta sobre la concesión que tiene "un carácter temporal" (cuando cesa el objeto para el que fue creada, por la expiración del tiempo, cuando no se cumplen las obligaciones concedidas la concesión puede extinguirse).(166)

Las concesiones son un medio de control del Estado frente al particular al permitirle el uso de bienes o servicios que presuntamente pertenecen al dominio público (Estado), así Gabino Fraga también nos señala que la concesión del servicio público es "el procedimiento por el cual una persona pública llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio" (167).

Ahora bien cabe hacerse la pregunta si los museos serán monumentos o simplemente son el lugar donde se resguardan y exhiben a los monumentos. Para ello se acude a la multicitada Ley Federal de Monumentos, que como ya hemos visto distingue tres tipos de monumentos, enmarcados por su valor estético, o por su época en que se produjeron. Si el museo está instituido dentro de una zona considerada como histórica o dentro de un monumento histórico o arqueológico por lógica es que se le considere como monumento histórico o arqueológico, pues conforma parte del mismo. Los museos son destinos turísticos, toda vez que exitan al turista a conocerlos, cabe el interés de conocer por medio de la exposición de diversos elementos el acontecer de un pueblo, revisten el carácter de un turismo cultural, pero son una atracción turística.

El museo forma parte del Patrimonio Cultural de la Nación al conjugar sus elementos que exhibe y en ciertos casos es parte de una manifestación folklórica.

*166 Gabino Fraga, Ob.Cit.p 252.*

*167 Pérez Bonnin Enrique, Ob. Cit., p. 45.*

En México el primer antecedente en esta materia se da en 1747 por la confiscación de bienes a Lorenzo de Boturini la que contenía Códices y esculturas prehispánicas, y es a través de la Real y Pontificia Universidad la que pone de manifiesto público tal colección y el primer Museo como institución se tiene en 1825 cuando Guadalupe Victoria funda el Museo Nacional, cuarenta años después Maximiliano de Habsburgo instituye que el Museo Nacional deberá estar en la Antigua Casa de Moneda dentro del Palacio Nacional (en 1965 en la vieja Casa de Moneda se vuelve a abrir el Museo Nacional de las Culturas), es hasta el Porfiriato cuando se abre el Museo de Historia Natural en el Chopo, el Castillo de Chapultepec, al principio construido como bodega, luego sede de los Virreyes, mas tarde como palacio de Maximiliano y residencia presidencial, pasa a ser Museo en 1939 bajo órdenes de Lázaro Cárdenas, en el sexenio de Adolfo López Mateos se abren tres nuevos y grandes museos el de Antropología, el de Arte Moderno y el del Virreinato. Existe una clasificación de museos que a continuación describo algunos: (168)



Técnica { Museo de Técnica publicitaria  
 Museo de la maquinaria industrial  
 Museo de Artes y Oficios  
 Museo de Reproducciones

Otra clasificación que se tiene sobre museos es la que nos señala la Dirección General de Bellas Artes de España en donde se ubican dos ramas para diferenciarlos una es por su contenido y la otra por su propietario, en la primera tenemos subclasificaciones de acuerdo a sus objetos como los museos de historia (paleontología, prehistoria, arqueología, historia moderna, universal, y etnografía), los museos de arte (pintura, escultura, casas museo, del vino, etc.); por su propietario, estos museos se ubican por las entidades que lo conforman: entidades civiles (museos del Estado), entidades eclesiásticas (religiosos) y museos particulares (colecciones abiertas al público). (169)

España, la nación más poderosa en cuanto al turismo se refiere, tiene gran diversidad de museos de rarezas como el Museo Universal de Bebidas de Perico Chicote (Madrid), de las Fábulas Reales (Aranjuez), etc.; los museos empiezan a tener interés turístico a mediados del siglo XIX comenzando por Europa y posteriormente en América.

Internacionalmente el cuidado de los monumentos está a cargo por parte de la UNESCO, el Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales y la Organización Internacional de Protección de Monumentos y Sitios Históricos (Madrid) y mediante la Carta de Venecia o Carta Internacional de la Restauración de Monumentos aprobada en el Congreso Internacional de Arquitectos y de Técnicos de Monumentos Históricos durante el período del 25 al 31 de mayo de 1964, regula las bases de la restauración y conservación de monumentos. A continuación mencionamos la esencia de algunos de sus 15 artículos: art.1 establece que el monumento es inseparable del medio donde esté situado, por lo que la noción de monumento no solamente es la creación arquitectónica sino el

169 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo, Tomo III, Nueva Editorial Interamericana, México, 1985, p.p. 671 a 674.*

cuadro donde esté insertado; art 3 la conservación y restauración de monumentos salvaguardan las obras de arte como el testigo de la historia; art. 5 la conservación de los monumentos impone primero la permanencia de su mantenimiento; art. 7 La restauración debe dirigirse a conservar y a revelar el valor estético e histórico del monumento.

El artículo 8 señala que la restauración no debe falsificar el documento; art. 9 en éste artículo se pone de manifiesto el valor histórico, arqueológico o estético del monumento, tal vez fue esto la inspiración del legislador para determinar a un monumento como histórico, arqueológico o artístico, si fue así existe un error de interpretación; art. 11 el desplazamiento de un monumento todo o parte de el no puede ser tolerado, excepto si la salvaguardia del monumento lo exige o si hay razones de un interés nacional o internacional; art.14 todo trabajo de excavación debe efectuarse de acuerdo con las normas definidas de la UNESCO de 1956 en lo que se refiere a excavaciones arqueológicas, el arreglo de las ruinas, la conservación y protección permanente de elementos arquitectónicos y de objetos descubiertos deberán ser aseguradas; art. 15 Los trabajos de conservación, de restauración y de excavación estarán siempre acompañados de la constitución de una documentación precisa en forma de reportes analíticos y críticas ilustradas con dibujos y fotografías, esta documentación será depositada en los archivos de un organismo público y puesta a disposición de los investigadores.(170)

La Ciudad de México es el lugar en la República Mexicana que reúne a los más diversos museos, por lo que con ello se podría fomentar el turismo cultural en grandes escalas, más aún si las principales instituciones interventoras en Museos, (CONACULTA, INBA, INAH, SEP, D.D.F.) introdujeran un bono cultural, el cual sería válido en la entrada a los museos por un periodo de tiempo. Además se debería de establecer espectáculos nocturnos en determinados periodos por circunstancias climáticas y técnicas. Este espectáculo nocturno de luz y sonido se dá en otros lugares como en Francia iluminando los castillos de Chambord, Versailles, el Louvre o como los de la Ciudad de Praga Rep.Checa donde se ilumina hasta el cierre automático de las puertas del Palacio de Wallentein y el espectáculo se ve desde restaurantes situados en las colinas de la ciudad o como los relatos nocturnos de Queops, de la Esfinge en Egipto que van acompañados en ciertas ocasiones de espectáculos musicales. (171)

170 Fernández Fuster Luis, *Ob. Cit.*, p.p. 666 a 668.

171 *Idem*, p.p. 645 a 647.

g) **Zonas Arqueológicas.**- Bajo éste rubro he ubicado a los lugares o destinos turísticos nacionales de nuestro país, conjuntamente con su respectiva legislación, éstas zonas conforman el patrimonio cultural, histórico y arqueológico más importante del país y uno de los más importantes de América. Empecemos por su localización geográfica: la que para ser más accesible se sitúa por zonas geográficas de acuerdo al lugar donde se hallen, (altiplano central, Golfo de México, Maya, Oaxaca-Itsmo-, Occidente, Norte) (172).

Las excavaciones empiezan a tener un aspecto científico hace 200 años así el Departamento de Turismo clasificaba dentro de las 100 zonas arqueológicas más importantes a: Campeche, Chiapas, Chihuahua, D.F., Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Edo. de Mex, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (173).

La antropología es otra Ciencia que también ayuda al conocimiento del hombre, es la ciencia que trata del hombre. (174)

La antropología, es una ciencia reciente, apoya científicamente en conocer la conducta del hombre, es "un estudio con manifestaciones, es las ciencias biológicas, físicas y sociales e incluso en las humanidades".(175)

Se requieren de otras ciencias como la biología, la física, la medicina, la psicología, la sociología, la economía, la geografía, la historia y la etnografía para aportar resultados afirmativos.

La Antropología es la ciencia que se origina por los grandes descubrimientos históricos está "dentro de las ciencias que comprenden la disciplina del hombre".(176)

172 México Desconocido Revista Edición especial guía No.4 Zonas Arqueológicas 2a. edición. Ed. Jilguero México 1993 p. 3.

173 Departamento De Turismo 100 zonas Arqueológicas de Interés Turístico Noviembre 1968 p.p. 15-35.

174 Librairie Larousse, Diccionario Larousse Ediciones Larousse, 1a. edición México 1987, p.15.

175 Clyde Kluckhohn, Antropología. Fondo de Cultura Económica México 1a edición 1949 p. 11.

176 Bronislaw Malinowski, Una Teoría Científica de la Cultura. Edt. Sudamericana, Buenos Aires Argentina 4a edición. 1970 p 13

Rousseau y Montesquieu son las primeras fuentes de carácter antropológico según la obra de Malinowski, pues sus estudios de éstos dos científicos revelan datos de la conducta del hombre. (177)

El concepto más reciente de Antropología se tiene como "el conjunto de disciplinas que se consagran al estudio de los tipos físicos y biológicos (antropología biológica y paleontología humana) y bajo el ángulo de las formas de civilizaciones sin escritura existentes actualmente (etnología) a pasadas (arqueología, prehistoria)". (178)

Nuevamente el ordenamiento jurídico sobre la materia es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas como ejemplo en su artículo 28 bis tomando en consideración la adición a éste artículo del 13 de enero de 1986, toda vez que se toman en consideración a los restos fósiles que habitaron el territorio nacional bajo la Declaratoria del Presidente de la República y ya no solo a restos humanos de la época prehispánica como lo mencionaba la multicitada Ley en su artículo 28: "son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas", y advierte que para la exhibición de monumentos arqueológicos muebles se deberá de contar con permiso del Instituto competente (INAH art. 44), comprometiendo a aquél que encuentre bienes arqueológicos en dar aviso a la autoridad civil más cercana para que ésta informe al INAH (art.29).

El INAH es la Institución competente para el caso del otorgamiento de permisos para excavaciones, (art.30) lo que le da el carácter de autoridad única en ésta materia así se confirma con la intervención del INAH en los trabajos de excavación que violen los permisos o saqueen los bienes, con la facultad de suspender los trabajos, de la revocación del permiso y procediendo a la ocupación del lugar (art.32) además de establecer las sanciones correspondientes. La Ley faculta al INAH a la aplicación de sanciones (art.32) que pueden consistir por citar algunos en prisión de uno a diez años y multa de tres mil a quince mil pesos (art.48) al que efectúe trabajos de

177 Bronislaw Malinowski, *Ob. Cit.* p 26

178 *Enciclopedia De Las Ciencias Sociales, Tomo Antropología, Ediciones Mensajero, Asuri de ediciones S.A. Bilbao España 1983 p 32*

excavación en monumentos arqueológicos sin la autorización del INAH o sanción similar al que efectuó cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble, comercie con él, lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso del INAH (art.49).

**h) Spa's y la salud.**- Para muchos ésta es la más antigua forma de practicar el turismo, las aguas termales, donde el Continente Europeo es quien se haya a la cabeza en este sentido, pues contiene en su territorio geográfico un diversa gama de aguas termales y minerales. Es en el Siglo XIX cuando se da el auge de éstos baños curativos.

Durante la Edad Media los baños públicos pasan a ser verdaderos centros de reunión, toda vez que la gente acostumbraba a tomar un baño cada 15 días o cada semana para asearse, pudiendo en ésa época tomar algunos alimentos dentro de los baños, y se usaban también como parte de la medicina curativa, (ventosas) "habían en Baden Baden (S XV) piscinas con hombres y mujeres". (179)

En el Renacimiento se introduce la práctica de deportes o ejercicios físicos incluyendo la natación, algunas diversiones en los jardines y recreaciones como la construcción de casas de campo, es por ello que el turismo recreativo se conjuga con el turismo de recuperación y el turismo de salud. (180)

En la cultura prehispánica, los temazcales aztecas eran los lugares donde se practicaba en forma curativa baños de vapor. Es con la Primera Guerra Mundial cuando se empieza a perder el interés en la visita a éstos lugares además de lo avanzado de la medicina, hoy el motivante principal de éstos lugares son los paisajes, las técnicas, el reposo, el confort, los servicios lo que hacen ser destinos turísticos para el turismo en general. Como apuntamos anteriormente es Europa quien tiene grandes reservas de éstos sitios como los de Bulgaria (tal vez el mayor centro termal de Europa). (181)

179 Baullón Roberto C., *Las actividades turísticas y recreacionales*, Ed. Trillas, 3a., edición, México 1990, 1a., reimpresión, 1992, p.15.

180 *Idem*, p 29.

181 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo Tomo II Nueva Editorial Interamericana México 1985 p 548.*

En términos generales SPA significa Salud Por Agua. (182)

El turismo que promueve a los Spa's y a los lugares de salud se le denomina turismo de recuperación, incluso se involucra también al turismo de salud, al turismo deportivo y al turismo de diversión; los recursos turísticos hacen lo característico del tipo de turismo, lo hacen generarse, desarrollarse y forjar una oferta turística, así los Centros de Salud o llamados Spa's, centros de recuperación y descanso (resorts en éste último caso), los balnearios rápidos, las casas de salud configuran el entorno turístico que tratamos en éste apartado. (183)

La Secretaría de Salud que en la Ley correspondiente (Ley General de Salud) pretende la protección de la salud derivada del Artículo 4to. constitucional con disposiciones de orden público e interés social, y en su artículo tercero se menciona que es materia de salubridad la sanidad internacional, misma que se contempla ampliamente en su Título Decimoquinto Sanidad Internacional Capítulo I Disposiciones Comunes.

En su art. 351 establece que se tomarán en cuenta los tratados y convenciones internacionales además de los lineamientos que establezca la Secretaría de Salud, de la Ley y sus Reglamentos; y podrá la Secretaría de Salud someter a examen médico a cualquier persona que ingrese al país cuando así estime conveniente, art. 360 de la mencionada Ley General quedando las personas que muestren signos de enfermedades con peste, cólera o fiebre amarilla u otras enfermedades que estime la Secretaría, en total aislamiento (art. 362). El carácter de control migratorio lo determina el artículo 352 de la mencionada Ley y más específicamente los artículos. anteriormente descritos dentro del Capítulo II Sanidad en materia de migración (arts.360 a 362); las facultades de la Secretaría de Salud para evitar situaciones riesgosas para la salud mediante la vigilancia sanitarias de personas, animales, objetos o sustancias que ingresen al territorio nacional se determinan en el artículo 354. El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional es otro ordenamiento que regula la sanidad internacional, esta vez nace directamente del Ejecutivo Federal, donde se establecen los lineamientos administrativos para la sanidad internacional, donde según interpretación del

182 Folleto Viajes Vida Fidejo, Secretaría de Turismo 1992 p 8

183 Ramirez Blanco Manuel, Teoría General del Turismo, Ed. Diana México, 1984, p.p. 47 a 50.

Reglamento mencionado otras dependencias del Poder Ejecutivo que podrían intervenir en la sanidad internacional serían Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Marina, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Comunicaciones (art. 2 del mencionado reglamento).

i) **Marinas.**- En este apartado estudiaremos los desarrollos marinos que se han suscitado últimamente en nuestro país, como los puertos deportivos y turísticos, siendo una alternativa más en el progreso del turismo, sin antes ver los orígenes del fenómeno. Aquí el turismo náutico tiene gran importancia, así como las competencias deportivas e incluso la pesca es promotora del turismo en éstas áreas, pues ha desarrollado corrientes turísticas hacia lugares donde no solamente hay mar, sino en lagunas, lagos y ríos. A través de la tecnología se han manufacturado diferentes tipos de transporte náutico como los yates de recreo que comprenden el traslado de cosas (carga) y de pasajeros, en ésta última especie hay de los más sencillos hasta los más sofisticados y lujosos.

Para Manuel Ramírez Blanco se tienen dos grupos importantes de transportes náuticos: los deportivos (canoas, lanchas, veleros, los cuales desarrollan la actividad pesquera, el yateo, el buceo y las regatas) y los recreativos de uso colectivo como son barcos de pequeño y gran calado, para recorridos fijos o eventuales, locales, regionales o internacionales donde hay líneas regulares la cual tiene acceso a 2 puertos de tráfico turístico, los Ferry-Boats para transportar pasajeros y vehículos en el río o mar con permisos de tráfico nacional o internacional, el Car-Ferry que lo usan los turistas que viajan en su automóvil, los Hidrofoil y Hovercraft el primero a base de aletas y el segundo a base de colchón de aire, éstos son los transportes más modernos y rápidos principalmente aprovechados en Europa y Florida, además están los cruceros turísticos que pueden ser de río (fluviales) o de mar (marítimos) conteniendo éstos últimos en su interior el confort y el lujo. (184)

Se han desarrollado como deportes acuáticos el esquí, la pesca de altura y la pesca menor, los recorridos turísticos, las visitas a los fondos marinos, las competencias de lanchas fuera de borda, el uso de motos náuticas, los veleros, además se han desarrollado hoteles y restaurantes navegantes, e incluso hasta el campismo a formado parte de este destino, por lo que se ha

originado una fuente de ingresos económicos y laborales en torno a este destino; en lagos, lagunas y mares el gobierno ha instaurado impuestos sobre los paraderos o muelles de los yates, lanchas y embarcaciones mayores.

La motivación que tuvo el hombre para adentrarse en el mar es tal vez como lo menciona el Lic. Miguel Alemán Velasco "el hombre por naturaleza es curioso o inquieto, desea conocer lo que lo rodea, atribuyendo principalmente la atención al hombre el dominio por el mar", así esta inquietud pudo haber sido el motor para que el hombre conociera que había más allá del mar, por lo que va desarrollando tecnología para lograr dicho objetivo, hasta hacer del mar una diversión. (185)

Jurídicamente las marinas estuvieron reguladas por el Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas del 18 de julio de 1986, reglamento sujeto a la competencia de SECTUR, teniendo el propósito principal el de regular el registro de los operadores de marinas turísticas y su promoción, entendiendo como marina turística el conjunto de instalaciones a través de las cuales se prestan abrigo y servicios a embarcaciones de recreo y deportivas, nacionales o extranjeras, construidas de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Desarrollo Urbano y Ecología, debiendo según el mencionado Reglamento tener las siguientes características para considerarse como turísticas: señalización para entrada y salida de embarcaciones; fondeo, amarre y atraque de embarcaciones; suministro de combustible; suministro de agua potable y energía eléctrica; alumbrado general; medios mínimos de varada y botadura de embarcaciones; mantenimiento y reparaciones menores y de urgencias; radiocomunicación; equipo contra incendio; sanitarios; recolección de basura y desechos; oficina administrativa con sistema de registro de usuarios para entradas y salidas, debiendo estar autorizada e inscrita ante el Registro Nacional de Turismo.

En otro aspecto jurídico las marinas turísticas también se encuentran reguladas por la Ley Aduanera respecto a las personas que ingresen al país yates y veleros de más de cuatro y medio metros de eslora, los que podrán navegar libremente en el mar territorial

185 Alemán Velasco Miguel, *Quince Lecciones de Turismo Consejo Nacional de Turismo México 1971 1a. edición.*, p.46.

y en la zona exclusiva debidamente registrados en una marina turística, que sean propiedad de residentes en el extranjero sin tener establecimiento permanente en México y que cada año se presente a la marina turística el propietario (capítulo IV art. 95 y 95-A), encontrándose además supeditadas al control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los puertos por el contacto con la navegación marítima procedente de diversos lugares pasan a ser sitios turísticos y económicos de gran importancia, además crean localmente un desarrollo más acelerado a su población, por su cuenta los barcos o embarcaciones marítimas traen consigo una bandera significando con ello el sometimiento y ajuste a la regulación jurídica marítima, en éste aspecto como nota casuística cabe decir que la mayoría de las embarcaciones mercantiles traen generalmente bandera panameña o liberiana, lo que parecería que éstas naciones son poderosas en cuanto al número de embarcaciones que tienen, pero la realidad es que éstas naciones son las únicas en el mundo que rentan su bandera ya que Liberia no tiene flota propia y Panamá no tiene puertos libres.

#### **IV.6.- TURISMO RECREATIVO**

Como ya hemos estudiado en capítulos anteriores, existen diversas clases de turismo, de las cuales el turismo deportivo, el turismo acuático y el turismo recreativo se conjugan para promover prácticas o actividades deportivas tan antiguas como la historia del hombre (es el caso de la caza y la pesca) por ello he escogido a éstas dos actividades como fundamentales dentro del presente trabajo sin olvidar que hay otras actividades como las prácticas de golf, hípicas o de foot-ball que generan gran cantidad de corrientes turísticas.

a) **Caza.**- La caza tomó una importancia excepcional cuando Luis XIII en su Palacio de Versalles lo convierte en la residencia de caza, manda a construir en él enormes jardines ornamentales, pone de "moda" el salir a cazar cuando lo hace alrededor de éste Palacio durante dos o tres veces por semana. (186)

La caza, la pesca, así como la danza el teatro, el folklore, las artesanías y la gastronomía entre otras son actividades que se practican dentro del turismo recreativo. Se clasifica hoy en

día a la caza en caza mayor y caza menor con restricciones de carácter natural previstas en las leyes del hombre (veda) pues se pretende la protección de las especies durante su desarrollo embrionario, así las restricciones legales a dicha actividad comienzan en un sentido natural pues hay casos de prohibición total de caza aún sin veda de la especie, por encontrarse en peligro de extinción o por tener una edad temprana.

El turismo ha logrado bajo acuerdos internacionales el uso de escopetas y cartuchos sin pago de derechos de aduana simplemente con el registro en el pasaporte en algunos países (187).

Esas regulaciones van de acuerdo a la política de caza de cada país y de la preferencia de caza de la especie de aquí se deriva la clasificación de la caza: mayor para los que prefieren cazar osos, jabalíes, venados, tigres, leones, linceos, cebras y menor para los que prefieren cazar aves, roedores, es decir que de acuerdo a la especie animal que se desea cazar es la clasificación de la caza, además se toma en cuenta el lugar donde se practica la caza (países africanos o asiáticos) y el medio que se usa para tal efecto (safaris) lo que da un valor adicional al animal cazado y un alto nivel al turismo y al cazador que realizó tal actividad, además del número de la especie que exista todavía del animal cazado y de los trámites legales realizados.

En México la regulación fundamental respecto a la caza se encuentra dentro de la Ley Federal de Caza del 5 de enero de 1952 aún vigente con sus respectivas reformas, la que deroga a la Ley de Caza del 28 de agosto de 1940.

En ella se establece la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre o doméstica que por su abandono se torne salvaje, que habita el Territorio Nacional (arts. 1ero y 2do) pasando a ser éstas especies propiedad de la Nación, y será el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural quien autorice el ejercicio de la caza y la apropiación de sus productos (art. 3ero.) que si en efecto se determina a la Secretaría

de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, debería de modificarse éste artículo respecto a que la Institución competente en otorgar permisos de caza, establecer períodos de veda lo es en la actualidad la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (antes Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) art. 35 frac. XXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para no provocar errores de competencia.

**b) Pesca.-** Es parte del turismo recreativo y del turismo deportivo, es también la actividad más antigua del hombre ejercida por la necesidad de comer.

Es menos selectiva que la caza aunque también se clasifica según su diversidad geográfica y faunística como la pesca de altura, de litoral, fluvial, submarina, de altamar, pesca costera, pesca en agua dulce y posee una regulación específica pues también existe la preocupación por la conservación de las especies marinas y fauna dulceacuícola desarrollándose la pesca al igual que la caza por temporadas, las especies más cotizadas son el pez vela, el salmón, la trucha, el tiburón.

La Pesca en México se encuentra protegida por la Ley de Pesca vigente publicada el 25 de junio de 1992, reglamentaria del artículo 27 constitucional y tiene como principal objetivo los de administración, fomento, aprovechamiento, conservación y preservación de los recursos pesqueros en donde se incluye a la flora y fauna cuyo medio de vida sea temporal, parcial o total en el agua (art. 1). La aplicación de esta Ley será en las aguas de jurisdicción federal y corresponderá su administración y aplicación al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Pesca hoy Secretaría del Medio Ambiente y Pesca, la que estará al pendiente de las embarcaciones nacionales y extranjeras que se dediquen a ésta actividad en aguas nacionales de las técnicas, equipos y artes pesqueros, de la determinación de las zonas de captura, de otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para tal efecto (art. 3ro y Capítulo II arts. 4to al 20).

**c) Campismo.-** El desarrollo del campismo empezó por la motivación de las personas al contacto con la naturaleza, dejando fuera todo vestigio de civilización (hoteles de lujo, comodidades, etc.) por lo que se realizaba en campos libres, ahora para mayor seguridad del turista el camping se puede desarrollar en lugares especialmente diseñados para tal efecto (lugares cercados, vigilados y con ciertas comodidades en servicios).

Cada instalación requiere su terreno propio mínimo (25m2 para la instalación de tienda de tres campistas, siendo una hectárea el lugar para agrupar a 300 personas). Existe en Francia una forma de campismo el "espeleo camping" que para muchos debiera llamarse Cave-camping que consiste en escalar la montaña hasta encontrar la cueva, la cual viene a suplir a la tienda de campaña, y ofrece además comodidades como un cuarto de hotel.(188)

La normatividad internacional de los campings la encontramos entre otros a la Federación Internacional de Camping y Caravaning que funciona desde 1932 en Holanda para intercambiar información, conceder permisos de acampada, ello a nivel internacional. (189)

Existe también la Federation Internationale de L'Hotellerie de Plein Air que promueve los campings y caravanings turísticos internacionales (Madrid 1965), quien además pretende promover al turismo internacional como uno de sus principales objetivos estos dos organismos son dos de las más importantes agrupaciones al respecto.

En México dentro de la Ley Federal de Turismo anterior a la vigente y dentro del Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes (publicado el 20 de agosto de 1984) se refería a que la Secretaría de Turismo (Poder Ejecutivo) sería la institución competente para aplicar las disposiciones que se contenían en éste Reglamento, básicamente estaba enfocado a la regulación sobre las personas físicas o morales que prestaban el servicio turístico según el artículo 4 frac. I de la derogada Ley Federal de Turismo (se consideraban servicios turísticos los hoteles, moteles, albergues, habitaciones con sistema de tiempo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes; hoy el mismo artículo establece los mismos lineamientos a excepción de las habitaciones con sistema de tiempo compartido equiparándolas con empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos) entendiéndose como campamento aquellas superficies al aire libre delimitadas y acondicionadas en las que puede instalarse equipo con el propósito de

188 Fernández Fuster Luis TIV, Ob.Cit.,p. 70.

189 Idem p. 72.

acampar. (art. 5 de la derogada Ley Federal de Turismo) y continuaba diciendo: Los paradores de casas rodantes son superficies con características similares a las anteriores, destinadas al establecimiento de vehículos y casas rodantes, en los que se proporcionan servicios complementarios a éstos.

SECTUR establecía las categorías y tarifas en éstos lugares así como su verificación y procedimiento sancionador. Actualmente es el reglamento de la Ley Federal de Turismo quien a asimilado la regulación al respecto, en su Capítulo VII artículos 25 al 28 éste último especialmente dedicado a los campamentos y paradores de casas rodantes o trailer parkings por el que se establecen las obligaciones de éstos establecimientos para con los turistas (mostrar tarifas, reglamento en letra legible, el tipo de cambio de moneda, contar con formatos de quejas con porte pagado) estableciendo las seguridades que se requieran según la norma que expida la SECTUR, además deberá de limitarse la zona de cada vehículo con sus respectivos servicios y proporcionar al turista información turística y de las instalaciones, servicios médicos y técnicos, por otra parte nos encontramos otra normatividad cuya ejecución proviene del Ejecutivo independientemente de SECTUR, o sea a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Ley Aduanera que en su Capítulo IV art. 95-A permite la introducción de casas rodantes al país temporalmente de acuerdo a las reglas de carácter general de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y debiéndose registrar ante un campamento de casas rodantes autorizado, que sean propiedad de residentes en el extranjero, que no se den en arrendamiento ni sean objeto de explotación comercial, que cada año el propietario se presente en el campamento autorizado, que sean conducidas por la persona autorizada de acuerdo con las reglas de carácter general.

#### **IV.7.- TURISMO GASTRONOMICO**

En este tipo de turismo la principal actividad turística es la atracción sobre los alimentos que se elaboran en el lugar y todo el acontecimiento gastronómico en torno a este tema. Según Jack Goody, el interés antropológico sobre la comida empieza en el estudio del procedimiento de la alimentación, pues era un verdadero tabú sobre los guisos en diversos países, se empieza a dar el interés por descubrir este misterio durante el siglo XIX. (190)

*190 Goody Jack, Cooking, Cuisine and Class, Cambridge University Press, University of Cambridge, 1982. 1st. published, 1982. p. 10*

La Encyclopaedia Britannica es una de muchas obras que a tratado al arte culinario como un desarrollo antropológico, tomando en cuenta a las tribus o grupos sociales que conforman ese arte, intercalando temas religiosos o místicos. Jack Goody nos cita en su obra que Andrey Richards en su trabajo titulado *Land, Labour and Diet in Northern Rhodesia* en 1939, la comida es un medio de acercamiento social. (191)

Otro concepto de gastronomía nos lo proporciona el Diccionario General de Turismo: "es el arte de preparar manjares delicados y afición a comerlos", el gastrónomo es la persona experta en comer bien, conoce el terreno en donde se desarrolla esta actividad, mientras que el gourmet son los conocedores del buen comer (son términos asimétricos), el término culinario es correlativo a la gastronomía, pues se aplica a todo lo relativo a la cocina y a la elaboración de los alimentos. (192)

Algunos quedan sujetos a las disposiciones que las agrupaciones cívicas formulen como la Asociación de Restaurantes, toda vez que anteriormente estaban regulados turísticamente por el Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares por tratarse de prestadores de servicios turísticos (art. 1) en zonas turísticas (art. 4 frac. II).

En los transportes el mejor exponente de la gastronomía son los cruceros, pues hay hasta los que programan viajes especialmente dedicados a la gastronomía internacional e incluso algunas compañías transatlánticas francesas realizan menús para las mascotas; el arte del buen comer merece tener una excelente bodega de alimentos con un buen refrigerador y una buena cava a temperaturas concordantes con los vinos, éstos deben ser servidos de acuerdo al tipo de carne o queso que se consuma.

En París, la capital mundial del buen comer hay Asociaciones que por costumbres e influencias dan la pauta a seguir en este ramo a nivel mundial, la *Chaîne des Rôtisseurs* es la asociación que aprueba y promueve diversas cartas gastronómicas, la propaganda turística incluye a la gastronomía regional, lo que hace que los establecimientos inviten al turista a

191 Goody, Jack. *Ob. Cit.*, p 10

192 Novo Valencia Gerardo, *Ob. Cit.*, p 116.

degustar sus platillos a precios respetables, a conocer las especialidades de cada región y a conocer otra variedad de atractivo turístico, pero el turista muchas veces encuentra algunas dificultades sobre el arte del buen comer, sobre todo cuando enfrentan infecciones gastrointestinales por los condimentos y la diferente preparación de alimentos a que están acostumbrados, la cadena europea de los Relais de Campagne publica su Route de Bonheur o ruta del placer donde señala los hoteles y restaurantes más especializados de Europa. (193)

En España existen fiestas gastronómicas como la de la sardina (la Coruña) por lo que éstos concursos se resumen a jornadas gastronómicas (semanas gastronómicas). (194)

La gastronomía puede ser que se asemeje a un tipo de folklore, sobre todo cuando se estudia la cocina más típica y exótica del lugar como en México sería el caso de los gusanos de maguey, los escamoles, los caracoles, los jumiles, el armadillo, la iguana, los chapulines, el pato, etc., reflejan la cultura de un pueblo junto con la artesanía que se produce son reflejos culturales que por separado forma la gastronomía el turismo gastronómico y la artesanía se traduce a la compra-venta de artesanías o souvenirs de la región.

#### **IV.8 OTROS DESTINOS TURISTICOS NO CONTEMPLADOS EN LA LEGISLACION (CASINOS).**

En este tipo de destinos vemos involucrado un tipo de turismo recreativo, incluyendo las diferentes formas de diversión, el hombre empieza a ser retribuido por su trabajo, se comienzan a formar los fines de semana después de una larga y ardua semana laboral, es en Inglaterra y posteriormente en E.U.A. donde se da el comienzo de la semana "inglesa", trabajando sólo la mitad del sábado y dejando el domingo como día completo de descanso, así el tiempo libre se ve también remunerado; en los 20's el ir al cine en E.U.A. era todo un acontecimiento, era la

193 Fernández Finster Luis, *Enciclopedia del Turismo. Tomo III Nueva Editorial Interamericana México 1985*  
p 737

194 Fernández Finster Luis Ob. Cit., p.p. 738 y 739

principal diversión, era la actividad en donde más se gastaba, según la obra de Witold Rybczynski, era una diversión donde se va desarrollando el lujo, el confort y la formalidad, pasa a despertar la inquietud por divertirse en la noche (se empieza a crear la vida nocturna).(195)

Haciendo un poco de Historia, anterior a la aparición del cine los juegos entre los que sobresalen los de azar formaban parte de las diversiones, las que en un momento estuvieron revistas un tanto de clandestinidad en el hombre, (az-zahr o juego de dados o al-azar lugar donde se jugaban estos juegos es la palabra árabe que denominó a los juegos de probabilidad o de azar) éste término azar probablemente fue traído como resultado de las prácticas de juegos que conocieron los cruzados durante su estadia en Medio Oriente, existen otros juegos que implican diversión sin recurrir al azar, como los de reflexión (ajedrez, damas) los de naipes, y los juegos de sociedad (de capacidad, de equilibrio, de destreza, de habilidad, de paciencia), el juego implica placer, aprendizaje y competencia. Otras diversiones podrían ser el alpinismo en el Himalaya, o en otras cimas, escuchar un determinado tipo de música, ir a bailar cualquier tipo de música, acudir a los espectáculos que generalmente son nocturnos (Folies-Bergère), acudir al teatro, al circo, a los cafés, los comics, las fiestas y los deportes son otro tipo de diversión.

Los Juegos de azar son favoritos pues por lo práctico que son pueden efectuarse en cualquier lugar y momento, van desarrollándose con el tiempo y la tecnología, como es el caso de la ruleta, la cual se populariza con Luis XIV, no obstante desde esos tiempos la presencia de la delincuencia y malhechores han merodeado los lugares por donde existen este tipo de juegos, por lo atractivo del dinero que se apuesta en estos juegos, como ejemplo tenemos el caso de Francia, donde los casinos y las sumas de dinero que se juegan en los mismos alcanzan una cifra aproximada al tercio del presupuesto del Estado, lo que ha provocado que los cuerpos policíacos tengan mayor presencia en esos lugares donde se juega la ruleta y demás juegos de azar (196).

195 Witold Rybczynski, "Esperando el fin de semana" Colección Reflexiones, Emcé Editores, Barcelona, España 1992 p.p. 131 y 132.

196 Enciclopedia Temática Argos, Tomo Juegos y Deportes Editorial Argos Barcelona, España 1970 p 50.

El juego implica un orden, una ley, una reglamentación sobre el juego pues toda vez de que está revestido de acontecimientos inciertos o de caracteres ficticios, implican una situación de control, tanto para el juego como para los jugadores, así como reglas de trato social (hay ocasiones donde se puede jugar siempre y cuando se manifieste una cierta etiqueta o elegancia además de demostrar un respaldo económico); en materia de regulación, los juegos en los países europeos han tenido sus altibajos, pues han habido ocasiones en que los permiten, los limitan como el caso de la regulación francesa de 1920 que prohibió el establecimiento de casinos en un radio de 100 km. alrededor de París, o cuando los suprimen totalmente. En nuestra legislación los juegos de azar y de apuestas se encuentran regulados inicialmente por la Constitución Política de los E.U.M. en sus artículos 73 frac X que trata sobre las facultades del Congreso para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, el artículo 123 frac XII prohíbe en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

Se tiene noticia que las primeras ruedas de ruleta aparecieron durante el esplendor de la cultura egipcia, de que el casino más viejo de Europa se localiza en Baden-Baden Alemania, de que no obstante el constante rechazo de la Iglesia Católica por los juegos los más grandes aficionados de los dados eran los obispos y clérigos durante el siglo XI, de que Calígula perdió un gran tesoro en un juego de dados, de que los indios del Nuevo Mundo se cortaban dedos para pagar su apuesta y de que el lugar que ocupa hoy Las Vegas en Nevada fue el lugar donde los indios piutes jugaban palitos de colores y tabas, lugar donde posteriormente a la llegada de los españoles (1776) se le bautiza con tal nombre toda vez de que el Padre Escalante y soldados españoles ven un oasis verde llamando a la región Nevada por lo nevado de las cimas que le rodeaban. (197)

A partir de 1800 en el lugar empieza a ser el importante centro de diversión que hoy conocemos, sobre todo legalizado el juego en 1879 y fomentado por el banquero E. Parry Thomas en 1955 empezando la edificación de los primeros hoteles sin olvidar la versión de la fuerte promoción y desarrollo que le daría el gángster Bugsy Siegal (hotel Flamingo) puesto que la tierra al momento de su fundación (en 1905) no valía nada, hoy el es lugar más caro para la instalación de hoteles donde se puede jugar o divertirse las 24 horas del día. (198)

197 Puzo Mario, *Las Vegas Por Dentro Organización Editorial Novaro S.A: Nancalpan de Juárez México*  
1978 p 103.

198 Puzo Mario Ob., *Cit p.p.* 25-30.

En México una de las primeras reglamentaciones sobre los juegos fueron las ordenanzas del Virrey Antonio María Bucareli y Ursúa Hemestrosa, Lazo de la Vega Villacis y Cordova quien era además caballero de la Bóveda del Toro en el orden de San Juan, Teniente General de los Reales Ejercitos de S.M., y presidente de su Real Audiencia, quien el 13 de febrero de 1773 ordena: "bien informado del crecido número de casas que sin penniso mío ni noticia del Director de la Real Lotería se han habierto en ésta capital vendiendo billetes para una ganancia que resulta nociva por los desórdenes ofensivos a Dios y a la causa pública a la que concurren individuos de toda clase, sexo y edad he resuelto en vista de lo que me ha hecho preferente el Señor Juez Conservador de la Real Lotería y pedido al Señor Fiscal prohibir el uso de semejantes rifas y sorteos bajo pena de mil pesos y la de presidio que me reservo". (199)

Otra disposición al efecto del mismo Virrey el 19 de febrero de 1773 indicaba que "por la desordenada pasión de los juegos suertes y de embites e injustas ganancias prohibo los juegos de albuces, banca, quince, veinte y una, treinta y una embidadas, cacho, flor u otros naypes los del Biridis, Oca, dados, taba, tabla, bolillo o semejantes" donde los nobles o empleados públicos civil o militar pagarían como pena 200 pesos la primera vez en caso de ser sorprendidos por testigos o infraganti, a los dueños de casas se les confinará a presidios ultramarinos. (200)

Los juegos no prohibidos de naipes, los de pelotas, trucos, yillar y semejantes son diversiones honestas, en esta ordenanza se regula que sólo se jugará con cartas fabricadas en el Real Estanco de esta ciudad quedando prohibidas las extranjeras, las contrahechas y las de España. Las órdenes religiosas emitidas por el obispo de Puebla el 8 de septiembre de 1784 D. Victoriano López Gonzalo quien menciona que "por la Divina Gracia han llegado a imaginar que nuestra vida no es otra cosa que un juego" continúa diciendo que "Aristóteles se refiere a que se debe de dedicarse a acciones dignas de alabanza si los hombres quieren vivir felizmente pero no al juego", el obispo se refiere a que el juego en ocasiones es semejante al descanso y menciona que Platón se refirió al juego como a las bebidas medicinales, usándose raras veces y por causa

de necesidad, menciona que Horacio recuerda como las hijas del juego a la riña, la ira y el estrépito, nos indica también el obispo en sus notas de 1784 que en Japón miran al juego como delito capital, continúa diciendo que Cicerón en las advertencias que dio a su hijo le dice que " basta considerar los derechos y la dignidad de nuestra naturaleza para conocer

con evidencia que no hemos recibido el ser para divertirnos y jugar, sino para ocuparnos seriamente en ejercicios importantes, para el Obispo López Gonzalo el juego es "un vicio torpe que consume días y noches con perjuicio enorme de sus familias" y sostiene por otra parte que los juegos de pura suerte y fortuna no son en sí intrínsecamente y conforme a Derecho Natural malos". (201)

Las Santas Leyes como el Título 2 del Libro 7 de la Recopilación de Estos Dominios prohíben el abuso del juego junto con las Reales Cédulas del 31 de julio de 1745 de Felipe V donde se permiten sólo aquellos juegos lícitos para la diversión y entretenimiento. (202)

Otro ordenamiento es el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales del 13 de agosto de 1947 como nota particular cabe mencionar que primero se elaboró y publicó el reglamento y después la Ley respectiva, esto en tiempos del Lic. Miguel Alemán, éste Reglamento propuesto directamente por el citado presidente obedece a causas de producción útil de la sociedad prohibiendo así los juegos de azar, permitiendo la práctica del boxeo, luchas y deportes, pero en sentido contrario a alguna interpretación se menciona en el mismo que los menores de edad (art.9) no podrán entrar a los casinos o establecer éstos cerca de escuelas y centros de trabajo contradictoriamente a lo que señala el artículo 3 del mismo: "se prohíbe el establecimiento de casas o lugares donde se practiquen juegos de ajedrez, damas, dominó, dados, boliche, bolos, billar, pelota, tiro al blanco, carreras de personas, de vehículos y de animales y pelea de box, luchas y deportes con apuestas sin permiso de la Secretaría de Gobernación, derogando según transitorio 2 todo reglamento y disposición que se oponga al

201 *Diócesis De Puebla, Obispo de Puebla D. Victoriano López Gonzalo Palacio Episcopal de Puebla de los Angeles 8 de septiembre de 1784p.p. 3 a 26*

202 *Diócesis De Puebla, Ob., Cit. p.p. 6-17.*

presente; la Ley Federal de Juegos y Sorteos del 31 de diciembre de 1947 donde el presidente Miguel Alemán prohíbe determinadamente en todo el territorio nacional los juegos de azar y juegos con apuestas, permite solamente el ajedrez, damas y semejantes a éstas, además del dominó, dados, boliche, bolos, billar, pelota en todas sus formas, carreras de personas vehículos y animales y toda clase de deportes así como sorteos (artículos 1 y 2 de la referida Ley).

Los juegos no señalados están prohibidos, bajo pena de clausura del local abierto o cerrado, prisión de 3 meses a 3 años y multa de 500 a 10 mil pesos de aquella época y destitución de empleo a empresarios, gerentes, administradores encargados que no tuviesen la autorización legal extendiéndose ésta pena a los dueños del lugar y pena de 1 mes a 2 años y multa de 100 a 5 mil pesos a los jugadores y espectadores que asistiesen al local donde se jugaba ilícitamente, decomisando los utensilios y objetos del juego, bienes y dinero localizados en aquellos lugares pudiendo incluso disolver la sociedad o negocio, en su artículo 17 se faculta a los tribunales federales para implementar tales acciones y a la Secretaría de Gobernación, al que por medio de inspectores podrá poner en práctica todo el procedimiento de investigación y sanción, además el permisionario legalmente constituido debería de aportar participaciones de los productos obtenidos al Gobierno Federal (art. 5), el monto del mismo sería señalado por Secretaría de Gobernación destinándose a las mejoras de los establecimientos de Previsión Social y de Salud, desde ésta Ley se dan facilidades por ser según Secretaría de Gobernación "casos excepcionales" para el cruce de apuestas en las Ferias Regionales.

Todo lo contrario resultaban las disposiciones anteriores a éste conjunto normativo pues el Reglamento del 17 de junio de 1936 denominado Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales (Lázaro Cárdenas) permitía juegos además de los anteriormente descritos, los de póker y sus variedades, cunquián, tute, brisca, ecarté, malilla, panguinandi, paco, tresillo, bridge y peleas de gallos (de las que hablaremos en párrafos siguientes) éste Reglamento permitía además en forma discreta el establecimiento de casas o lugares especiales para la práctica de éstos juegos, bajo el permiso de la Secretaría de Gobernación la que comunicará al Departamento del Distrito Federal o Gobierno de los Territorios el permiso respectivo y en su transitorio único se derogan todas las disposiciones expedidas con anterioridad a éste Reglamento; mi personal aportación sería que este tipo de lugares se establecieran en sitios turísticos en decadencia, cuando la artesanía, o rasgos más representativos del lugar turístico han disminuido, puede ser que los casinos sean nuevamente el motor que genere el turismo, aunque como textualmente dijera el entonces

Secretario de Turismo Lic. Pedro Joaquín Codwell, "no habrá ninguna modificación en la Ley de Juegos y Casinos, manteniéndose tal y como está hasta el momento". (203)

En nuestro país algunos de los primeros grandes casinos lo fueron el Tecolote y el de Agua Caliente en Baja California, el Casino de la Selva en Cuernavaca y el Foreign Club en Naucalpan. (204)

Cabe mencionar que cada entidad federativa contiene sus propios procedimientos de autorización para los llamados juegos "permitidos o excepcionales" así en este sentido en el Distrito Federal existe un ordenamiento denominado Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos, que permite la práctica del ajedrez, dominó, damas, tenis de mesa y similares en las salas de Boliche y de Billar como actividades complementarias; hace referencia a los casinos en cuanto a: " las escuelas, academias, clubes o casinos donde se practiquen el boliche o billar se sujetarán a las disposiciones de este ordenamiento".

Además éste ordenamiento regula a los establecimientos que tienen máquinas de video operados por monedas fichas muy en voga en centros nocturnos hoy en día los que podrán funcionar en lugares no específicamente dedicados a éste fin previa autorización correspondiente (art. 178), con la obligación del propietario de tener a la vista la duración de funcionamiento de cada aparato (art.179).

Como nos hablamos referido anteriormente, existen juegos expresamente prohibidos pero que están condicionados a la vez , es decir tienen una exención en cuanto a su celebración, como en las ferias regionales están permitidas las peleas de gallos o palenques los cuales se encuentran bajo la siguiente situación jurídica: se pone a consideración de la Secretaria de Gobernación la celebración de juegos con apuesta (art. 3o. y artículo 11 donde se da la facultad amplia a SEGOB para autorizar en las ferias regionales el cruce de apuestas de la Ley Federal de Juegos y Sorteos). En la práctica esta Ley da lugar a la publicación mensual de permisos de

203 Periódico El Financiero 28 de septiembre de 1992 p18  
204 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, (Ib. Cit., p 35.

sorteos en el Diario Oficial de la Federación, de carreras de caballos y de peleas de gallos de conformidad con los artículos 1, 2 y 3 de la referida Ley, de los reglamentos respectivos y de los ordenamientos locales en el D.F. sería el caso de la Ley del D.D.F. y del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el D.F. y Reglamento interior de SEGOB; el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el D.F. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1989 bajo el patrocinio de la Asamblea de Representantes según facultades concedidas en el artículo 73 base 3 inciso a) de la Constitución considera que el espectáculo público es una función acto o evento que se celebra en un lugar determinado y al que se convoca al público fundamentalmente con fines de diversión o entretenimiento (frac V del art. 2) permitiendo además la participación de la Ley de Salud del D.F. (art. 5).

El artículo 16 en su fracción VII nos indica la prohibición del cruce de apuestas, el artículo 74 señala que en los salones de boliche y de billar se podrán practicar como actividades complementarias los juegos de ajedrez, dominó, damas, tenis de mesa y otros similares; el artículo 81 faculta al D.D.F. a la autorización de cualquier espectáculo sin permiso cuando represente aquél un especial interés social, se admite recurso de inconformidad.

El 12 de diciembre de 1930 se tiene un acuerdo sobre la explotación de juegos permitidos por la ley en el que es competencia de SEGOB la tramitación de solicitudes del funcionamiento de casinos, clubes, centros recreativos y cualquier otro donde se pretenda explotar los juegos permitidos. En nuestro Código Civil el hábito del juego es causal de divorcio art. 267 frac. XV; el juego se regula dentro del Título Decimosegundo de los Contratos Aleatorios capítulo I del juego y de la apuesta (arts. 2764 al 2773) el artículo 2764 nos indica que la ley no concede acción para reclamar lo que se gana en juego prohibido, el

Código Penal señalaba a los juegos prohibidos, en sus artículos 257, 258 y 259 ya derogados, por lo que nuevamente es la Ley Federal de Juegos y Sorteos la que indica cuales son los juegos permitidos que podemos interpretar a contrario sensu los que están prohibidos; el contrato aleatorio es un juego de azar o de suerte, no se sabe con certeza la conclusión del mismo y da lugar a la existencia de un riesgo, Ennecerus en su Derecho de Obligaciones define al juego como un "Contrato por el cual, con fines de distracción o ganancia, las dos partes se prometen una prestación bajo condiciones opuestas"(205).

Los casinos en el caso de establecerse en México deberán de ser accesibles al turista extranjero y al mismo nacional, para evitar las tajantes discriminaciones sociales como sucede en Cuba en las tiendas de consumo para extranjeros, además los casinos deberán establecerse en áreas donde el Estado principalmente y la iniciativa privada en conjunto determinen para así impulsar el turismo en lugares donde se ha venido dando una disminución de corrientes turísticas.

## **CAPITULO QUINTO**

### **INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA TURISTICA**

En éste capítulo estudiaremos cómo el Estado interviene en la actividad turística nacional. La intervención del Estado Mexicano en el turismo se remite a la participación en éste sector de los tres Poderes de la Unión (art. 41 constitucional) que se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en este orden tenemos al Congreso de la Unión quien está facultado para iniciar y expedir leyes, el Ejecutivo las ejecuta además que en facultades del artículo 89 frac I podrá presentar iniciativas y decretos (art. 71 frac I) mientras que el Poder Judicial será quien aplique y sancione a través del órgano jurisdiccional (también puede decirse que legisla al elaborar Jurisprudencias en materia turística); el Estado a la vez faculta a los Poderes de los Estados para que inicien leyes o decretos (art. 71 frac III y 116).

La actividad turística en México está enfocada principalmente en la captación de divisas, en la generación de empleos, en el desarrollo de zonas urbanas o contiguas, en la armonía social entre los gobernados y en relación de éstos con los gobernantes. Estudiaremos además las formas más importantes de intervención del Estado en el turismo mexicano como la imposición de tarifas, la conformación de proyectos a través de fideicomisos, la conflictiva cuestión de la educación turística y del auxilio turístico, toda vez que éste último se piensa que algunas de las actividades que realiza la SECTUR deben de estar dentro de las facultades de otras dependencias federales, como por ejemplo el caso de los Angeles Verdes.

Comenzamos nuestro tema diciendo que toda Intervención del Estado debe estar fundamentada y justificada, es decir que la fundamentación deberá apegarse primero a los lineamientos jurídicos constitucionales, siempre y cuando se encuentre dentro de un estado de Derecho, puesto que la Constitución es obra de los fundadores del Estado y contiene la dirección política del Estado mismo, la Constitución es el sistema normativo democrático de un país.

Esa actividad turística en nuestro país ha estado encomendada al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Turismo, art. 89 frac I y II constitucionales, art. 90, Ley Federal de Turismo art. I, el Reglamento Interior de la misma, art. I, del Reglamento de la Ley Federal de Turismo art. I y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal art. 42, cabe mencionar que el antecedente mas importante de dicha Secretaría se

encuentra en la Comisión Mixta Pro-Turismo (1928) dependiente de la Secretaría de Gobernación que tenía la tarea de realizar estudios y proyectos para el fomento de visitantes extranjeros al país, integrada por representantes del Ejecutivo Federal, Ferrocarriles, comercio, industria hotelera.(206)

Haciendo un poco de historia en 1937 se pone en manifiesto la creación de un Departamento de Turismo, zonificándose el país en quince regiones turísticas; en 1939 se crea por acuerdo presidencial el Consejo Nacional de Turismo, de nueva cuenta el 27 de diciembre de 1947 se crea la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo; en 1949 se promulga la Ley Federal de Turismo el 31 de diciembre de este año derogando el Decreto de creación de la Comisión Nacional de Turismo.

En 1956 se crea FOGATUR, en 1958 se definen atribuciones del Departamento de Turismo dependiente directo del Ejecutivo Federal a través de la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; en 1959 el Departamento de Turismo empieza a hacer estudios para señalar los lugares turísticos; en 1974 el Departamento de Turismo es elevado al rango de Secretaría de Estado (Decreto del 27 de diciembre), otorgándole mayor presupuesto y facultades; en 1977 se designa a la Secretaría de Turismo como cabeza de sector (acuerdo publicado en D.O. el 17 de enero de 1977); en 1978 la SECTUR puede elaborar estudios, mensajes e imagen de la oferta turística nacional, cabe recordar que la oferta turística son los bienes y servicios turísticos que se ofrecen al turista (207).

Durante todo el proceso evolutivo de la Secretaría de Turismo, se han visto proyectos para mejorar la estructura administrativa de la misma como lo son las modificaciones de 1988 en el Reglamento Interior para disminuir el aparato administrativo de SECTUR, no obstante se continúa con funciones múltiples a veces innecesarias dentro de la Secretaría.

206 *Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo, Diario Oficial del 21 de junio de 1989.*  
207 *Olivera Toro Jorge, Ob. Cit., p. 65.*

## V.I.- CONCEPTO DE INTERVENCION Y SU DIFERENCIA CON EL TERMINO RECTORIA

El Diccionario Jurídico Mexicano nos señala el concepto de intervencionismo estatal como el "conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales". (208)

La intervención es la "interposición de autoridad y el intervenir es el "participar en un asunto"(209).

Mientras que el concepto de Intervención que nos da la Enciclopedia Jurídica Omeba es "intromisión de un sujeto en la marcha de los asuntos del otro".(210)

Por otro lado el Diccionario Jurídico Mexicano, citado anteriormente menciona que el intervencionismo estatal es el "conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales, anterior a las dos formas de intervencionismo que se explican a continuación, el diccionario menciona que existe un mero intervencionismo, el cual es una directiva económica, es un proteccionismo absoluto, en las primeras décadas del siglo XX se van dando las otras dos formas fundamentales de intervencionismo, que coexisten desde entonces hasta el presente: el dirigismo y la planificación, y continúa diciendo que "IV.- El dirigismo se ejemplifica en las políticas británicas y francesas entre las dos guerras mundiales, en el New Deal norteamericano del presidente F.D.Roosevelt y en los regímenes fascistas de Alemania e Italia. (211)

208 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, - UNAM 6a. edición., México, 1993, p. 1803.

209 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Ed. Helicasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 21a. Edición, Tomos VII y XIV, 1989.p.683.

210 Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos XVI y XXIV, Real-Retr, Ed. Bibliográfica Omeba Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1987.

211 Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit., p.p. 1803 y 1804.

Continúa diciendo el diccionario anteriormente citado que "se identifica con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado y constituido por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante las dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales; el Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo, y entiende por planificación como la tercera forma y culminante del intervencionismo estatal, se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos que constituyen la sociedad, al modifican y desarrollan, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste. La planificación presupone una estrategia de desarrollo".(212)

La enciclopedia Omeba nos dice que el concepto de rector será la "persona que rige o gobierna una institución y también al superior a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad".(213)

Por su parte el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual nos dice que el término Rectoría es el "cargo, despacho y atribuciones de un rector" y se entiende como Rector al "Administrador, Regente//Presidente//Dueño//Obispo//Pretor, ejerce la jurisdicción jerárquica ascendente" otro concepto que nos da esta Enciclopedia sobre rector es el Director//Persona a cuyo cargo está el gobierno y administración de una universidad.(214)

En términos más técnicos el Diccionario Jurídico Abeledo-Pierrot nos dice que el Intervencionismo Estatal es "cuando hay actividad estatal que interfiere en la de los individuos aparece el intervencionismo, la expresión intervencionismo adquiere un significado de contenido económico que es consecuencia de la intensa crisis que acompaña al Estado gendarme. El intervencionismo administrativo es la actividad donde el Estado concurre para ayudar, promover necesidades o actividades de los particulares o en beneficio directo o indirecto de la colectividad.

*212 Diccionario Jurídico Mexicano Ob. Cit., p.p. 1803 y 1804.*

*213 Enciclopedia Jurídica Omeba, Ob. Cit., T. XVI y XXII.*

*214 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Ob. Cit., p. 745.*

El Intervencionismo se expresa a través de los distintos cometidos que realiza el Estado por medio de la administración pública en relación con la existencia individual de las personas y de la sociedad (por medio de la legalidad)". (215)

El intervencionismo en Derecho Internacional es "la imposición de la voluntad de un Estado en relación con los asuntos internos o externos de otro en frase lícita o ilícita, en Derecho Administrativo es la práctica de la función interventora que condiciona la conducta o el patrimonio de los interesados, en el ámbito político es la designación a "aquellas tendencias que ocupan un lugar intermedio entre el socialismo y el liberalismo para solucionar los límites del poder político".(216)

El término Rectoría del Estado lo interpreta el multicitado Diccionario Jurídico Mexicano como "I.-la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país. II.-La rectoría estatal del desarrollo nacional es una figura jurídica que se incorpora en la Constitución, en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1982 (reformas a los arts. 25, 26, 27, 28 y 73) lo que para algunos se designa como "el capítulo económico de la Constitución", regulan estos preceptos la actividad económica del país".(217)

Ahora bien nos preguntamos ¿hasta donde el Estado puede estar interviniendo en las actividades económicas y sociales de una comunidad?, la respuesta a ello la encontramos en algunos comentarios que nos indica Adam Smith quien, indica que la intervención del Estado "asumirá servicios, obras o empresas que excedan de las posibilidades económicas de los particulares". (218)

Por lo que en resumen podemos afirmar que el Estado intervendrá tantas veces sea necesario y en tantas actividades lo requieran mientras los particulares no tengan la posibilidad económica de mantener estructuras de servicios específicos, por lo que en mi punto de vista muy

215 *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, T II, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 343.*

216 *Nueva Enciclopedia Jurídica, T XIII, Ed. Francisco Seix S.A., Barcelona, España, 1979.*

217 *Diccionario Jurídico Mexicano, T P-Z, p. 2699.*

218 *Pérez Bonnin Enrique, Ob. Cit., p.p. 44 y 45.*

particular, las tendencias que se han dado actualmente en el mundo se dividen en dos: los países industrializados, al ver logrado sus objetivos y metas, pueden recurrir a nuevas estructuras de desarrollo, mientras que los países en desarrollo se encuentran enfrascados dentro de un círculo alterno de desarrollo, es decir pueden ir implementando nuevas estructuras de desarrollo como el neoliberalismo, el liberalismo y después volver a retomar a tendencias sociales antes practicadas a través de crisis económicas, de golpes militares, etc., en éste orden de ideas el Estado podrá estar subsidiando las actividades económicas necesarias para mantenerse como principal empresario de esa actividad, aún en casos de que el particular pueda mantener económicamente ese sector (trátese de una actividad estratégica como los transportes en la capital del país).

Hoy en día el intervencionismo del Estado se encuentra básicamente en las actividades de producción abiertas a la iniciativa privada, el intervencionismo es un carácter jurídico que prevalece dentro del Poder Ejecutivo.

Existe una diferencia entre el término intervención y rectoría del Estado, aunque bien podrían semejarse ambos términos, y es por ello que ha generado diversas polémicas entre los estudiosos de la materia, sobre todo en cuestiones económicas, la intervención presupone de características específicas como el intervencionismo indirecto e intervencionismo directo, tal y como lo menciona el Diccionario Jurídico Mexicano en su tomo P-Z (219).

La rectoría presupone una "sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía". (220)

El intervencionismo indirecto es aquel que se "manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares". (221)

El intervencionismo directo es aquel donde el Estado tiene la "facultad jurídica para participar, a través de sus órganos, en el ejercicio de la actividad económica". (222)

219 *Diccionario Jurídico Mexicano, T P-Z, p. 2700.*

220 *Diccionario Jurídico Mexicano, T P-Z, p. 2700.*

221 *Ob. Cit., p. 2700.*

222 *Idem, p. 2700.*

Toda regulación emitida debe de contener al interés social debido a que la normatividad actual se encuentra enfocada al liberalismo, al libre desarrollo económico, no debe de olvidar los derechos sociales de la comunidad ni la planeación del régimen de propiedad privada ni del lineamiento de la planeación económica nacional atendiendo sus carencias de acuerdo a las posibilidades y características de la región.

Las anteriores afirmaciones me han llevado a realizar una opinión personal de los términos rectoría e intervención del Estado; en mi punto de vista, rectoría es la responsabilidad del Estado en la planeación económica de la Nación, es el cargo que le confiere la Constitución al Estado para el despacho de asuntos económicos vitales; mientras que el intervencionismo son los mecanismos que tiene a su disposición el Estado para actuar dentro de las actividades más importantes del desarrollo nacional, es la participación directa e inmediata del Estado en asuntos estratégicos de la Nación; ambos términos requieren de un sustento legal para su existencia y legitimación.

## **V.2.- MARCO JURIDICO DEL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN EL TURISMO MEXICANO.**

Hemos apuntado que parte de la intervención del Estado se concentra en la producción de normas generales y específicas, independientemente de la estructura promocional, o estructural que tiene el turismo, por lo que el turismo está integrado por un sistema normativo, antes de ser puesto en marcha todo el aparato estructural del mismo.

Según Kelsen "mientras mayor sea el número de materias reguladas por el orden jurídico, más amplia es su esfera material de validez, mientras mayor es la competencia del Estado, tanto más se limita la libertad personal de sus súbditos". (223)

La constitución de 1917 ha legitimado al Estado para actuar directamente en los asuntos relevantes de la Nación, bien pueden ser de índole económico, social como político, que afecten a los intereses estratégicos del país, esas disposiciones se encuentran en los siguientes artículos constitucionales: 3, 5, 25, 26, 27, 28, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 en los que se conjuga la rectoría con el intervencionismo según comentamos en nuestro anterior apartado.

223 Kelsen Hans, *Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1987, p.p. 287 y 295.

El artículo 3 de la Constitución dispone la intervención del Estado en la educación, con facultades discrecionales del Estado para otorgar o retirar el reconocimiento oficial de los estudios del plantel autorizado en impartir educación; el artículo 5 se refiere a la intervención del Estado en materia del reconocimiento profesional de alguna carrera, de la libertad de trabajo y de la libertad de la persona. La rectoría del Estado en el desarrollo económico del país se encuentra específicamente establecida en el artículo 25, es cuna de la Ley de Planeación, al igual que el artículo 26 constitucionales, es aquí donde se establece el sistema de planificación económica, los proyectos para el sostenimiento económico democrático es por ello que también el artículo 26 es el que establece las bases para la realización de los Planes Nacionales de Desarrollo a través de la Administración Pública Federal.

Por su parte el artículo 27 establece las nuevas reformas sobre propiedad de tierras en las que el Estado pretende dejar en manos de los comuneros o ejidatarios su desarrollo, se especifican las características por las que el Estado puede llegar a expropiar a la propiedad (causas de utilidad pública, a través de indemnización), es donde el Estado impondrá a la propiedad privada las condiciones necesarias para no afectar al interés público, este artículo es un artículo de suma importancia pues se hallan contempladas áreas estratégicas como los recursos naturales, plataforma continental, zócalos submarinos, mares territoriales y de la zona económica exclusiva (200 millas náuticas) los cuales conforman parte de la propiedad de la Nación, pudiendo ser aprovechadas por los ciudadanos mexicanos o por sociedades mexicanas y por medio de la Cláusula Calvo los extranjeros podrán tener el mismo derecho que los mexicanos limitándolos a no adquirir en teoría dentro de una franja de 100 km., a lo largo de las fronteras y de 50kms., en playas el dominio directo de tierras y aguas, pero lo podrán tener indirectamente mediante los fideicomisos.

El artículo 28 nos indica las áreas estratégicas de la Nación como son la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes, petróleo y sus derivados básicos, minerales radioactivos, energía nuclear, electricidad y anteriormente los ferrocarriles y comunicación vía satélite, ahora concesionadas por el mismo Estado a los particulares en virtud de la tendencia del liberalismo y de la generación de utilidades de las empresas en manos del Estado, de la prohibición de monopolios, aclarando que las funciones del Estado sobre áreas estratégicas y de las asociaciones de los trabajadores y sociedades cooperativas formadas para impulsar el comercio al exterior, ni los privilegios otorgados a artistas en virtud de la producción de

sus obras no serán monopolios. El artículo 31 por su parte señala las obligaciones de los mexicanos, que de cierta forma estas actividades están tuteladas directamente por el Estado como la obligación de los menores de quince años en asistir a escuelas, para recibir instrucción cívica o militar, alistarse en la Guardia Nacional y contribuir en los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipio donde se resida.

Los artículos 73 y 74 especifican un intervencionismo del Estado más institucionalizado, es decir que se trata de la intervención del Estado a través del Poder Legislativo, el cual podrá entre otras cosas por medio del Congreso de la Unión (art. 73) formar nuevos Estados, determinar límites de los Estados, para legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir leyes del trabajo, mientras que el artículo 74 señala las actividades que podrá desempeñar el Poder Legislativo a través de la Cámara Baja o Cámara de Diputados tales como las de proceder penalmente contra servidores públicos (juicio político) discutir, examinar y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación y del D.F.; el artículo 89 son las facultades del Poder Ejecutivo a través del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que se interpreta como una intervención del Estado dentro de la esfera administrativa, pues se faculta al Presidente para nombrar a los coadyuvantes del mismo (Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y de la Unión, disponer de la fuerza armada, nombrar magistrados, entre otras).

El artículo 115 determina la intervención del Estado en la conformación de los Municipios y de los Estados miembros de la Federación estableciendo sus prohibiciones en los artículos 117 y 118 (como la acuñación autónoma de moneda, gravar el tránsito de personas, expedir leyes fiscales con diferencias de impuestos, mantener tropa permanente, hacer la guerra de por sí, entre otras).

El artículo 123 determina el sistema laboral donde se establecen las condiciones mínimas de trabajo como el horario laboral, las vacaciones y debería incluirse el derecho a la distracción, al descanso y esparcimiento en forma escalonada. El artículo 131 señala "es facultad privativa de la Federación gravar mercancías que se importen o se exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional..." lo anterior nos revela que el intervencionismo del Estado se puede dar en forma conjunta entre los tres Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

### **V.3.- LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA TURISTICA**

Como ya hemos indicado el Estado Mexicano interviene en la actividad turística a través del Ejecutivo Federal y éste a la vez delega facultades a SECTUR para su mejor administración; éste subcapítulo está relacionado con los anteriores, se estudia cómo el Estado es el ente facultado de poder, de derechos e incluso de obligaciones, donde puede actuar libremente sobre el turismo, de acuerdo al orden jurídico, que el mismo Estado estableció.

Esa actuación en la práctica puede darse por acciones como el fomento al desarrollo del turismo, a la planificación y control de las áreas urbanas cercanas a los destinos turísticos, a la repartición de las ganancias generadas del turismo entre los participantes, a velar por el crecimiento de los centros turísticos, a conciliar intereses turísticos entre particulares así como los problemas que surjan de ellos, delimitar la calidad y cantidad de las empresas turísticas y sobre todo a no invadir funciones del sector privado, pues el Estado en este sentido ya no puede actuar como propietario y administrador totalitario del turismo todo ello en atención a nuestro sistema jurídico y político, pues cabe recordar que en algunos países europeos es la iniciativa privada la que técnicamente conduce la política turística; dejando claramente la intervención del Estado en cuanto al tráfico de extranjeros o conacionales será siempre una práctica "monopólica" del Estado, pues está de por medio la seguridad nacional.

Otro tipo de control del Estado en materia turística son los derivados de las normas auxiliares turísticas como las de sanidad sobre balnearios, los planes de protección ecológicos, el mejoramiento y seguridad de la localidad (mantenimiento) en estos dos últimos aspectos los puede ejecutar el Estado a través de los Gobiernos Estatales, la fijación de precios y tarifas sobre productos, bienes, consumos y arancelarias, y de la inspección.

Ahora bien la justificación de ese intervencionismo se da en base a la captación de ingresos de monedas extranjeras, del fomento de inversiones extranjeras que a la vez generarán empleos y captación de divisas, considerables ingresos para el Fisco, desarrollo rural de los centros turísticos, extensión de servicios urbanos, fomento de cultura y educación, medidas sanitarias, convivencia entre nacionales y extranjeros y establecimiento de una política social y en mi opinión de los instrumentos jurídicos implementados. (224)

El turismo mexicano está constituido jurídicamente dentro una compleja compilación de leyes diversas, esa complejidad hace difícil ejercer un control más ordenado y sistemático en el turismo, pues hay la posibilidad de intervención de varias instituciones gubernamentales, y es precisamente de ahí donde se deriva un descontrol en esa materia, creando situaciones erróneas en la administración del mismo, por lo que una vez más favorecemos el cambio estructural de la Secretaría de Turismo, como principal organismo público en la concentración de la organización turística nacional, creando en vez, un órgano administrativo local que bien podría darse como un Instituto Nacional del Turismo para que cada Estado según sus características geográficas, sociales, económicas, étnicas, antropológicas y jurídicas tenga plena autonomía en determinar su situación jurídica y administrativa turísticas, además de la participación de la iniciativa privada en dicho Instituto, mismo que serviría de consulta y asesoramiento en la materia

---

224 De Arrillaga José Ignacio, *Sistema de Política Turística*, Ediciones Aguilar Madrid, España 1955, p.57.

El principal obstáculo a vencer en todo momento es la corrupción y el abuso de poder toda vez que grandes capitales serían atraídos para la inversión de grandes complejos turísticos, es por ello que además de la promoción turística estatal, cada región debe ser responsable por el turismo que prevalezca en su zona, no obstante el Decreto emitido el 15 de abril de 1992 donde se establece la transferencia de facultades de SECTUR a los gobiernos estatales para el desarrollo del turismo involucrando con ello a la administración estatal correspondiente incluyendo a la municipal para toma de decisiones más oportunas y una mejor concertación de actividades con la iniciativa privada local. (225).

Además de las reformas a la Ley Federal de Turismo como un avance progresivo al desarrollo del turismo, (Título Tercero de la Descentralización de Funciones, que comprende el reparto de funciones operativas mediante acuerdos suscritos entre SECTUR y los gobiernos estatales y municipales, art. 17 de la Ley federal de Turismo vigente), no se deberá olvidar que la intervención directa del estado subsistirá en cuanto a la regulación, inspección, y poder sancionador sobre el turismo.

La administración estatal y federal también deberán procurar establecer una política hospitalaria hacia el visitante evitando la falta de capacidad turística de los prestadores de servicios, la falta de calidad en los productos manufacturados como en las artesanías, promover suficientes servicios con calidad competente, hacer respetar en los turistas y con los nacionales nuestras tradiciones, nuestros valores culturales y folklóricos sin eliminar a éstos en los principales sitios turísticos, evitando la estafa y promoviendo la seguridad jurídica.

Se deben fortalecer los valores culturales propios, en torno a una conciencia propia que implique además el cuidado ecológico de las zonas visitadas, tomando en cuenta a la economía nacional no debiendo aplicarse en la práctica la idea de "todo para el turista extranjero, lo que sobre para el turista nacional", pues es el turismo además de una fuente de captación de ingresos, un medio de convivencia entre los mismos nacionales.

Ya en nuestro subcapítulo titulado Monumentos, hemos apreciado la intervención del Estado en cuanto a los diferentes ordenamientos que pueden aplicarse respecto a un bien de dominio público que pertenece a la vez al Patrimonio Cultural.

La función legislativa se encargará de enmarcar dentro del marco jurídico las normas que contengan la protección a este desarrollo turístico tomando consideraciones de la iniciativa privada, la función administrativa es la que ejecutará las disposiciones establecidas y formulará el proyecto a seguir mientras que la función judicial resolverá en cuanto a la jurisdicción concedida las controversias que se pueden suscitar entre la relación gobernantes y gobernados y viceversa o entre los mismos gobernados.

La intervención del Estado se encuentra en una un contexto genérico como la forma tripartita de ejercer el poder y regular su actuación de alguna materia en común, regular significa que el Estado debe ocuparse de mantener el control en forma exclusiva sobre la protección de la actividad turística. En la política de un Estado también participa el turismo, en este sentido adquiere una consideración especial sobre todo en países donde el turismo se ha vuelto el principal pilar económico.(226)

Es preciso mencionar que después de la primera guerra mundial el Estado adquiere un carácter proteccionista, pues la crisis económica obliga al Estado a intervenir para protegerse, después de la segunda guerra mundial la política turística es más liberal, posteriormente, desde 1963 el Estado planifica su intervencionismo para la mejor distribución de los beneficios que pueda adquirir permitiendo infiltraciones privadas (227).

Diversos Estados dentro de la comunidad internacional han creado sus Organismos Oficiales de Turismo algunos de ellos son parte del gobierno central y otros permiten la administración de la iniciativa privada por lo que a continuación mencionamos algunos de éstos casos (228):

-En México se concentra la actividad turística por medio del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo para conducir la política de desarrollo de la actividad turística,

226 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo*, Tomo V. Nueva Editorial Interamericana, México, 1985, p. 566.

227 Fernández Fuster Luis, *Ob.Cit.*, p. 566 y 567.

228 *Idem*, p.p. 596 -600.

promover, vigilar al turismo y a los prestadores de servicios, imponer sanciones al incumplimiento de obligaciones entre otras; en Portugal la Dirección Nacional de Turismo es el órgano gubernativo que encuadra dentro de la Subsecretaría de Estado y tiene plena competencia en su ramo; Francia tiene al Commissariat General Au Tourisme que promueve el turismo tanto en el interior como en el exterior, aplica la normatividad correspondiente y efectúa la propaganda nacional, dirige además a las oficinas francesas en el extranjero, es un órgano del gobierno francés; en Bélgica se encuentra al Commissariat General Au Tourisme adscrito al Ministerio-Secretario de Estado para la Función Pública y el Turismo anteriormente dependía del Ministerio de Comunicaciones; en Gran Bretaña está la British Tourist Authority es un organismo estatutario con financiamiento gubernamental para la promoción y desarrollo del turismo; el caso de Noruega es excepcional: la Lanslaget For Reiselivi Norge o Asociación Nacional de Turismo Noruego es el organismo más importante no obstante de la existencia de la Dirección General de Hotelería y Turismo dependiente del Ministerio de Comunicaciones, es creada por iniciativa del Ministerio de Trabajo el 9 de febrero de 1903 para establecer la propaganda en el interior y exterior del turismo noruego, la mejora de hoteles, y el establecimiento de asociaciones locales de turismo entre otras, la función legislativa y económica del turismo la efectúa la Dirección General de Hotelería y Turismo se comparten acciones entre los entes públicos y privados; en Suecia la Svenska Turisttrafikförbundet es el principal organismo sueco de turismo es de carácter privado aunque está asistido económicamente por el Estado, su Presidente y Vicepresidente son nombrados por el Estado, promueve la propaganda en el extranjero para lo cual sostiene oficinas en Nueva York, París, Zurich, Rotterdam, Copenhague y Londres; en Dinamarca la Turisforeningen For Danmark o Asociación Turística de Dinamarca es una entidad particular que recibe ayuda económica del gobierno creada el 4 de febrero de 1954 para promover al turismo extranjero, la constituyen cuatro asociaciones regionales de turismo agrupando en conjunto a la Asociación Nacional de Turismo la cual es administrada por dos órganos el Consejo de Turismo y el Comité Ejecutivo, los trabajos de la Asociación deben de estar aprobados por el Consejo de Turismo; en Holanda la Algemene Nederlandse Vereniging Voor Vreemdelingenverkeer (A.N.V.V.V.) es de competencia de la iniciativa privada, la Dirección General asesora promociona y organiza la actividad turística, el gobierno no tiene función directa, encomendando ésta a la iniciativa privada, la A.N.V.V.V. es una entidad de derecho privado respaldada por el gobierno; en Suiza al principio fue una corporación de derecho público (Central Suiza para el Fomento del Turismo) luego aparece como Schweizerische Verkehrszentrale (S.V.Z.) como sociedad de derecho

privado con sede en Zurich, la cual forma la propaganda e información turística y está conformada por representantes de la Confederación, de Ferrocarriles, de Correos, de Asociaciones Hoteleras, de Restaurantes, de Casinos, de representantes de ciudades y cantones, de educación privada, de medios particulares de transporte y centros de iniciativas; en Italia el Ministerio del Turismo e Dello Spettacolo y E.N.I.T. es el organismo oficial del turismo constituye uno de los Ministerios del Gobierno, se estructura en dos Subsecretarías: Turismo y Espectáculos; Grecia a través de su Oficina Nacional del Turismo Helénico el que es una corporación de derecho público depende jerárquicamente del Estado; en Israel existe la Corporación Turística del Gobierno israelí dividida en ocho departamentos, promueve el turismo israelí en el extranjero; Costa Rica mediante el Instituto Costarricense de Turismo el Estado interviene ampliamente en éste sector, su antecesor lo fue la Junta Nacional de Turismo (1929); en Colombia se encuentra la Corporación Nacional de Turismo como empresa comercial e industrial del turismo en el gobierno colombiano, es un organismo descentralizado; en Togo existe el Haut Commissariat au Tourisme depende directamente de la Presidencia por lo que es un órgano centralizado, marca la política togolese en turismo y vigila el cumplimiento de los Planes de Desarrollo.

La intervención del Estado mexicano en materia turística deberá ir siempre acompañada con una justificación toda vez de que de dicha intervención surgirán actos de autoridad. Debe de preocuparse por las conquistas laborales como lo son las vacaciones pagadas (art.82 de la Ley Federal del Trabajo). El Estado debe de intervenir en la conservación del patrimonio turístico (destinos turísticos, monumentos y zonas artísticas, históricas y arqueológicas) a través de la elaboración de la normatividad efectiva y práctica (Poder Legislativo) fundamentalmente. La competencia internacional en materia de infraestructura turística marca las tendencias al gusto del turista por lo que nuestro país deberá de estar mejor capacitado y preparado para recibir al turista, no basta con la superconstrucción de cuartos en destinos planeados como turísticos, se debe de promover y cuidar al destino turístico y a sus moradores, incluyendo al patrimonio cultural, ecológico, histórico y social que serán afectados por la construcción de los llamados "megaproyectos turísticos".

La intervención expresa funciones estatales, las que deberán estar determinadas en cuanto a su jurisdicción o competencia propias. Es mediante la Ley por la que se deberá establecer el sistema jurídico para fijar este control, además de instaurar la regulación específica en la nueva relación pública y privada; la intervención del Estado deberá también absorber aspectos cuantitativos y cualitativos en la actividad a desarrollar (en nuestro caso sería la actividad turística), por los sucesos experimentados recientemente podemos decir que muy probablemente el Estado abandone el financiamiento directo de algunos sectores estratégicos "productivos" como los transportes, los servicios pero nunca deberá de abandonar según mi punto de vista, la intervención respecto a la regulación específica de cada grupo, debido a dos situaciones: el Estado es el regulador de la conducta de sus miembros y por que el Estado mexicano está revestido de una importante influencia histórica tanto en su interior como en sus gobernados, algunos autores como Carlos Marx consideraron al intervencionismo estatal en la economía como un problema dentro del programa de trabajo de la doctrina colectivista, pues preveían el exceso de intervención por parte del Estado dejando fuera al pueblo.

#### **V.4.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, HISTORIA Y CONTENIDO TURISTICOS**

El gobierno mexicano ha instaurado un sistema de planeación económica y social donde incluimos al turismo y actividades afines, ello derivado a que el Estado pretende la planeación como medio de control en la economía nacional. El Plan Nacional de Desarrollo representa un intervencionismo del Estado que se extiende según la materia específica, en nuestro caso sería la turística. Los 40's son la década representativa del impulso gubernamental en el turismo mexicano, (Lic. Miguel Alemán) en 1946 durante su campaña política concede al turismo una importancia semejante para nivelar la importación de productos, las primeras acciones que se toman datan de 1947 (229).

El Presidente Miguel Alemán realiza los primeros proyectos técnicos en favor del turismo como son el aumento de servicios de camiones de pasajeros, conservación del patrimonio turístico, reducción de impuestos en alojamientos (lo que trae como resultado el incremento hotelero) y la creación del Banco de Crédito Turístico; en 1949 se crea la Comisión Nacional de Turismo y se promulga la Primera Ley Federal de Turismo.

229 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, *Ob. Cit.*, p.p. 46 a 67.

En 1958 López Mateos crea el Departamento Autónomo de Turismo, donde se reconoce oficialmente al turismo. Durante 1961-2 surge el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, mismo que trae como consecuencia (1961-1965), la restauración de las zonas de Teotihuacán (se implementa el espectáculo de luz y sonido), Palenque, Tzintzuntzan, El Tajín, Mitla, Acolman, Tepotzotlán, Ex convento de Churubusco, Grutas de Cacahuamilpa, Unidad Urbana de Tlatelolco, entre otros, se programan rutas turísticas como la ruta Maya y el Circuito de la Independencia, también en el Estado de Oaxaca (1964) se da el ejemplo a nivel estatal para llevar a cabo la planeación turística local a través del Plan Integral de Desarrollo Turístico de Oaxaca aunque no contiene acciones efectivas para realizar la actividad turística.

Para 1967 se ponen en trámite los trabajos de rescate de Cholula, y sobre todo se comienza con el auxilio al turista a través de radio patrullas y se abren dos grandes museos el de Arte Moderno y el Nacional de Antropología.

En el período de Gustavo Díaz Ordaz el turismo se ve como un medio de comunicación entre los pueblos y una corriente pacifista. Es en estas épocas donde el urbanismo que rodeaba a los lujosos desarrollos turísticos era deplorable, sin existir un control sobre los prestadores de servicios, basando la promoción turística sobre la historia y el folklore mexicano, para lo cual se comienza la remodelación de zona arqueológicas, se amplía la red de carreteras y el servicio de transporte aéreo, mejorándose los servicios públicos en zonas turísticas(230).

Para 1969-1973 se crea el Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico que programa la creación de diversos destinos turísticos como Baja California Sur, Tabasco, Campeche, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Quintana Roo y Sur de Tamaulipas (con financiamientos provenientes del Banco Mundial y del BID por 100 millones de dólares y de 1 142.1 millones de viejos pesos por el gobierno federal para la infraestructura turística). (231)

230 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, *Ob. Cit.*, p. 71.

231 *Idem*, p.p. 84-85.

En 1970 la política de desarrollo nacional está basada en un sistema de desarrollo compartido, se pretende impulsar las exportaciones y al turismo en forma abundante; en 1972 se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar permisos a las fiduciarias sobre el dominio de bienes inmuebles destinados a actividades industriales y turísticas en la zona prohibida; en 1973 entra en vigor la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; en 1974 se crea como institución dependiente del Departamento de Turismo el Registro Público Nacional de Turismo y el documento llamado Cédula de Calidad Turística, además la Ley Federal de Turismo del '74 en sus transitorios propone la filiación de los prestadores de servicios turísticos a las Cámaras de Turismo rigiéndose por la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias; las primeras acciones gubernamentales que se dan en el ramo turístico moderno es el apoyo al sector hotelero, por lo que se dice que la década de los 70's es la década de las cadenas hoteleras, además se tienen repercusiones políticas debido a que México condena al sionismo en foros internacionales, por lo que la comunidad judía mundial boicotea al turismo mexicano, dicho boicot consistió en cancelaciones de compañías operadoras de turismo ofreciendo otros destinos turísticos que no fueran México. (232)

Durante el sexenio del presidente Echeverría, las playas mexicanas son de gran atracción para los extranjeros, por lo que se empieza a dejar en manos de la iniciativa privada la operación de instalaciones turísticas, conceptuándose al turismo como una actividad estratégica para el desarrollo socioeconómico del país dados los resultados de atracción de turistas extranjeros, por lo que se instrumentan paquetes jurídicos para la promoción e inversión turística en México, además se piensa que el ejido forme parte del turismo, para lo cual se aplica en la Ley de la Reforma Agraria los lineamientos para que el ejido tenga actividad turística, lo cual fracasa, se regula la tenencia de la tierra en las zonas circundantes a los desarrollos turísticos (Acapulco), la aviación comercial da un salto tecnológico lo cual atrae más turistas (Aeroméxico implementa en sus rutas el DC-10 y otras compañías se imponen con el Jumbo Jet y el Concorde), se crea el

FIDETO para promover al turismo social y lo más destacado de éste sexenio es que se reduce la jornada laboral a los trabajadores del sector público (40 horas) extendiéndose a los bancarios, incrementando la posibilidad de viajar los fines de semana y en los "puentes", por lo que se ve la necesidad de un horario escalonado para la distribución del tiempo y la capacidad hotelera se distribuya, se llega a pensar que el turismo pase a ser un complemento del Derecho del trabajo como un Derecho al Descanso.

El Plan Nacional de Turismo de 1980 continúa la política de diversificación de la oferta turística, para la expansión de servicios turísticos en el país, tiene como principales objetivos: satisfacer el derecho al descanso recreativo, consolidar el papel estratégico del turismo, preservar el potencial turístico del país, dar autonomía financiera y tecnológica y establecer zonificaciones de los atractivos turísticos nacionales (17 zonas : Jalisco-Michoacán, Mazatlán-Tepic, Monterrey-Saltillo, Sierra de Chihuahua entre las más sobresalientes y 5 corredores turísticos: Acapulco-Playa Azul, Puerto Vallarta-Guayabitos, San Miguel de Allende-Guanajuato, Loreto-Nopoló entre otros) (233).

1980 es el año cuando el Banco Mundial retira su política de apoyo a México en materia turística, lo que hace que el BID reemplace el financiamiento conjuntamente con la Grindlay Brandt de Gran Bretaña. Es en el sexenio del Lic. José López Portillo, cuando la crisis económica hace salir de la escena del turismo internacional a México, los mexicanos se limitan más en salir al exterior, lo que provoca un auge en el turismo social interno, además se ve al turismo como un complemento del Derecho del Trabajo, no obstante es el sexenio donde el turismo ha jugado el papel más importante en la economía nacional: la Secretaría de Turismo puede ya emitir su opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a las inversiones turísticas que debieran de gozar de estímulos fiscales; se acelera el desarrollo de los medios de transporte y se generalizan los prestadores de servicios turísticos (agencias de viajes), el gobierno federal ahorcado por la crisis transmite facultades y propiedades (derechos y obligaciones) a las entidades federativas para desarrollar los proyectos turísticos como es el caso de Puerto Escondido, se abren nuevas

centrales de autobuses y nuevos sistemas carreteros, se impulsa una mejoría relativa en los ferrocarriles, y como dato característico de este sexenio, independientemente del turismo social es que el turismo aéreo pasa a ser un instrumento de presión política, originando la apertura de múltiples rutas aéreas internacionales, se crea el Banco Nacional de Turismo (Ley Federal de Turismo de 1982) que prevé la sustitución de FONATUR, pero fracasa en su intento, este Banco tiene como propósitos establecer líneas de crédito para restaurantes, establecer empresas administradoras de instalaciones turísticas, dar mayor impulso a restaurantes, impulsar a la empresa multimodal del transporte, crear tarjetas de crédito para fortalecer financiamientos del sector, objetivos que no puede llevar a cabo, se liquida en 1983 (234).

La Ley de Turismo tiene múltiples reformas creando el Registro Nacional de Turismo y se establece el Sistema Nacional de Reservaciones, la desorganización del turismo de sexenios anteriores se empieza a ordenar con estos nuevos ordenamientos jurídicos (Ley Federal de Turismo, Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares, Reglamento de Agencias de Viajes, Reglamento de Arrendadores de Automóviles sin Chofer destinados al Turismo, Reglamento de Establecimientos de Hospedaje entre otros).

Las reformas a la Ley Federal de Turismo en 1982 pretenden involucrar a la Secretaría de Comercio en el ramo turístico y en la aplicación de la Ley Federal de Turismo lo que trae como consecuencia múltiples confusiones de competencia, en 1983 se puede decir que comienza el neoliberalismo (limitación rígida de las funciones del Estado, reservando a la sociedad las tareas de mercado y para el Estado encomendando la regulación del orden público con el estricto apego a la Ley, predominando el Poder Legislativo). (235)

234 Jiménez Martínez Alfonso de Jesús Ob. Cit., p. 142.

235 Del Palacio Díaz Alejandro, *Teoría Final del Estado*, Miguel Ángel Porrúa editores, México, 1986, p. 114

En México a raíz de los constantes préstamos del Fondo Monetario Internacional, el cual presiona al gobierno en cambiar su política de economía mixta por una de libre mercado, exigiendo el FMI el control sobre el gasto público, el Estado al principio del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid continúa siendo responsable del desarrollo turístico, su política está centrada en el control de precios y en el auxilio al turista (anterior al neoliberalismo se encuentra una influencia de la llamada tecnocracia la cual se define como "el ejercicio del poder inherente a la técnica científica" cuyo origen data de los años 50's). (236)

A mediados del sexenio se inicia el proceso de desinversión estatal promoviendo participación del sector privado, esto es determinante en el nuevo giro de la dirección económica estatal, pues pasa de una economía mixta a una economía libre con flexibilidad en la inversión extranjera; una nueva Ley Federal de Turismo en 1984 define rigidamente las funciones de SECTUR respecto a la promoción, fomento y adecuación de programas turísticos, ésta Ley sufrió múltiples protestas por parte de los prestadores de servicios, pues la consideraron violatoria a los artículos constitucionales referentes a las garantías individuales, por pretender según los prestadores frenar el desarrollo turístico, la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados y la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles interpusieron recursos de amparo contra ésta Ley, según el Grupo VISA se debía a que en el artículo 61 se mencionaba que cuando los prestadores de servicios solicitaran aumento a los precios la SECTUR podía en un plazo de 45 días contestar en sentido negativo o afirmativo, periodo durante el cual los precios ya habían sufrido cambios, además se consideraba servicio turístico a los restaurantes que estaban en la zona turística como son zonas arqueológicas, y hoteles dejando fuera a los que se encontraban en verdaderas zonas turísticas, surge la protección al turista, pretende regular la conciliación (SECTUR) de las quejas para logra los reembolsos independientemente de sancionar a los prestadores de servicios, hay división entre los conceptos de turista (persona que viaja) y el prestador de servicios (persona que ofrece los servicios), se coordinan acciones de capacitación con SEP y STyPS en programas técnicos y profesionales de turismo, SECTUR podrá enajenar inmuebles, asimismo se prevé que la Asociación Nacional de Secretarios y Directores

Estatales

de Turismo dirijan la capacitación y política turística en las entidades federativas; algunos de las acciones y recomendaciones tomadas por ésta Asociación son la desincorporación federal de algunos desarrollos turísticos como el CICI en Acapulco, que pasa a manos del Estado Local, el Jardín Borda en Cuernavaca, Puerto Escondido y a manos privadas pasa directamente el Restaurante Focolare.

Con el Lic. Miguel de la Madrid (1983-1988) el Plan Nacional de Desarrollo definió a la política turística como el medio de solución económica mediante la captación de divisas y generación de empleo a corto plazo, además el turismo se promueve a niveles medios y bajos, se impulsan fuertemente el desarrollo de marinas, incluso se crea el Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas, el cual abroga el Reglamento de Operadores de Marinas y Puertos Turísticos, comprende regular el registro de los operadores de marinas turísticas, su promoción y operación a través de SECTUR, las principales marinas se sitúan en Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca y Sonora, se elaboran normatividades como las que se establecen a través de SEDUE respecto al desarrollo turístico en litorales, dentro del poder ejecutivo o esfera administrativa se dan coordinaciones de acciones tendientes al desarrollo turístico como lo fueron los Comités Mixtos de Promoción Turística; para fines de 1984 se tiene la presión de los E.U.A. sobre la protección al turista debido al caso Camarena. E.U.A. recomienda establecer mayor capacidad en agentes así como de promover más sus recursos humanos, se hacen varias advertencias a turistas americanos en no visitar México, reduciendo con esto al turismo extranjero, lo que hace que el gobierno adopte medidas más estrictas para ello involucra la participación de la P.G.R y P.J.D.F. respecto a la seguridad del turista nacional y extranjero; además por la crisis hacen ver a Europa un destino más seguro y barato aunando a los aconteceres sísmicos y del huracán Gilberto, lo que originan comercializar paquetes turísticos a precios reducidos conjuntamente con aerolíneas nacionales y algunas extranjeras; es en éste año cuando la Cámara de Diputados en su carácter de cámara de origen aprueba la Ley Federal de Turismo de 1984 donde se establece el marco jurídico de la actividad del Estado en el turismo mediante tres objetivos básicos: programación, promoción y regulación de servicios; se otorgan facultades a SECTUR para que practique visitas de inspección y verificación a establecimientos turísticos.

Por otra parte el gobierno federal adquiere en 1985 el Servicio de Telereservaciones (SERTEL) a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y tenía como objetivo el control de reservaciones de las agencias de viajes-líneas aéreas

al principio funcionando con un sistema computarizado de comunicación muy obsoleto, no resistiendo el peso de la competencia mundial la World Span; es a fines de éste sexenio donde se empieza a ver una tendencia marcada hacia el neoliberalismo en el Estado ( o la tendencia de la democracia hacia el liberalismo), cabe mencionar que el liberalismo es según Kelsen "la máxima restricción de la esfera material de validez del orden jurídico nacional especialmente en materias relativas a la economía y a la religión" (237).

Se pretende nuevamente fomentar el uso del ferrocarril, modernizando sus carros como el Tapatio, el Regiomontano, el Constitucionalista, el Jarocho, se pone en marcha un tren rápido del tipo bala para Querétaro, el cual fracasa por su primer accidente, la aviación está abierta al sector privado, la competencia hace que se den los servicios de fletamiento, se permite una profunda participación de la iniciativa privada en el turismo y en otros sectores afines como el carretero, (se concesionan alguna carreteras de cuota) los autotransportes (líneas como la Mercedes Benz se introducen a México), la modernización de gasolineras con modernos equipos de servicio, el Estado da su apoyo al turismo a través del financiamiento (FONATUR) crediticio. Los megaproyectos surgen durante ésta etapa de neoliberalismo, son planes del gobierno federal para fortalecer el desarrollo turístico, como la construcción de magnos conjuntos hoteleros donde se incluyen ríos, albercas con grandes dimensiones, lujo, modernas marinas, todo para que el turismo elitista vuelva a disfrutar de lo mejor del turismo, que en cierto momento bajo mi muy particular forma de estudiar el caso, veo que el turismo social ya no es estrategia del turismo nacional, al menos durante esa etapa (1989-1995), ejemplo claro de estos megaproyectos son Acapulco Diamante, San Buenaventura en Cancún, gracias a los swaps o deuda pública por inversión (su creación se da en 1986) se permite mayor adquisición de activos gubernamentales por los particulares con lineamientos crediticios del FMI, también en 1986 se implementa el PAIFT Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo para poder liberar los medios de transporte y empresas afines al turismo.

En 1989 BANCOMEX (Banco Nacional de Comercio Exterior) desarrolla un papel fundamental en el financiamiento turístico, lo que nuevamente pone de manifiesto la posibilidad de desaparecer a FONATUR para que SECTUR regule el desarrollo turístico y BANCOMEX lo financie. En el período sexenal de Carlos Salinas de Gortari las acciones privatizadoras se profundizan más, el Estado promueve la economía a través de las empresas e instituciones privadas y enfrenta gastos a través del respaldo de ganancias de las empresas estatales vendidas, uno de los principales exponentes de los cambios en este sentido neoliberal dentro del sector turístico es Antonio Enríquez de Savignac quien fuera titular de la SECTUR, propone que los establecimientos exceptuados de ser considerados como servicios turísticos, se rijan por las disposiciones legales aplicables en razón a su naturaleza jurídica (238).

Durante éste sexenio la política turística está dirigida a la promoción y publicidad de recursos naturales y de instalaciones, a la promoción de la infraestructura para la creación de nuevos centros turísticos, donde el Estado ya no tiene intervención respecto a su participación en la inversión, prefiriendo la inversión extranjera, al término de éste sexenio nuevamente se experimenta una fuerte crisis.

Para el autor Francisco Porrúa el liberalismo es la exageración a la liberación entendiéndolo como esta cuando el estado se considera formado para el servicio exclusivo del individuo protegiendo libertades individualizadas nace en el S. XIX pues "el Estado no puede quedarse cruzado de brazos como lo establece el liberalismo ante el juego de las fuerzas sociales, debe asumir el restablecimiento del equilibrio, pues el Estado es una autoridad paternal que corrige, orienta y vigila" siendo su principal exponente Adam Smith, es la base del capitalismo actual. (239)

El Título Segundo de la Ley Federal de Turismo vigente nos indica la planeación de la actividad turística, la cual, según los capítulos que integran dicho Título indican al Turismo Social, a las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, arts. 8 al 16 de la referida Ley; donde se determina que SECTUR elaborará el programa sectorial turístico de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo para nombrar al sector, íntimamente ligado a estos ordenamientos se encuentra el Título Cuarto de la referida Ley denominado De la Promoción y Fomento al turismo arts. 19 al 31.

238 Olivera Toro Jorge, *Ob. Cit.*, p110.

239 Porrúa Pérez Francisco, *Ob. Cit.*, p-480.

Existe un ordenamiento jurídico que regula la planeación en las dependencias del Ejecutivo Federal, esta Ley es la Ley de Planeación que abroga a la Ley sobre Planeación General de la República Mexicana del 12 de julio de 1930. La Ley de Planeación es elaborada en base al Sistema Nacional de Planeación Democrática para coordinar todas las actividades de planeación de las dependencias del Ejecutivo, del 29 de diciembre de 1982 por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se especifica que es de orden público e interés social (art.1) en toda la República y en su fracción I del mismo artículo se señalan los objetivos de la misma: la planeación nacional del desarrollo encauzando las actividades a través de la Administración Pública Federal. Dentro del artículo 4to., se responsabiliza al Ejecutivo Federal a conducir la planeación nacional del desarrollo entendiendo a éste como la ordenación racional y sistemática de acciones que se basa en el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y ésta Ley establecen (art.3ero.) teniendo el Ejecutivo Federal el deber de informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país y durante el mes de marzo de cada año el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de acciones y resultados del Plan (art.6to.).

Como ya se ha visto la planeación turística la lleva a cabo el Ejecutivo Federal principalmente a través de SECTUR, y ésta tiene facultad para delegar facultades a sus Delegaciones Federales de Turismo en los Estados para lograr con ello sus planes de desarrollo, otorgándoles más responsabilidades así el Acuerdo del Secretario de Turismo del 28 de mayo de 1990 en el que delega facultades para desahogar procedimientos conciliatorios a los Delegados Federales de Turismo en la República y por el Acuerdo del fecha 22 de noviembre de 1990 donde se establecen 31 Delegaciones Federales de Turismo manifestando sus facultades: representación de SECTUR en actividades de fomento, promoción, planeación operación y regulación de actividades y servicios turísticos, de participación en los órganos estatales de planeación de desarrollo, de recepción de solicitudes en el Registro Nacional de Turismo, de ordenar y practicar visitas de verificación, imponer sanciones, ejecutar clausuras, dar trámite a los recursos interpuestos, recibir quejas, desahogar procedimientos conciliatorios, apoyar servicios de auxilio turístico, de orientación e información para los turistas, administrar recursos autorizados para su desempeño y las demás que les confiera el Titular del ramo. Las Representaciones en el extranjero según el acuerdo de fecha 9 de enero de 1991 son 14

distribuidas geográficamente en los puntos de mayor interés turístico hacia México (E.U.A., Canadá, Alemania, Inglaterra, España, Francia, Italia y Japón) las que organizarán en coordinación con los Representantes de la Subsecretaría de Promoción y Fomento la participación de SECTUR en eventos de promoción, promover a la República Mexicana como destino turístico, mantener relaciones con la industria turística, medios de comunicación y organismos del Gobierno Mexicano, controlar recursos humanos bajo su responsabilidad, apoyar la promoción turística de organismos y particulares nacionales en el extranjero, realizar actividades de promoción para atraer inversiones a México, elaborar estudios de competitividad de los atractivos turísticos nacionales en relación con el extranjero, entre las más importantes.

#### **V.5.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN OTROS PAISES Y SU CONTENIDO TURISTICO.**

La planificación turística en otros países, ha acontecido como un auxiliar meramente económico, los diversos planes de desarrollo turístico nacionales de cada Estado extranjero han permitido hacer del turismo un producto de "exportación", pues algunos de éstos países anteriormente al establecimiento de sus planes de desarrollo nacionales turísticos eran potencias en otras materias, una vez agotadas éstas, tomaron del turismo su principal fuente de ingresos, logrando con sus estructuras jurídicas y económicas un gran adelanto en el desarrollo y control turístico.

Por ejemplo citamos los casos de Egipto, Kenia y Túnez países donde se ha impuesto una planificación sectorial, es decir por instituciones en materia turística con el respaldo estatal debiendo de aplicar supervisiones por los cuerpos gubernamentales y paraestatales al sector, la sectorización comienza con las contribuciones del sector (divisas, empleos, distribución de ingresos, evitando la erosión cultural) y donde promueven el turismo en masa. (240)

240 De Kadi Emanuel, *Turismo ¿Pasaporte al Desarrollo?*, Ediciones Endymion, Madrid, España, 1979, p.p. 138, 158 y 159.

En cambio Tanzania, Ghana, Costa de Marfil y Zambia la planificación turística, tomando en cuenta elementos geográficos, sociales y económicos representativos de estos países, obliga a estructurar planes turísticos de acuerdo a la zona determinada, pues la mayoría de éstos últimos países tienen una economía bastante débil, aún así saben aprovechar sus recursos naturales para la atracción turística, bajo un control estatal mayoritaria en cuanto a la entrada y salida de extranjeros. (241)

No así en países conflictivos (Rhodesia, Angola, Libia, etc.) que por razones militares el turismo es casi nulo, por lo consecuente la entrada de divisas y generación de empleo sobre éste sector es reducido. En el Continente Africano, el área con mayor afluencia turística son los países situados en el Norte, o sea los que están establecidos a la orilla del Mar Mediterráneo, por su cercanía con Europa y por su extensión e influencia cultural, social, geográfica y étnica del área.

Los países caribeños son tal vez los más representativos del desarrollo del turismo y es tal vez a su cercanía con los Estados Unidos de América a lo que se le deba su desarrollo, pues son áreas turísticas favoritas de los norteamericanos y europeos.

El caso de Bermuda señala la pauta de estos países, pues tiene su primer antecedente cuando finaliza la Guerra Civil en E.U.A., el turismo se expande hacia esa isla, además se eleva la producción en grado de exportación en aquél país de frutas y vegetales, posteriormente a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, Bermuda pasa a ser una potencia turística, receptiva de un turismo elitista. (242)

Bermuda ofrece lugares públicos donde se podía ingerir alcohol, cosa que en E.U.A. había estado prohibido; además con la construcción de bases militares norteamericanas, Bermuda pasa a ser un lugar con desarrollo incluso turístico, es en los 50's cuando empieza a aceptar al turismo de masas siendo ya un centro turístico reconocido, la planeación turística de

241 De Kadi Emanuel, *Ob. Cit.*, p. 165.

242 De Kadi Emanuel, *Ob. Cit.*, p.p. 240 y 242.

Bermuda ha tomado influencias anglo-americanas, pues cabe recordar que se trataba de una colonia inglesa, por lo que el turismo recibe un apoyo directo de la iniciativa privada extranjera, estableciéndose famosos clubes nocturnos, deportivos como el críquet, de juegos de azar, etc., lugares donde incluso llegan a ser centros de reunión política. (243)

Además restringe al nativo para controlar la densidad poblacional, manifestando cierta preferencia por los estratos sociales opulentos, evitando la mendicidad sobre todo en áreas turísticas, controlando servicios como el transporte (los taxis cobran sobre taxímetro oficial) precios regulados, además de no existir la provocación pública de la prostitución femenina ni masculina, así el turismo a pasado a ser la estructura económica principal de esa isla. En los países asiáticos, por ejemplo en Bali (Indonesia) la cultura del pueblo y los atractivos naturales han hecho del turismo su principal fuente motivadora, pero las estructuras políticas llegan a variar según el lugar pues existe diversidad de gobiernos (tradicional, religioso y oficial) por lo que es Bandjar (244) la estructura organizativa tradicional balinesa que actúa en coordinación con el gobierno oficial, Bali es un caso especial, se decide mediante su planeación turística fortalecer los principales recursos naturales, para mantener la competencia turística de los países vecinos, promueve ampliamente el turismo masivo y al turista no se le acepta integrarse dentro de la comunidad balinesa aunque existe un gran respeto hacia él. Recientemente el gobierno balinés ha extendido las escuelas de turismo, pues la mayoría de los puestos gerenciales están ocupados por extranjeros, como dato curioso De Kadt nos menciona en su obra *Turismo ¿Pasaporte al Desarrollo?* que la ley indonesia ha prohibido transferir la tierra a los indonesios, con la excepción del arrendamiento, el Plan de desarrollo turístico balines estructura un desarrollo turístico sostenido en base a la iniciativa privada, a través de SCETO institución privada que promueve el turismo en masa, recurriendo a financiamientos del Banco Mundial. (245)

En las Islas Seychelles con la apertura de su aeropuerto internacional en 1971, el turismo pasa a ser el principal producto de exportación, atrayendo principalmente a turistas italianos, ingleses, franceses, de Africa oriental y del Medio Oriente, aunque existe por raíces coloniales

243 *Idem*, p.p. 245 y 251.

244 *Ibidem*, p 267.

245 *De Kadt Manuel, Ob. Cit.*, p 286.

la discriminación racial hacia sus propios moradores, el Plan de turismo Seycheliano, a momentos atraviesa por etapas críticas debido a la economía un tanto inestable, pero se permite la venta de tierra a extranjeros, solo restringiendo ésta a los expatriados. (246)

En Chipre hay disputas étnicas y territoriales, no obstante de su independencia, por lo que hoy en día la administración turística está a cargo de turcos, aún así la administración chipriota ha construido el aeropuerto internacional de Larnaca y una serie de hoteles, por que la geografía de Chipre hace el principal motivador para el turista, para el Plan de desarrollo turístico chipriota el turista es el principal sujeto del ramo, promueve su turismo en países como Alemania, Inglaterra, Grecia y E.U.A. (247)

En Malta, la administración turística es centralista; se ha incrementado la participación de la iniciativa privada extranjera, al principio fue centro turístico con atracción de países socialistas europeos, posteriormente promueve en forma ejemplar a las marinas, así los cruceros forman parte activa del turismo, lo que hace de Malta el principal sostén turístico; el Plan turístico maltés establece una política restrictiva pues hay limitaciones sobre la construcción de hoteles, sobre todo en cuestiones de altura; se establecen tres tipos de turistas: los cruceros, los vacacionistas y los residentes mismos que pueden adquirir su casa donde habitan (248).

En América Latina los Planes Nacionales de Turismo surgen en la década de los 70's, en algunos casos fue un fracaso por no haber tenido en cuenta la estructura propia de cada región y no mantener las especificaciones y planeación que el mismo contenía, enfrentándose a problemas que lo hacen ser menos efectivo como el subdesarrollo, presupuestos mal manejados, desinformación, crisis o inestabilidades económicas, acciones impuntuales, rigidez, actitud política cambiante, falta de tecnificación. (249)

246 *Ibidem*, p.p. 301, 313 y 323.

247 *Ibidem*, p.p. 347 y 348.

248 De Kadi Manuel Ob. Cit., p.p. 392 y 393.

249 Baullón Roberto C., *Los Municipios Turísticos*, Ed. Trillas, México, 1990 p 11.

## **V.6.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO TURISTICO.**

En el Tratado de Libre Comercio se ha estipulado en el Capítulo XVIII Séptima Parte del Tomo I que "cada una de las partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general y que se refiera a cualquier asunto comprendido en éste Tratado, se publiquen a la brevedad y a la disposición de las partes, publicando con adelantado cualquier medida que se proponga adoptar" en el artículo 1804c de ese mismo apartado, se manifiesta que el procedimiento administrativo se lleve a cabo conforme a la legislación interna".(250).

La Nueva Enciclopedia Jurídica en su tomo XIV indica que: "juicio: en general, institución mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre las partes, sometidos a la decisión de un juez, en éste sentido la palabra juicio viene a ser sinónimo de proceso expresión ésta modernamente preferida dentro de una terminología procesal más depurada" (251).

Para Nava Negrete el procedimiento administrativo es "el medio o vía legal de realización de actos que, en forma directa o indirecta, concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración". (252)

En todo procedimiento se debe de contener una garantía de audiencia, medios de prueba en base a la moral y al derecho, fijación de plazos para la actuación de la autoridad y del particular, notificación a las partes, lo anterior fué tomado en consideración para la celebración del Congreso de Varsovia de 1936. (253)

El procedimiento administrativo puede clasificarse según Serra Rojas en procedimiento de tramitación donde se da la desición administrativa; procedimiento administrativo de oposición, procedimiento de ejecución cumple los propósitos del acto (administrativo), procedimiento sancionador donde la administración penaliza las violaciones cometidas, el procedimiento revisor revisa a través de la administración los actos de oficio o por recursos administrativos. (254)

250 SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I a II, México, 1994.*

251 Nueva Enciclopedia Jurídica, Ed. Francisco Seix, T. XIV Barcelona, España, 1979, p. 1.

252 Villaseñor Dávalos José Luis, *Derecho Turístico Mexicano, Ed. harla, México 1992, p.144*

253 *Idem*, p. 143

254 *Idem*, p. 146

Villaseñor Dávalos nos indica que en el derecho turístico pueden existir los siguientes procedimientos administrativos atendiendo a la legislación respectiva: el procedimiento de vigilancia y verificación (procedimiento de tramitación) el procedimiento de conciliación (efectuado por la Ley Federal de Turismo y Ley Federal de Protección al Consumidor, en ésta última Ley el procedimiento conciliatorio se establece específicamente en sus artículos 111 al 116), el procedimiento sancionador (en la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece un procedimiento sancionador arts. 125 al 134 y un procedimiento por infracción a la Ley arts. 123 al 124) y el recurso de revisión como medio de impugnación frente a los actos de autoridad. (255)

En éste último aspecto tenemos que la Ley Federal de Turismo vigente, en su artículo 55 nos señala que el recurso de revisión revocará, modificará o confirmará la resolución reclamada en un plazo de 15 días hábiles (plazo común para la presentación de recursos) y siempre será por escrito, que a su simple presentación suspende la ejecución de la resolución impugnada que en ocasiones por la característica de la sanción repercute en una multa, o sea suspende su pago. También la Ley Federal de Protección al Consumidor señala el recurso de revisión como medio de impugnación en su artículo 135 mismo que deberá presentarse por escrito y suspende también el pago de multas (art. 141) sin afectar laudos arbitrales.

Los recursos administrativos se presentan ante la autoridad emisora del acto pudiendo ser de reconsideración, de oposición, de revocación de reclamación y de revisión. Posterior a la presentación del recurso administrativo ante la autoridad emisora puede interponerse otros recursos contra la resolución del primero ante la autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto o ante el organismo administrativo o jurisdiccional competente (juicio de amparo).

## V.7.- EL ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS

Otra forma de intervención del Estado y que además compete al ramo turístico es el establecimiento de tarifas, toda vez que el Estado debe asegurar las contribuciones con los particulares para garantizar los servicios públicos. Cabe recordar que para Duguit "el Estado es una federación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes" (256).

Para Pérez Bonnin Enrique tarifas e impuestos son dos conceptos diferentes "el primero es un derecho fiscal por apearse a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia, pues ha de pagarse al erario por la prestación de un servicio administrativo" y continúa diciendo que el "impuesto nace de un acto formal y materialmente legislativo y es la obligación de contribuir con los gastos públicos, en forma proporcional y equitativa (art. 31 constitucional frac.IV)".(257)

Mientras que la tarifa va a la par en la práctica jurídica es una lista de precios e impuestos fijados. Tomando en consideración al Código Fiscal de la Federación el impuesto es art. 2: "las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II,III y IV de éste artículo (aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos)". (258)

Dentro del marco de cambio estatal mexicano (de economía mixta a economía liberal) tenemos en 1985 la publicación en el Diario Oficial las mercancías que puede introducir el turista en México, determinando estímulos fiscales que se utilizarán en la ampliación y remodelación de los centros de hospedaje a través de los CEPROFIS (certificados de promoción fiscal) los cuales no tuvieron éxito aún así se sostiene la política de tarifas competitivas. La liberación total de tarifas se da en el período sexenal de Carlos Salinas de Gortari como parte de la política flexible de participación en los sectores productivos.

256 Pérez Bonnin Enrique, *Ob. Cit.*, p. 41.

257 *Idem.*, p.49.

258 *Prontuario Fiscal, Ediciones Contables y Administrativas S.A., 22a. edición México, 1988, p.6 del CFF.*

El turismo trae como consecuencia generación de empleos, captación de divisas, reducción de gastos sociales, utilidades y la puesta en marcha de impuestos mismos que "generan ganancias a largo plazo". (259)

Con la Ley Federal de Turismo de 1974 el Departamento de Turismo pretende la coordinación de los proyectos turísticos con las demás dependencias gubernamentales, resultando un intervencionismo estatal pleno en las Comisiones Consultivas de Tarifas y en la Comisión de Vías Generales de Comunicación, las tarifas y precios de los servicios quedan así sujetas a la disposición del Departamento de Turismo quien además emite opinión ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. (260)

Las Tarifas arancelarias que cobra el Estado, es una intervención directa del mismo sobre los gobernados, pues el Estado pretende la nivelación del sistema económico, sobre todo en materia aduanera. Ahora bien cada Entidad Federativa está facultada para cobrar sus ingresos, independientemente de los de la Federación ejemplo: pago de tenencia local y tenencia federal que en la práctica administrativa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público faculta a (en el caso del D.F.) la Tesorería del D.F a cobrar la tenencia local.

Como ya nos hemos referido en párrafos anteriores, el establecimiento actual de tarifas ya no depende de la Secretaría de Turismo, al momento de la elaboración del presente trabajo, existen solamente los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas, las que determinarán las tarifas.

## **V.8.- LA PROTECCION AL TURISTA**

La protección al turista es una reciente corriente que tutela la Ley Federal de Turismo, su reglamento y leyes correspondientes, que puede presentarse por las inconformidades en el servicio prestado como en la propia seguridad del turista y de sus bienes, para ello da la

259 Pearce Douglas, *Desarrollo Turístico*, Ed. Trillas, México, 1991, p. 96.

260 Olivera Toro Jorge, *Ob. Cit.*, p. 61.

posibilidad ahora de recurrir a órganos conciliadores especializados (PROFECO, PJDF) además de SECTUR.

La Ley Federal de Turismo en su Capítulo III protege al turista contra irregularidades de los prestadores de servicios, con la obligación del reembolso de la suma del servicio incumplido o la prestación de uno parecido a elección del turista (arts. 37 a 40) donde se tomará en cuenta las calidades del servicio de acuerdo a las normas mexicanas y a falta de éstas a las establecidas por los organismos internacionales, con la puesta en marcha de un procedimiento para los casos del turista que resida en la República Mexicana (PROFECO) o si se trata de un turista extranjero en donde se podrá denunciar vía PROFECO ante las representaciones de la Secretaría en el extranjero, por cualquier medio de comunicación o por el procedimiento de conciliación (la Ley no especifica si dicho procedimiento lo efectúa la SECTUR o PROFECO; en mi opinión pienso que sería PROFECO la competente) más expedito, la Dirección General de Auxilio Turístico tiene la facultad de instrumentar las medidas necesarias para el auxilio a los turistas, para orientarlo, para proponer modalidades del sistema de reservaciones, atender quejas de los turistas o inscritas en los libros de registro hoy formatos foliados y de porte pagado del sistema de quejas (a través de la Norma Oficial Mexicana NOM-01-TUR-1994 en proyecto) y la de dirigir y controlar el complejo aparato de protección turística "Ángeles Verdes" institución distintiva de SECTUR coordinando los servicios de emergencia mecánica, primeros auxilios y apoyo de las caravanas de vehículos automotores, mismo que en mi opinión al momento de celebrarse la descentralización de SECTUR, debería de pasar a manos de la iniciativa privada en forma independiente, o bien a manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el control del Sistema Nacional de Radio-Comunicación Turística y la conservación del equipo del servicio de auxilio turístico además de coordinar con otras autoridades las acciones de auxilio a turistas en casos de emergencia y desastres (art. 12).

El Estado debe de ser el que proteja al visitante y a sus bienes en todo momento. Los gobiernos locales han instaurado sistemas de protección al turista como el caso del Estado de Guerrero, por disposición del Ejecutivo se ha creado la Procuraduría de la Defensa del Turista, para la conciliación y arbitraje de los problemas del turista frente a los prestadores de servicios turísticos y para la orientación de los destinos turísticos en el Estado, en el Distrito Federal tenemos que la Secretaría de Seguridad Pública tiene a disposición de los turistas personal bilingüe para la solución de conflictos que pudieran tener los primeros, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal ha establecido

Agencias Especializadas en lugares turísticos como la Zona Rosa y el Centro Histórico para la atención a los turistas. La Organización Mundial del Turismo ha dispuesto por resolución del 30 de septiembre de 1991 y tomando en cuenta la Declaración de Manila de 1980, el Documento de Acapulco de 1982, la Carta del Turismo y Código del Turista de Sofía de 1985 y de la Declaración de la Haya sobre Turismo de 1989 medidas de seguridad en el turismo, encaminadas para garantizar la seguridad de los turistas y excursionistas internacionales, beneficiando a los turistas internos. En ésta resolución se menciona que "todos los Estados deberían evaluar y controlar el alcance y el grado de los riesgos para la vida y la salud, los bienes y los intereses económicos de los turistas en su territorio y establecer una política nacional de seguridad en turismo de las proporciones necesarias para prevenir los riesgos de los turistas" lo anterior respetando la territorialidad de la ley de los Estados.

Dentro de las medidas preventivas adoptadas por la Organización Mundial del Turismo sobresalen la protección contra incendios, inocuidad de los alimentos, requisitos de saneamiento y salud, protección medioambiental, auxilio de las fuerzas públicas, distribución de documentación e información sobre la reglamentación relativa a seguridad turística, de las prácticas de seguridad en lugares turísticos y sitios públicos, lugares de peligro y de los servicios de asistencia y auxilio, el establecimiento del seguro de viajes y turistas; establecimiento de procedimientos penales contra autores de daños a bienes o turistas, protección al consumidor turístico, asistencia médica de urgencia a turistas, acceso inmediato a los consulados y embajadas de sus respectivos países, repatriación de turistas entre otras, para lo cual los Estados deberán informar sobre la aplicación de medidas adoptadas cuando menos cada dos años, a la Secretaría General de la Organización Mundial del Turismo.(261)

## **V.9.- LA REGULACION TURISTICA COMO INTERVENCION FUNDAMENTAL**

El Estado interviene en la regulación jurídica pues bajo el esquema del bien común, pretende la armonía de sus integrantes, de lo que se desprende que el Estado intervendrá

---

*261 Medidas Recomendadas Para La Seguridad En Turismo, Organización Mundial del Turismo, Resolución A/RES-284(LX) de la Asamblea General de la OMT novena reunión, Buenos Aires, Argentina 1991.*

siempre en la regulación turística para controlar la extensión de éste sector en cuanto a su dimensión, desarrollo, competencia, proyectos, programación, promoción; algunas veces estará sujeto al orden nonnativo internacional pues es natural que el derecho se conjugue con otras normas externas para que se logre una armonía externa así Verdross nos señala "los principios jurídicos que constituyen las condiciones de posibilidad de todo derecho internacional sobre los cuales tal derecho descansa son los derechos y deberes fundamentales del los Estados". (262)

## V.10.- OTRAS FORMAS DE INTERVENCION ESTATAL EN EL TURISMO

Surgen inquietudes respecto hasta qué ámbitos puede el Estado estar involucrado dentro de las actividades relacionadas con el turismo, por lo que a continuación mencionamos algunas de las más sobresalientes donde el Estado actúa directamente:

### a) Aduanas

Ya Carlos de Secondat Barón de Montesquieu había dicho "Donde hay comercio hay aduanas" (263), y debido a que el turismo está involucrado con actividades comerciales, se encuentra relacionado con el sistema aduanal internacional.

Además cada Estado dentro de su soberanía es el guardián del orden público, por lo que tiene la necesidad de resguardar la seguridad del turismo en cuanto al incremento y control de población se refiere, por lo que está facultado ampliamente de poder y de derecho para crear a través de normas jurídicas el control necesario, así el turismo nuevamente decimos que está conjugado por diversas normas (de sanidad, de fomento, de migración, de conciliación, etc.) conformando con ello la Institución jurídica del turismo, esa diversidad de normas que penetran en la esfera turística tienen según mi opinión el carácter de auxiliares, afectando al turismo nacional y extranjero e implican la territorialidad y extraterritorialidad de la Ley, en éste último

262 Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988 p.p. 287 a 290.  
263 González A. Alpuche Rafael, *Ob. Cit.*, p.p. 184 y 233.

caso nos referimos a los convenios y acuerdos internacionales donde la norma de un Estado traspasa las fronteras de su norma en acuerdo a la soberanía del otro Estado por lo que el derecho aduanero se basa en lineamientos de soberanía. (264)

El término aduanas lo podemos entender según la definición que nos proporciona el Vocabulario del Turismo y materias afines "aduana es la oficina encargada oficialmente de registrar la importación y exportación de bienes y mercancías y cobrar los derechos fiscales correspondientes". (265)

La intervención del Estado y más aún el Estado mexicano debe de facilitar la entrada de extranjeros al país sobre todo cuando se demuestre que el motivo del ingreso es turístico o inversionista, ello estimularía más al turismo extranjero y crecería más el interés por conocer México pues los obstáculos migratorios van creando en el turista una especie de fobia pues ésta comienza con la propaganda negativa recibida en su propio país.

Para la Enciclopedia del Turismo la Aduana es "la oficina pública situada en las fronteras-marítimas, terrestres y aéreas- destinadas a registrar el tráfico internacional de género y mercancías de exportación e importación y recaudar los impuestos que adeuden, de acuerdo con las leyes de su país". (266)

El tráfico de mercancías, y la entrada de personas al territorio nacional conforman una actividad estratégica para la economía nacional por lo que el Estado faculta al Poder Ejecutivo a la regulación de éstas actividades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano administrativo competente para llevar a cabo la política aduanera del país (art. 89 constitucional frac. XIII facultad de designación de aduanas por parte del Poder Ejecutivo, 31 frac. XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art.3 de la Ley Aduanera como autoridad aduanera).

264 Pérez Bonfin Enrique, *Ob. Cit.*, p. 233.

265 Romero Héctor Manuel, *Ob. Cit.*, p. 14.

266 Fernández Fuster Luis, *Enciclopedia del Turismo, Tomo I, Nueva Editorial Interamericana, México, D.F. 1985, p. 217.*

Existe un Convenio sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo 1954 celebrado bajo la dirección de la Organización de las Naciones Unidas, de donde se toman muchas ideas como en el caso aduanero de México además se retoma el concepto de turista dentro del artículo Iro. inciso b): "el término turista designa a toda persona sin distinción de raza, sexo o religión, que entre en territorio de un Estado contratante distinto de aquél en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, deporte, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios sin propósito de inmigración". (267)

En éste Convenio se estipulan los permisos de importación temporal de mercancías, de uso común de los viajeros como son los efectos personales (joyas, cámara fotográfica, cinematográfica, tienda de campaña, artículos deportivos entre otros), cigarrillos (200), botellas de vino (una), pequeñas cantidades de perfume, souvenirs por un total de 100 U.S. dólares, los cuales deberán acompañarse de las correspondientes facturas, a lo que cada Estado adoptará de acuerdo a su legislación propia.

La internación del turista al Estado receptor mediante vehículo también genera actos aduaneros para lo cual algunos gobiernos han expedido tarjetas de colores para la internación de los vehículos de acuerdo a la Convención de Ginebra y a la legislación local México adopta el sistema de calcomanías pegadas en los cristales del automóvil y permisos escritos para la circulación y la internación del vehículo, de acuerdo a los días hábiles establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 8vo-c de la Ley Aduanera), además en algunos casos el visitante deberá declarar a su ingreso las divisas que posee y en casos especiales deberá acreditar su estado financiero (tarjeta de crédito, carta bancaria).

México adopta el sistema de las Actas Internacionales de Nueva York del 4 de junio de 1954 que comprenden tres convenios: el convenio aduanero sobre la importación temporal de vehículos automotores privados, (plazo de 90 días para introducción de vehículos por turistas) el

convenio sobre facilidades aduaneras en favor del turismo, y el protocolo adicional al convenio sobre facilidades aduaneras en favor del turismo relativo a la importación de documentos y de propaganda turística. (268)

**b) Apoyos Turísticos (Fideicomisos).**- El Fideicomiso proviene del latín Fideicommissum, que significa Fides, fidelidad o lealtad y Commissum comisión, encargo y es un medio de intervención del Estado mexicano en el turismo y principal cauce de participación extranjera además son apoyos gubernamentales hacia la iniciativa privada nacional y extranjera por lo tanto es el instrumento más práctico para el desarrollo del turismo, además controla por el Estado las inversiones extranjeras y las posesiones de tierras en zonas turísticas cuando tiene este aspecto; el Fideicomiso nace en Inglaterra, bajo la figura del USE en el Siglo XII, y comprendía la transmisión de tierras por acto entre vivos en forma testamentaria en favor de un prestanombre "feoffee to use", contenía entonces un derecho consuetudinario basado en la buena fe del prestanombre, "es la disposición en la que el testador confía su hacienda o legados a la fe de alguno que ejecuta su voluntad" (269).

Esta figura evadía leyes no autorizadas en el régimen feudal, pues podía elaborar testamentos con cláusulas ilícitas de aquella época, a través del tiempo el "use" evoluciona y da origen al TRUST lo que consecuentemente origina la creación de instituciones jurídicas como las tribunas inglesas especiales donde una contempla al Common Law (Derecho escrito) y la otra al Equity o Derecho de equidad, el Trust contenía una figura importante llamada Trustee, o fiduciario; actúa a través de personajes como el fideicomitente quien expresa su voluntad de crear el fideicomiso a través del fiduciario o institución autorizada por el Estado (en su mayoría trátase sobre instituciones de crédito) a la que le son transmitidos los bienes o derechos en fideicomiso en forma temporal para que el fideicomisario (beneficiario) los reciba, así el fideicomitente afecta directamente su patrimonio o parte de él a nombre del fiduciario por un tiempo para que el fideicomisario lo reciba finalmente y así se configura el fideicomiso, hay

268 Diario Oficial del 31 de diciembre de 1956.

269 Ramírez Blanco Mamel, Ob. Cit., p.p. 138 y 140.

autores que dicen que el fideicomiso es un acto jurídico, hay otros que dicen que el fideicomiso es una institución, en lo personal pienso que el fideicomiso es en términos generales un acto jurídico, que puede en términos específicos ser una operación mercantil (*Ley de Títulos y Operaciones de Crédito*) o una Institución por la cual se destine un patrimonio para la el desarrollo de un fin, otorgando derechos personales sin recurrir a los reales.

El fin del fideicomiso debe ser determinado y lícito, una vez cumplido éste fin el fideicomiso se extingue, un ejemplo representativo de la promoción turística mediante fideicomisos está el Lago de Tequesquitengo en el Estado de Morelos; este lugar ha recibido múltiples apoyos gubernamentales, tanto en materia de seguridad de tenencia de la tierra para los inversionistas, como la promoción turística, así se ha creado un megaproyecto de alto nivel, a través del llamado Fideicomiso Lago de Tequesquitengo, mismo que protege ecológicamente al lago, establece líneas de financiamiento, coordina la planeación urbana en su entorno, organiza el mantenimiento de las vías de acceso lo que denota otro giro en la promoción turística gubernamental, pues anteriormente se tenía el apoyo hacia las zonas de playa y arqueológicas, éste Fideicomiso toma como antecedentes los previstos en otros desarrollos turísticos como los de Ixtapa, Cancún y Los Cabos.(270)

El fideicomiso del Lago de Tequesquitengo, está programado para que al término de 20 años (2012) Tequesquitengo llegue a ser un Centro de Recreo Internacional, pues dispone de una reserva territorial de 365 hectáreas de un total de 505 hectáreas entre los Ejidos de Tehuixtla, Tequesquitengo, San José Vista Hermosa, Xoxocotla y los Municipios de Puente de Ixtla, Jojutla, donde se podrán practicar sobre todo actividades acuáticas. (271).

Tequesquitengo es atractivo por su clima, así el Decreto Presidencial del 20 de enero de 1975 establece que los ejidos anteriormente descritos pasan a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, debiendo constituir este organismo un Fideicomiso traslativo de dominio y teniendo como institución fiduciaria a Nacional Financiera y como

Fideicomisarios

a

270 Periódico *El Universal* 23 Septiembre, 1992.

271 Periódico *El Financiero* 23 de septiembre, 1992, p 14.

los pueblos afectados así como al Fondo, a ese Fideicomiso se le conoce como Fideicomiso Turístico Ejidal Lago de Tequesquitengo, donde sus objetivos son: el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Compañía Particular de Terrenos y Turismo S.A. en beneficio de los ejidos afectados; promover en los poblados el desarrollo de la comunidad; regularizar la tenencia de la tierra de los predios adquiridos y la explotación turística en forma integral en la zona de Tequesquitengo.(272)

El Fideicomiso turístico en las playas nace por acuerdo presidencial el 22 de noviembre de 1937 (Lázaro Cárdenas) se establece como instrumento jurídico para el desarrollo turístico en empresas hoteleras con el uso y usufructo de las playas (posesión), posteriormente el 6 de agosto de 1941 el Lic. Manuel Avila Camacho establece mediante acuerdo que los fideicomisos se podrán constituir en los litorales del país con el término de 25 años (hoy tiene una duración de 50 años, art. 13 de la Ley de Inversión Extranjera) exceptuando a las zonas fronterizas, con Luis Echeverría, el fiduciario (banco) pueden adquirir el dominio de bienes inmuebles para actividades industriales o turísticas en la franja de 100 km. en fronteras y de 50 a lo largo de las playas.

Es el espíritu constitucional plasmado en la frac. I del artículo 27 constitucional el que determina la posibilidad de adquirir el dominio de bienes inmuebles por parte de los extranjeros en la zona restringida en México, por lo que la Ley de Inversión Extranjera es el ordenamiento básico para que empresas extranjeras puedan adquirir la posesión (incluyendo el uso) de tierras dentro de la zona restringida tales ordenamientos están dentro del Título Segundo De la Adquisición de Bienes Inmuebles y de los Fideicomisos Capítulos I y II De la Adquisición de Bienes Inmuebles y de los Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona restringida respectivamente, artículos 10 al 14, tomando el contenido jurídico de lo establecido en la Fracción I del artículo 27 Constitucional, ésta Ley abrogó a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y a la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional y el Decreto de la necesidad transitoria de obtener permiso para adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros.

272 Ramírez Blanco Manuel, *Ob. Cit.*, p 149.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos indica en su Capítulo V Bis arts 228a a 228v., de los certificados de participación, otro requisito para poder realizar un fideicomiso; art. 228a inciso a) del derecho a una parte alicuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tengan en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita, por lo que el propietario de los bienes son los fiduciarios y éstos no otorgan a los terceros el derecho real de los mismos, por lo que la ley mercantil encierra al fideicomiso bajo la figura de una operación mercantil.

Hay diversidad de tipos de Fideicomiso en materia turística, los hay para la adquisición de bienes inmuebles, para la adquisición de tierras, y los hay para la inversión, en éste último caso tenemos un importante apunte que señalar respecto al turismo, toda vez que a través del tiempo se desarrolló FONATUR mediante la fusión de INFRATUR (Fondo de Promoción de Infraestructura Turística 1969 inicio importante de la política de turismo en México) y Fogatur (Fondo de Garantía y Fomento del Turismo), el 29 de diciembre de 1973 se empiezan a dar las bases para la creación de FONATUR a través de NAFINSA y en 1974 ya se fusionan INFRATUR y FOGATUR para dar origen a FONATUR, (apareciendo además el 3 de dic de ese año la SECTUR, antes Departamento de Turismo desde 1949). (273)

INFRATUR se trataba de un organismo estatal administrado por el Banco de México mientras que el segundo, FOGATUR programaba las garantías para el desarrollo de centros turísticos, ambos fideicomisos sin llegar a cumplir sus objetivos dan origen a FONATUR como un fideicomiso a la vez como empresa de economía mixta (empresas de participación estatal mayoritaria donde el gobierno es propietario del 51% o más de las acciones en series especiales, lo que hace que el mismo gobierno nombre a los principales directores del organismo), algunos estudiosos establecen que Fonatur es una paraestatal por tratarse de un fideicomiso y como tal cabe dentro de la figura de las paraestatales al encontrarse regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (arts 40 al 45) y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts.45 al 47).

Su creación se remonta a la Ley Federal de Fomento al Turismo del 28 de enero de 1974, pasando a través de las diversas reformas a la Ley de Fomento al Turismo hoy Ley

Federal de Turismo hasta nuestros días arts 26 al 29 del Capítulo III Fondo Nacional de Fomento al Turismo, siendo sus objetivos principales: contribuir significativamente al crecimiento y fortalecimiento de la actividad turística del país, desarrollar y consolidar centros turísticos de competencia internacional, financiar la oferta turística mediante el crédito, la administración, y la inversión (empresas privadas con capital extranjero); FONATUR es el resultado de combinaciones administrativas gubernamentales que se dieron durante los años sesentas para tomar del turismo un crecimiento económico nacional, pues existían importantes destinos turísticos sin explotarse y sin otorgarles el mantenimiento necesario, es Nacional Financiera el Fideicomiso integrante en éste fideicomiso turístico desde tiempos anteriores al surgimiento de FONATUR (FOGATUR).

FONATUR es una entidad del gobierno federal acatando lineamientos de SECTUR aunque está integrado por inversionistas de turismo extranjeros y por operadores turísticos nacionales, con la principal intervención el gobierno federal (políticas), el artículo 27 de la Ley Federal de turismo vigente nos indica que el patrimonio de FONATUR estará integrado por las aportaciones del gobierno federal, estatal, municipal, de las paraestatales y de los particulares, de los créditos de fuentes nacionales o extranjeras, de los productos de sus operaciones, de la inversión de fondos y de los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Es Cancún el principal proyecto constituido por FONATUR, sin olvidar Ixtapuzihuatanejo, Los Cabos B.C.S., Loreto B.C.S., Bahías de Huatulco Oax., Puerto Chahue Oax., La Pesca Tamaulipas, El Soldado de Cortés Son., Presa de la Amistad Coah., Bahía de Cacaluta Oax., Puerto Bello Quintana Roo, Lago de la Colina Chih., Santa María del Obraje Gto., y Rancho Majagua Colima entre los más recientes, recurriendo a grandes financiamientos extranjeros emitidos por el Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

FONATUR pretende apoyar el crecimiento de servicios en zonas de gran influencia arqueológica, desarrollar la planta turística bajo un marco ecológico integral, fomentar el crecimiento de instalaciones médicas en los centros turísticos, financiar la adquisición de transportes aéreos, terrestres y marítimos, financiar la capacitación práctica del prestador de servicios turísticos, financiar la construcción de instalaciones turísticas destinadas al turismo social, apoyar el crecimiento de instalaciones turísticas en la franja fronteriza norte y en el corredor Tijuana-Ensenada, apoyar la restauración de los

antiguos cascos de hacienda como proyectos turísticos, apoyar al prestador de servicios turísticos del Centro Histórico y Zona Sur de la Alameda Central en el D.F., fomentar las instalaciones y servicios para el turismo de carretera, apoyar a empresas para coordinar, promover y vender servicios turísticos en forma directa, apoyar crediticiamente la creación de centros de convenciones, fungiendo como aval instituciones financieras internacionales, conceder créditos a inversionistas para la creación de proyectos turísticos.(274)

En 1974 se crea FONATUR mediante la fusión INFRATUR y FOGATUR además se definen Cancún e Ixtapa como desarrollos turísticos (en Cancún con 1,322 cuartos de hotel), en 1975 Ixtapa inicia operaciones con 491 cuartos y recibe conjuntamente con Cancún 133 mil visitantes, en 1976 se define el Plan Maestro de Loreto B.C.S., en 1987 se inaugura el primer hotel en Bahías de Huatulco mientras que la estructura hotelera en Cancún es ya de 8,910 cuartos, en 1993 los desarrollos de FONATUR son visitados por 2.8 millones de turistas habiendo autorizado créditos por 17.0 billones de viejos pesos firmándose el Contrato de Malecón Cancún, en 1994 se cumplen 20 años de funcionamiento de FONATUR contando con el 87% de hoteles de 4 o 5 estrellas del país y se conceptúan 15 megaproyectos de los que 5 representan una inversión de 3 mil millones de dólares proyectándose para el año 2000 una generación de divisas por 1, 600 millones de dólares fomentando empleos a 50,500.(275)

Los Megaproyectos son desarrollos turísticos a gran escala generalmente planeados por FONATUR en coordinación con inversionistas como Bancomer, Nacional Financiera, Grupo SEC (Puerto Cancún), San Buenaventura en Cancún, Marina Ixtapa, Punta Ixtapa, Puerto Los Cabos, Puerto Loreto, Puerto Chahué Oax., Santa María del Obraje en San Miguel de Allende Gto., La Pesca en Soto Tams., Presa de la Amistad Coah., Bahía de Cacaluta Oax., Punta Bonó B.C.S., Puerto Bello Q.R., El Soldado de Cortés Sonora, Rincón Sabroso en Huatulco y Nuevo Vallarta.

274 FONATUR. Folleto Reglas de Operación de Crédito. Dirección de Crédito. Agosto 1994.

275 Folleto FONATUR 20 aniversario 1994.

Otro Fideicomiso que en su momento fue de gran importancia en el turismo nacional lo fue FIDETO, Fideicomiso para el Turismo Obrero, hoy sin vigencia, el cual nace en virtud de la tendencia del turismo social durante los finales de los 70's y principios de los 80's y de la idea del derecho al tiempo libre, es por el Acuerdo de fecha 31 de octubre de 1979 por el que se autoriza la constitución de éste fideicomiso: donde el fiduciario sería el Banco Obrero S.A., los fideicomitentes el Gobierno Federal a través de SECTUR, la Confederación de Trabajadores de México, la C.R.O.C., la C.R.O.R., el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la Rep. Mex., el Sindicato de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la Rep. Mex., y la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores; los fideicomisarios serían los propios fideicomitentes, los trabajadores y obreros del país y familiares de éstos, teniendo como principales objetivos promover la construcción de unidades turísticas de interés social, organizar el transporte necesario para facilitar el traslado a los trabajadores a los destinos turísticos, promover organizar y administrar el turismo obrero, planea, construir y ampliar centros turísticos, promover e incrementar el turismo obrero para aprovechar el tiempo libre de los mismos, en coordinación con S.T y P.S. y tendrá una duración indefinida.

### **c) Educación Turística**

El controvertido tema de la educación turística se impulsa fundamentalmente durante el sexenio del Lic. Miguel Alemán por el desarrollo de las escuelas de turismo, el contenido de la Ley Federal de Turismo vigente soporta más esta responsabilidad del Estado en materia de capacitación turística conjuntando a la información, por la diversidad de aspectos que tutela la Ley de la materia y más aún la Ley anterior, se dice que por ello que la legislación turística mexicana es una de las más avanzadas en América. (276)

El principal organismo de educación turística era el CICATUR, dependiente de la OEA hasta 1985, posteriormente pasa a manos del gobierno federal (SECTUR) como Centro de Estudios Superiores de Turismo.

Las agencias nacionales compiten escasamente con las transnacionales debido a la falta de capacitación pues la calidad de las instituciones es poco eficaz, practican una enseñanza arcaica y escaso material bibliográfico poco actualizado, por lo que se puede decir que lo importante para las instituciones de enseñanza turística en México es obtener ganancias de las inscripciones y después la capacitación.

Hay intervención del Estado en la educación, toda vez que el artículo 3 constitucional señala facultades de reconocimiento de estudios, de regulación a través del Congreso de la Unión y de autorización para impartir la educación por los particulares (Ley Federal de Educación), es en 1959 cuando se tiene el antecedente principal de la apertura de la carrera de Técnica en Turismo en la Universidad Autónoma del Estado de México, 1968 se abre la Escuela de Turismo de la Universidad de Guadalajara, en 1961 con la Ley Federal de Turismo se fomenta y autoriza la creación de nuevas escuelas de turismo con el fin de capacitar y dirigir la propaganda turística, en 1962 se crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas (Consejo Nacional de Turismo), los Institutos o Escuelas de Turismo se multiplican en la década de los 80's como medio de combatir la saturación de alumnos en carreras comunes además de que en esos momentos el turismo adquiriría una importancia vital en nuestro país, no obstante los institutos educacionales (algunos) tienen tendencia al elitismo educacional, pues exigen la compra del uniforme obligatorio y el pago personal de las prácticas de campo al interior de la República Mexicana, contando con registros o "incorporaciones" de SEP, de SECTUR y de la Dirección General de Profesiones, para las carreras de bachillerato tecnológico en Turismo, Técnico Profesional en Administración de Empresas Turísticas, y Licenciatura en Administración de empresas turísticas, en éste caso se imparten en algunas instituciones como en la Escuela Internacional de Turismo cursos de inglés y francés, de Derecho Mercantil, Fiscal, Introducción al Derecho, y Derecho Laboral en la práctica turística se imparten también cursos de alimentos y bebidas entre otras actividades, ello en 8 semestres.

Es el Ejecutivo Federal quien actúa predominantemente sobre la capacitación y adiestramiento turístico mediante la competencia de la Secretaría de Educación Pública-UNAM, por lo que corresponde a la mayoría de las escuelas del ramo su afiliación a la SEP de acuerdo a las atribuciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tomando en consideración los lineamientos marcados en el artículo 42 frac. XII de la referida Ley Orgánica (SECTUR autorizará, promoverá, dirigirá coordinadamente con SEP, la capacitación, investigación y desarrollo tecnológico en materia turística), y

los lineamientos de la Dirección General de Profesiones para la obtención del título y cédula profesional respectiva; es por convenio que se establece entre SECTUR y S.T y P.S, la coordinación de acciones dentro del Programa Nacional de Capacitación Turística para instruir (durante 1983-1988) brigadas móviles de capacitación a los prestadores de servicios relacionados con turistas, la S.T. y P.S. tiene facultades para promover el desarrollo de la capacitación y adiestramiento (art.40 frac. VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

SECTUR a través de su Dirección General de Capacitación Turística promoverá el establecimiento de escuelas y centros de enseñanza y participará en la formación de técnicos y profesionales en la rama coadyuvando con las dependencias y entidades correspondientes a la elaboración de los planes de estudio (art. 14 del Reglamento Interior de SECTUR y Manual de Organización General de SECTUR), por su parte el IMSS está facultado también para prestar servicios sociales en los que se incluye la creación y sostenimiento de centros de capacitación y adiestramiento los que se relacionan también con la actividad turística pues el IMSS coordina cursos de capacitación por materias.

Son el IPN (Instituto Politécnico Nacional a través de las escuelas de turismo que nacen en gran medida por el Plan Nacional de Turismo y permisos de operación del gobierno para abrir nuevas escuelas de turismo) y el CESTUR (Centro de Estudios Superiores de Turismo) los principales organismos en la capacitación turística a nivel medio y superior en México, y a algunos Institutos de turismo, donde se puede adquirir la tecnificación del turismo o su licenciatura en lo que se refiere al IPN la Escuela Superior de Turismo ofrece la Licenciatura en Turismo; en algunas Universidades de los Estados como la del Estado de México ofrecen la carrera de Licenciatura en Turismo.

El CESTUR es un organismo desconcentrado de SECTUR (art. 19 del Reglamento Interior de SECTUR y Manual de Organización General de SECTUR) el cual tendrá a su cargo el desarrollo de actividades tendientes a la capacitación y actualización del personal de instituciones públicas, privadas y sociales turísticas, con miras a una educación de posgrado, pudiendo emitir lineamientos de los cursos de capacitación y actualización a niveles superiores, controlar programas de capacitación a funcionarios públicos asesoramiento a instituciones de educación técnica, suscribir acuerdos, bases y otros con organismos interamericanos, entre otras funciones. El Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios Superiores de Turismo como Organismo

Desconcentrado de la SECTUR publicado el 16 de junio de 1985 extingue con el apoyo de SRE y SECTUR al Centro Interamericano de Capacitación Turística de la OEA y traspasa sus funciones, mobiliario e inmueble (antes Humboldt 42 hoy dentro del edificio de SECTUR Polanco).

La Ley Federal de Turismo vigente regula a la capacitación turística en sus artículos 30 y 31, se señalan en ellos que la SECTUR actuará coordinadamente con la dependencias y entidades de la administración pública federal así como los organismos privados para la elaboración de programas de capacitación turística y el establecimiento de escuelas y encomienda la tarea a CESTUR para mejorar la enseñanza turística a nivel superior.

Durante 1989-90 se realizan diversos convenios con las Universidades: de Saltillo, de B.C. Anáhuac, Guadalajara, del Noroeste, de Cd. Juárez, de Guerrero, de Occidente así como con la Secretaría del Trabajo, el IPN, y la Fundación Miguel Alemán para intercambiar asistencia técnica e información a nivel superior por conducto de CESTUR, se realiza un acuerdo de colaboración entre SECTUR y Cruz Roja Mexicana para la capacitación en primeros auxilios al personal operativo de los Angeles Verdes. Asimismo para 1990 existen 297 instituciones educativas oficiales y privadas de turismo a nivel básico, medio y superior de las cuales 67 están en el D.F. el número de egresados suma en 1990 a 106 mil en diferentes planteles (277).

El Estado debe de autocapacitarse para que con ello dirija mejor sus acciones sobre los gobernados, así el Estado en el turismo deberá aprender de técnicas extranjeras y de técnicas regionales para el mejor desarrollo de las metas planteadas y compartir este conocimiento con los prestadores de servicios para que ambos sectores administren en forma coordinada y honesta a la actividad turística además de enseñar a los demás ciudadanos el respeto por los turistas y por los destinos turísticos ello derivado de la nueva tendencia de coordinación entre los sectores sociales, públicos y privados tendencia que marca un camino hacia la eficiencia y productividad esperando con ello resultados de concientización socio-política y económica entre

gobernantes y gobernados, que sería uno de los objetivos mediatos a cumplir. En 1980 el Estado a través del Poder Ejecutivo mediante el Plan Nacional de Turismo incrementa los permisos de operación de escuelas de capacitación y estudio del turismo, el Conacyt ofrece becas para estudios de posgrado en turismo en el extranjero, posteriormente después de que el gobierno impulsa fuertemente la educación en el turismo, la abandona, lo que trae una crisis de rezago.

Villaseñor Dávalos menciona que la educación "actualmente constituye una función social a cargo del Estado" (278).

Como una opinión personal pienso que la educación es una función estratégica pues constituye una nivelación intelectual de cada gobernado, por lo que además desarrolla niveles intelectuales propios de cada individuo. El Estado debe de mejorar los lineamientos educativos en razón al turismo, mediante planes y proyectos educativos celebrados entre la SEP, S.T. y P.S., SECTUR e Instituciones educativas, instalando verdaderos centros de capacitación turística; debe de velar por el progreso que tengan los planes de estudio de cada escuela en la materia, para evitar el olvido técnico y profesional del sistema educativo en el turismo pues sería muy difícil que a corto plazo el Estado deje en manos de particulares los principios rectores de la educación, por lo que la "monopolización" de la educación seguirá estando bajo la tutela del Estado.

#### **d) El turismo social**

Existe una muy notada intervención del Estado en el turismo social, el Estado toma del turismo social una utilidad de carácter predominantemente político además del económico, donde al turismo social no se le puede considerar como un "servicio público" tal y como lo menciona Pérez Bonnin en su obra Tratado Elemental de Derecho Turístico pues en tal caso solo se abarcarían los servicios que prestan los sujetos activos del turismo (prestadores de servicios turísticos).(279)

*278 Villaseñor Dávalos José Luis, Ob. Cit., p.163.*

*279 Pérez Bonnin Enrique, Ob. Cit., p.43.*

En el turismo social el Estado ve un medio de comunicación, de control de desplazamiento de gentes, de utilización de medios de transporte y sobre todo el aprovechamiento del tiempo libre, del uso de instalaciones turísticas (infraestructura turística) a precio barato sobre la clase trabajadora para obtener como resultado entre otras cosas un buen rendimiento laboral, captación de divisas internas y uso de las instalaciones turísticas en temporada baja. El Estado interviene en el turismo social porque además éste crea conductas humanas que son objeto de regulación jurídica mismas que el Estado deberá de controlar por medio de derechos y obligaciones a través de los órganos estatales competentes. Es cierto que en sexenios anteriores como el del Presidente José López Portillo el turismo social tuvo gran respaldo gubernamental, actualmente se considera una opción para la clase trabajadora para poder viajar sólo promovido principalmente por el TURISSTE, IMSS, D.D.F., y otras dependencias estatales, la crisis económica podría ser causa de que nuevamente se estimule en gran medida como lo fue anteriormente al turismo social, creando otra vez las instituciones para tal efecto.

En lo personal pienso que el gobierno impulsaría fuertemente al turismo social dentro de la estructura ya establecida, es decir utilizaría las instituciones adecuadas otorgando incentivos económicos o descuentos preferenciales para organizar y promover al turismo social, sería oportuno mencionar que el establecimiento de un bono turístico o cultural alentaría en gran medida al turismo social; la implementación de un bono turístico o cultural pienso que generaría descuentos a la entrada de museos, centros o eventos turísticos para el turista nacional preferentemente, e incluso para el extranjero, mientras que para las instituciones, empresas y prestadores de servicios turísticos generaría mayor oferta turística.

Es importante señalar que la intervención del Estado en este sentido está determinada a través de la Ley de Planeación pues es la que dispone la celebración de los Planes Nacionales de Desarrollo mismos que contienen la política turística a seguir lo cual nos revela una clara decisión firme del Estado en intervenir dentro del turismo social, toda vez que se pretende continuar con el fomento del turismo social sobre la clase trabajadora pues se prevé como un derecho sobre esta clase, además de ser un punto estratégico dentro del sector, aunque el Estado esté disminuyendo su participación en áreas productivas; el turismo social significa para el Estado una participación directa sobre la comunidad en general toda vez que el trabajador percibe un salario en el que se deberá incluir el esparcimiento, la distracción para mayor rendimiento del mismo en su

trabajo generando mayor productividad para la empresa e integración social con su comunidad.

Hemos mencionado que el turismo social a través de la Historia ha tenido altibajos, es decir que de acuerdo a la administración política el turismo social ha tenido su importancia y relevancia propia: en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez la imagen del turismo social empieza a verse en crecimiento, no obstante el turismo continúa desarrollándose en grandes centros turísticos inalcanzables para el turismo social en esa época (Cancún), durante el sexenio de López Portillo bajo la imagen socializadora el turismo social adquiere su esplendor, hoy en día es parte de los proyectos que lleven a cabo las Instituciones en la materia.

Es innegable que el turismo social represente a un turismo nacional, las características socioeconómicas de sus integrantes hacen de este tipo de turismo un turismo específico, pues comprende áreas geográficamente determinadas de interés turístico nacional, lo que provoca el flujo económico dentro de un mismo territorio, por lo que pienso que el turismo social debe contener también al turismo de fin de semana, aunque éste sea de corto tiempo, es un grupo turístico que genera capital en un mismo territorio, aprovecha la infraestructura turística nacional y recurre a centros turísticos cercanos a su fuente de trabajo, como sería el caso del Festival Acapulco donde se desarrolla un turismo social regional, las ferias y exposiciones temporales, etc.

La institucionalización del turismo social en México nace en 1973 cuando por medio del Departamento de Turismo se crea la Dirección General de Turismo Social, oficina encargada de la promoción directa del turismo social hasta 1992, hoy en día los principales promotores del turismo social en gran medida se reducen al ISSSTE y al IMSS, en pequeños proyectos están D.D.F., dependencias gubernamentales, líneas aéreas, Comisión Nacional del Deporte, Consejo Nacional para la Cultura y Las Artes, e incluso las cadenas que ofrecen tiempos compartidos.

Es importante subrayar que el Estado no debe de olvidar al turismo social o usarlo de vez en cuando como propaganda política, el turismo social requiere de una participación activa del Estado para efectuar planes y proyectos conjuntos con la iniciativa privada para el financiamiento, aprovechamiento y mejoramiento de la estructura principal del turismo social (hospedaje, servicios, transporte), mientras que la función de los sindicatos en éste sentido cumplirán una importante influencia frente al

patrón al representar los derechos de los trabajadores en materia turística como es el caso de lograr convenios que establezcan períodos vacacionales escalonados y la inclusión del turismo social como una prestación dentro de los Contratos Colectivos de Trabajo.

### **e) La relación del Estado frente al Derecho Turístico Privado**

La influencia estatal llega a estar presente por razones de aplicación de la política turística en Organismos de carácter mixto, es decir donde el Estado y la iniciativa privada tienen presencia, como es el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (sin olvidar a FONATUR) en éstos casos el Estado es el principal interventor, conjugándose su participación en forma equilibrada en el Patronato de la Escuela Mexicana de Turismo, y cierta influencia en la Asociación Mexicana de Turismo, Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, Asociación Mexicana de Restaurantes, Asociación Mexicana de Guías de Turistas y otras afines, algunos de éstos Institutos ya han desaparecido actualmente.(280)

La rectoría estatal frente a un derecho turístico privado se concentra en cuanto a la educación, y regulación sobre actos de los prestadores de servicios turísticos, sobre la prestación de servicios y sobre el establecimiento de convenios internacionales. El Derecho turístico privado comprende todos aquellos actos jurídicos que se celebran entre los particulares como lo son los contratos de hospedaje, de transporte, contratos de excursión, de arrendamiento de vehículos y de desarrollo turístico.

La participación estatal de una u otra forma no debe de obstaculizar los proyectos que los particulares deseen desarrollar siempre y cuando éstos seas en beneficio del turismo sin perjuicio de la paz social y de la estabilidad económica, la intervención del Estado en este

280 Ramírez Blanco Manuel, *Ob. Cit.*, p.127.

sentido debe de cumplir solamente una función conciliadora, donde se medie los derechos de las partes en caso de conflicto, esa es la verdadera relación e intervención del Estado frente al Derecho turístico privado toda vez que el derecho turístico privado está revestido puramente de un derecho civil pues predomina la buena fe en todos los actos emanados del turismo, la estrategia económica que se produzca del turismo, la relación de sujetos involucrados en el turismo, la existencia de licitud en los objetos del turismo, el acuerdo de voluntades entre las partes, el goce, uso y disfrute de un servicio, etc.

#### **f) Breve descripción de las modificaciones agrarias en beneficio del turismo.**

La Ley de la Reforma Agraria o actualmente denominada Ley Agraria ha involucrado al turismo de cierta forma. Se tiene el antecedente que el turismo se involucra con la materia agraria cuando en la década de los setentas el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y la Ley Federal de la Reforma Agraria establecen mecanismos para que los ejidatarios aprovechen su ejido en materia forestal, pesquera y turística, así nacen los proyectos de desarrollo turístico-ejidal, plasmados en los informes de gobierno de sexenios anteriores, pero sin lograr el éxito que se esperaba, este nuevo giro del ejido se da con las constantes reformas a la Ley Agraria, donde se pretende dar al ejido un nuevo aprovechamiento, en lo personal pienso que el denominado ejido turístico no tendrá el éxito adecuado hasta no tener el ejidatario la educación y capacitación turística correspondiente y la concientización del empresario para el justo reparto de las utilidades generadas por la explotación turística del ejido.

Esas reformas pretenden la explotación autónoma del ejido aprovechando los recursos y beneficios que de él emanen, por lo que ahora terceras personas pueden hacer uso del ejido mediante convenios o contratos para su explotación en beneficio de la comunidad ejidal y como medio de inversión, cosa que al parecer solamente se han establecido fideicomisos, logrando que las ganancias sean mayoritariamente favorecidas para el inversionista y no para el ejidatario como lo que sucede en Bahía de Banderas Nayarit y Lago de Tequesquitengo en Morelos, por lo que al ejido turístico debe dársele mayor autonomía en la realización de acciones que protejan la vida de la comunidad que

conforma; es el ejido turístico otro medio al igual que los casinos por los que se puede impulsar fuertemente al turismo.

Las modificaciones recientes en materia agraria que benefician al turismo deben de procurar la participación justa de las utilidades que se generen de la explotación del ejido turístico para los ejidatarios en forma directa e inmediata el artículo 75 de la Ley Agraria vigente señala la participación de sociedades mercantiles o civiles en el dominio de tierras de uso común en las que participen el ejido o la comunidad.

### **g) Los medios de transporte**

El Estado mexicano interviene activamente en los medios de transporte, éstos son una de las principales columnas de desarrollo del turismo, el Estado interviene principalmente a través del Poder Ejecutivo (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) y Legislativo (Congreso de la Unión respecto a la elaboración de leyes); la función del Estado en ésta materia está determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues faculta al Congreso de la Unión (art. 73) para legislar en toda la República en materia de comercio (frac.X), para expedir leyes respecto al derecho marítimo de paz y guerra (frac. XIII), para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos (frac.XVII), para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación (frac.XXIX) entre otras, bajo éstos lineamientos se puede transportar mercancías o personas o hacer uso de los mismos por aire, tierra y mar, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que nos delimita funciones administrativas dentro del Poder Ejecutivo Federal al respecto; en su artículo 36 se señalan las facultades de la S.C.T: le corresponde formular las políticas y programas del desarrollo del transporte y de las comunicaciones así como su regulación, construcción y adiestramiento, actualmente los ferrocarriles con el afán de estar a la vanguardia mundial y de tener un uso más generalizado han sido concesionados a la iniciativa privada por lo cual se modificó el artículo 28 constitucional dejando de ser una área estratégica los ferrocarriles, a cargo del Estado (párrafo IV); la fracción IX del Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite a la S.C.T. realizar concesiones para la explotación de servicios de autotransporte en las carreteras federales y en su

fracción IV nos indica las facultades para concesionar y establecer servicios aéreos, la fracción XIX nos indica las facultades de la S.C.T. para otorgar concesiones y permisos en las comunicaciones por agua y medios de transporte que operen en los puertos marítimos.

Por otro lado el Poder Legislativo ha elaborado la Ley de Vías Generales de Comunicación: donde se señala que las vías generales de comunicación quedan sujetas a los Poderes Federales bajo el permiso expreso de la S.C.T, otras disposiciones relativas son la Ley de Navegación, el Código de Comercio, el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, éstos tres últimos tendrán actuación respecto a los contratos (actos) entre los sujetos de la relación que se origine por los contratos efectuados.

Los medios de transporte han determinado la actividad turística en los principales países receptores del turismo, como en el caso de Londres y Paris donde se efectúan recorridos turísticos, incluso nocturnos para conocer la ciudad (los City by Night o Sightseeing Tours) las cuales resultan ser excursiones de turismo ya sea con carácter turístico cultural, social o recreativo, en la Ciudad de México hace un par de años existió con gran motivación al turista los viajes en globo visitando principalmente las pirámides de Teotihuacán, Xochimilco, y la Villa, ahora existen otros tours parecidos solo que ahora efectuados a través del helicóptero en el D.F. y en el Estado de Hidalgo en globo.

El Estado de cada nación ejerce su soberanía y autoridad respecto a sus caminos, mares y espacio, permitiendo la injerencia de otros a través de (marina mercante, aeronaves extranjeras, camiones o automóviles foráneos) convenios internacionales (extraterritorialidad de la Ley) que están firmados de acuerdo al principio de reciprocidad, de lo cual se originan organismos independientes controladores de esos tráfico como la IATA en materia aérea quien en cierta forma establece normatividades o derechos de vuelo entre sus agremiados tomando en consideración al derecho internacional.

Este ramo (aéreo), ha sido el principal medio de transporte y promotor del turismo extranjero en las últimas décadas, hasta perfeccionarse con los vuelos charters o vuelos fletados que han sido incluidos según el desarrollo de la legislación de cada país, pues reduce costos en su operación y en su oferta, lo mismo sucede en los transportes terrestres (autobuses) dentro de la Unión Europea (Europabus) y en Norteamérica (Greyhound). Por otro lado la industria ferroviaria ha determinado al turismo escénico,

así existen diversos ferrocarriles que van de acuerdo a la geografía del lugar a visitar por ejemplo está el Tren de Montaña, el Tren Regional (éste realiza recorridos nacionales o internacionales) y el Tren Local que realiza recorridos solamente en puntos fijos.

En forma complementaria están los transportes a través de cables como los teleféricos, las telesillas, funiculares, telesquíes que solamente ofrecen el transporte en puntos fijos y áreas determinadas. El transporte náutico a desempeñado una atracción turística para sectores que gustan de los deportes acuáticos, o que gustan experimentar recorridos por mar durante cierto período de tiempo ya sea en viajes sencillos o de gran lujo.

Así tenemos a las embarcaciones deportivas como las canoas, veleros (regatas), kayacs, donde también se pueden practicar el buceo y la pesca; los barcos de pequeño, mediano y gran calado son las embarcaciones que promueven al turismo recreativo de uso colectivo (ferrys, car ferrys, hidrofoil y hovercraft), donde se pueden recorrer extensos ríos o como en el caso de los cruceros que pueden realizar travesías a lo largo de diversos mares internacionales(281).

A partir de 1990 se aumenta el traslado de pasajeros por avión sobre todo en destinos nacionales "el transporte aéreo moviliza 64% (para 1990) del turismo internacional del país".(282)

En cambio se nota durante ese período una disminución en cuanto a los viajeros por cruceros marítimos, no obstante según Agencias de Viajes resultan ser más económicos que los tours organizados por avión, "Cozumel es el puerto más importante (para 1990) respecto al arribo de embarcaciones y movimiento de pasajeros" (283).

Dentro de la corriente de liberalismo social que a tomado el gobierno, se han concertado concesiones de vías de comunicación y transportes a particulares, siendo lo más reciente los ferrocarriles, esas concesiones según el Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1992, en materia de carreteras, volverán a ser propiedad de la Nación cuando concluya su concesión (según el informe se incorporaron 3, 160 km. de nuevas autopistas de cuatro carriles). (284)

281 Ramírez Blanco Manuel, *Ob. Cit.*, p.p.86 a 95.

282 Informe de Labores Sectur, 1 de septiembre de 1989-31 octubre 1990 Lic. Pedro Joaquín Coxwell.

283 *Idem*.

284 Carlos Salinas de Gortari., *Cuarto Informe de Gobierno 1992 Presidencia de la República*, p.29.

Para Manuel Ramírez Blanco los transportes son "factores indirectos del turismo", pues en algunos casos como los servicios, las comunicaciones, algunos medios de transporte no han sido creados específicamente para el turismo o "en función de la industria turística"; donde el Estado debe de velar por su eficacia, mas no por su manutención. (285)

En mi opinión pienso que con mayor participación de la iniciativa privada se desmoronaría todo el monstruo monopólico-burocrático de empleos en los servicios, lo que con una buena planificación podría traer excelentes beneficios a la comunidad, como es el caso de la reciente participación de la iniciativa privada dentro de los ferrocarriles.

#### **h) Diferencias entre la Ley Federal de Turismo vigente con la anterior.**

Antes de entrar en materia comparativa de las Leyes de Turismo en nuestro país es preciso indicar a manera de historia, la aparición de la regulación turística en algunos Estados de la República; en Aguascalientes, el 15 de junio de 1952, se publica en el Periódico Oficial la Ley de Turismo del Estado de Aguascalientes, donde se crea un Organismo público descentralizado (Comité de Turismo del Estado de Aguascalientes) cuyas funciones estarían dirigidas al control, a la regulación y protección del turismo en coordinación con las dependencias federales similares, en el Estado de Baja California el 31 de enero de 1965 se publica en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Turismo del Estado de Baja California, en la que también se pretende fomentar el turismo creándose para ello la Dirección de Turismo y la Organización Estatal de Turismo respetando políticas del entonces Departamento de Turismo (hoy SECTUR).

La Dirección Estatal de Turismo del Estado de Campeche fue creada por Ley publicada el 25 de noviembre de 1954 la que podrá sugerir al Ejecutivo Federal por medio del gobierno del Estado, la promoción de leyes y expedición de reglamentos turísticos así como la solución a los problemas del ramo, se dedicará a estudiar al turismo desde el punto de vista socio-económico; en Coahuila el Patronato Estatal de Turismo y la Dirección Estatal de Turismo estimularán la actividad turística, recurriendo incluso a la iniciativa privada pudiendo crear delegaciones regionales.

En Durango existe una diversa regulación al respecto, se constituyen Comités Regionales y Estatales los que celebrarán convenios con la iniciativa privada y con las dependencias federales para estimular el turismo, la Dirección de Turismo del Estado de Durango es la autoridad principal como enlace entre los organismos turísticos del Estado y el Poder Ejecutivo Federal en coordinación con los lineamientos emitidos por SECTUR; el Estado de Guerrero, tiene reglamentación turística muy diversa pues han creado los Patronatos de Turismo de Acapulco y Taxco quienes se encargaban de imponer impuestos del 5% al sector involucrado, posteriormente se crean los Cuerpos Especiales Auxiliares de Turismo que llevan hacia la creación de convenios entre el Gobierno local y el entonces Departamento Federal de Turismo, se crean acuerdos y Decretos para que se establezcan instituciones promotoras de turismo local así como aquellas para el auxilio a turistas (Procuraduría de la Defensa del turista), el 17 de agosto de 1987 en el Periódico Oficial del Estado, se publica la Ley de Fomento al Turismo vigente aún, la que tiene como objetivo regular las acciones del Gobierno Local, municipal en cuanto al fomento y desarrollo de la actividad turística del Estado, comprendiendo la regulación de la infraestructura, de los servicios, del desarrollo hotelero, de los estímulos fiscales, del establecimiento de empresas turísticas privadas, sociales o de participación estatal entre otras importantes funciones (arts. 1 y 2):

El Estado de Hidalgo tiene una Ley estatal de turismo muy práctica, se publica el 8 de noviembre de 1949 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, donde se estima que es deber del Estado en tomar las medidas necesarias para proteger los recursos turísticos, pudiendo para ello expropiar por causas de interés público la propiedad particular, esta ley además contempla un apartado sobre la protección y cuidado de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y la creación de la Comisión de Turismo del Estado de Hidalgo quien podrá realizar la planeación necesaria para la formación de la industria turística estatal; en Jalisco la Comisión de Turismo del Estado de Jalisco creada por acuerdo del 29 de abril de 1952, es el órgano oficial turístico, promoviendo al turismo en forma coordinada con las autoridades federales, es la encargada de la promoción turística local a nivel nacional y extranjero en forma conjunta con SECTUR; en Morelos durante 1947 se expide la Ley de Turismo del Estado, misma que crea al Departamento de Turismo del Estado de Morelos para regular y controlar la actividad turística, el 25 de enero de 1965 en el Periódico del Estado de Morelos se publica la Ley de Promoción Turística que crea un organismo público descentralizado denominado Promoción Turística de Morelos para promover al turismo en dicha entidad.

En el Estado de Puebla por acuerdo del 4 de diciembre de 1964 se crean como dependencias directas del Ejecutivo local a la Comisión de Promoción Cultural, a la Comisión Técnica de Planeación y a la Comisión de Promoción Industrial y Turística, en 1965 se deroga la Ley que crea la Comisión de Turismo del Estado de Puebla de 1951 publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 17 de diciembre de 1965 estableciéndose por convenio la regulación sobre las actividades turísticas (Departamento de Turismo o SECTUR y Gobierno del Estado de Puebla); en el Estado de Querétaro se crea la Comisión de Turismo Local el 31 de diciembre de 1957 en la que figuran aunque en escasa presencia organismos de carácter privado, ésta regulación desde su inicio pretendió ser autónoma de la relación federal; en San Luis Potosí la Ley Impulsora del Turismo publicada en el Periódico oficial del Estado de San Luis Potosí el 20 de marzo de 1947, declara de utilidad pública el establecimiento de hoteles y campos turísticos para la promoción turística local, en 1959 se crea la Ley de Fomento Económico de San Luis Potosí donde la actividad turística se concesiona a los particulares y se exenta de impuestos en algunas materias afines; en el Estado de Tabasco con la Ley de turismo publicada el 1 de agosto de 1959 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco centraliza las funciones turísticas en el Departamento Local de Turismo, como se puede ver cada Estado es capaz de elaborar su ordenamiento jurídico turístico con cierta autonomía federal, por lo que bien podría llevarse a cabo la actividad turística dentro de la plena autonomía estatal, (de acuerdo a la importancia del turismo de cada Estado).

Dentro de la Dedicatoria a la Ley Federal de Turismo de 1993, el titular del ramo turístico de entonces, Lic. Pedro Joaquín Codwell dice " se pretende con ésta nueva Ley desregularizar el marco jurídico aplicable a prestadores de servicios turísticos para facilitar la inversión extranjera y nacional en las instalaciones turísticas, generando mayor captación de divisas y de empleos.

Esta nueva Ley Federal de Turismo fue presentada por el Ejecutivo con origen del Senado el 9 de diciembre de 1992, turnada a la Comisión de Turismo con fecha de su primera lectura el 17 de diciembre de 1992, segunda lectura el 18 de diciembre de 1992 y publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1992 aprobada por 302 votos. (286)

Se refuerza la coordinación entre el sector y las dependencias afines para evitar la duplicidad en los trámites de los particulares ante diversas autoridades y la descentralización en la toma de decisiones, la pronta atención a las quejas mediante una coordinación con PROFECO, la promoción turística por medio del Catálogo Nacional Turístico y la firma de diversos convenios en materia de promoción turística". (287)

A manera de resumen tenemos la siguiente relación histórica de las Leyes Federales de Turismo:

En 1949 se crea la Ley Federal de Turismo, el 3 de enero de 1961 se crea una segunda Ley Federal de Turismo para el fomento del turismo, para la supervisión de servicios turísticos, para crear y autorizar escuelas de capacitación y dirigir la propaganda turística oficial, se crea el Catálogo Turístico Nacional y se pone en marcha la operación jurídica del turismo entre las entidades turísticas gubernamentales y privadas; el 14 de agosto de 1967 se publica otra Ley Federal de Turismo con ligeras modificaciones en cuanto a la promoción turística; en octubre de 1969 se publica el Reglamento de Agencias de Viajes tomando como antecedente los acuerdos anteriores al Reglamento donde se disponía que "las agencias de viajes cobren un 10% de comisión bajo tarifa autorizada de hoteles, moteles, restaurantes, casa de huéspedes, clubes y negocios turísticos", (288).

Además en este mismo mes de 1967 se publica el Reglamento de Guías de Turismo y Guías de Choferes; el 29 de diciembre de 1973 se crea la Ley de Fomento al Turismo, el 15 de enero de 1980 se crea la Ley Federal de Turismo con diversas reformas como la del 29 de diciembre de 1981, el 29 de diciembre de 1983 se crea una nueva Ley Federal de Turismo abrogando a la que creó el Banco Nacional de Turismo del 29 de diciembre de 1981, publicada el 6 de febrero de 1984, abrogándose por la Ley Federal de Turismo vigente del 18 de diciembre de 1992 publicada el 31 de diciembre de 1992. (289)

287 Pedro Joaquín Codwell, *Dedicatoria a la Ley Federal de Turismo 16 de agosto de 1994*.

288 Jiménez Martínez Alfonso De Jesús, *Ob. Cit.*, p.p. 82-83.

289 Olivera Toro Jorge, *Ob. Cit.*, p.110.

A continuación mencionamos las diferencias más trascendentales entre la Ley de Turismo vigente con la anterior:

**LEY FEDERAL DE TURISMO 1991**

Tiene por objeto la regulación, clasificación y control de los servicios turísticos (art. 2 fracc. V).

Se considera servicio turístico los prestados a través del sistema de tiempo compartido (art. 4 fracc. I, III - IV), embarcaciones, arrendadores de autos, transportes terrestres, marítimos fluviales, aéreos y la custeras, guías de turistas, choferes, hoteles, moteles, albergues, campamentos y arrendadores de casas rodantes.

Los prestadores de servicios se hayan sujetos a una clasificación obligatoria a SECTUR (Registro).

**LEY FEDERAL DE TURISMO VIGENTE**

Ahora se añaden otros temas de suma importancia como la elevación del nivel de vida en las entidades federativas y municipios turísticos, se mejora la calidad de los servicios turísticos, se fomenta la inversión de nacionales y extranjeras, se promueve la participación privada y social, se promueve el turismo social y el fortalecimiento del patrimonio histórico y del equilibrio ecológico (art. 2 fracc. II, IV, VI, VII, VIII y IX)

No se considera el tiempo compartido ni a los arrendadores de auto embarcaciones, arrendadores de coches, restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos

Los que no se encuentren en áreas turísticas como en hoteles, moteles, museos, zonas arqueológicas pueden pedir su inscripción voluntaria.

Suprime en esencia algunos artículos del capítulo II Programación Turística denominándolo De la Planeación de la Actividad Turística. Incluye un nuevo título denominado De la Descentralización de Funciones, desaparece el Capítulo III Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo, prevaleciendo una Comisión Ejecutiva de Turismo como órgano de consulta y resolutorio de asuntos de competencia entre la Administración Pública Federal.

Se crea un Título Cuarto denominando De la Promoción y Fomento al Turismo en el que se incluye un capítulo referente a la cooperación turística internacional y de representación en el extranjero.

Los prestadores de servicios están contemplados dentro del Título Quinto de los aspectos operativos bajo un régimen voluntario y regulados por ésta Ley y por PROFECO. La administración se encarga básicamente de verificar

mas no de vigilar (SECTUR), se deroga todo reglamento turístico conjugándose en uno solo.

Esta nueva Ley da origen al Reglamento respectivo publicado el 2 de mayo de 1994 en el Diario Oficial de la Federación el cual concentra reglamentaciones dispersas como las que se tenían con el reglamento de Establecimientos de Hospedaje, de Agencias de Viajes, de Guías de Turistas, añade Operadoras de Buceo y empresas de intercambio de servicios turísticos sin aparejar éstas a tiempo compartido que ofrezcan servicios en forma directa el período vacacional en varios destinos.

La intención de la nueva Ley de Turismo es la descentralización de funciones para que las entidades federativas adquieran más responsabilidad en la promoción y desarrollo del turismo, se reducen de 108 artículos a 55, se elimina un paternalismo profundo en el turismo, en cuanto a la clasificación de hoteles, la nueva Ley pretende establecer un sistema privado de clasificación de acuerdo a un sistema internacional donde SECTUR solo actuaría como árbitro en caso de contingencias.

La nueva Ley Federal de Turismo vigente busca adecuar las nuevas circunstancias del país para el apoyo de la descentralización de la industria turística, la nueva normatividad involucra a los prestadores de servicios en la toma de decisiones que afectan al sector, haciéndolos copartícipes y corresponsables de su desarrollo, continúa señalando que con esta nueva Ley se pretende coordinar acciones entre las dependencias de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades y municipios, la característica de ésta Ley es como ya advertimos, la desregulación del marco jurídico de la actividad turística para promover la inversión extranjera y nacional coadyuvando al desarrollo regional y la de fortalecer al turismo social para lo cual las entidades y dependencias se coordinarán; se crea una Comisión Ejecutiva de Turismo para lograr la eficiencia en el sector y se prevé la elaboración del Catálogo Nacional Turístico para la orientación y promoción del turismo, la nueva Ley establece que en la prestación de servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, edad, credo político o religioso, nacionalidad y condición social, sin mencionarlos específicamente como lo hacía la Ley anterior en su artículo 5to., las denuncias de los extranjeros con motivo de incumplimientos en los servicios podrán presentarse ante PROFECO ya sea en México o en el extranjero mediante correo certificado. (290)

Como dato curioso he estudiado que en algunas leyes aparece la siguiente frase: "la presente Ley es de interés público" para lo cual he recurrido al Diccionario Jurídico Mexicano el cual en su tomo I-O nos expresa que el interés público es el "conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado". (291)

Nos comenta el Diccionario anteriormente señalado que "el interés público es protegido por el Estado, no sólo mediante disposiciones legislativas sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigidos a satisfacer las necesidades colectivas". (292)

La utilidad pública es sinónimo de interés público pues con ella se establecen servicios públicos, hay la apertura de calles, se da el embellecimiento de una población, etc., siendo la satisfacción primordial del interés público la finalidad primordial de las diversas actividades reglamentadas por la Ley que se conocen como servicios públicos.

Otras leyes especifican en su proemio "es de interés social". El interés social es de acuerdo con algunos autores con carácter más restringido según el Diccionario Jurídico Mexicano, "el interés público se constituye solamente por las pretensiones que tiene el Estado para satisfacer sus necesidades como Institución, de acuerdo con ésta concepción las demás pretensiones dirigidas a satisfacer necesidades colectivas deben denominarse interés social o general"(293).

El orden público otro concepto añadido a algunas legislaciones es aquel según el multicitado Diccionario, que " en sentido general designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad, está asociado a la paz pública, es el conjunto de principios normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de derechos extranjeros"(294).

291 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa,-UNAM, México, 1988, p.1779.

292 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Ob. Cit, p.1780.

293 Idem. p.1780.

294 Idem. p 2279

El interés jurídico es en términos generales para el Diccionario Jurídico "la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho"(295).

El interés privado es "el conjunto de pretensiones tuteladas por el derecho que tiende a satisfacer las necesidades específicas de determinados individuos y grupos sociales, es contraposición del interés público y está tutelado por el derecho privado".(296)

El interés nacional compete a la satisfacción de las necesidades del país, dentro del ámbito de su soberanía.

En algunos casos prácticos como en la Ley Federal de Protección al Consumidor el orden público y el interés social se traducen como los medios por los cuales se evita "la concesión de la medida cautelar de la suspensión en el juicio de amparo"(297).

Existe una jurisprudencia sobre el orden público que al respecto señala: LEYES, SUSPENSIÓN CONTRA LAS. PROCEDE EN CASOS EN QUE AFECTE INDIRECTAMENTE AL ORDEN PÚBLICO. El Objeto de las leyes es mantener la coexistencia de los derechos de los particulares entre sí y en sus relaciones con el Poder Público, y en tal concepto, el cumplimiento de las leyes interesa al orden social. No todas afectan directamente al orden público, y cuando sólo de manera indirecta lo afectan los efectos de las leyes se pueden suspender sin perjuicio para la sociedad o el Estado". (298)

El orden público bien puede estimarse directamente del legislador pero como nos indica la Jurisprudencia "Si bien es cierto que la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometían para su resolución. Resulta pues indudable que los jueces, en casos determinados, pueden calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una ley, y no podrían declarar éstos que no siendo ya aplicable una ley en los conceptos que la informaron por cuestión de orden público, conserva aún ese carácter y que subsisten sus finalidades." (299)

295 *Ibidem*, p. 1778

296 *Ibidem*, p. 1779

297 Ovalle Fabela José, *Ob. Cit.*, p. 2.

298 Ovalle Fabela José, *Ob. Cit.*, p. 8.

299 *Ibidem*, p. 9.

## **CONCLUSIONES**

---

El turismo puede generar recursos en la misma magnitud que los recursos petroleros en nuestro país, además de desarrollar movimientos de masas humanas en forma temporal, que puede tratarse de nacionales como de extranjeros, utilizando la estructura de servicios instaurados por parte del Estado y de la iniciativa privada, es por ello que a la dirección del turismo debe de dársele mayor autonomía en la toma de sus decisiones, para lo cual sería conveniente que el sector turístico transformara su intervención directa del Estado por una participación mayoritaria de particulares, dejando en manos del gobierno la médula estructural del turismo, (regulación).

El llamado Derecho Turístico o conjunto de normas de Derecho que regulan al turismo y sus actividades pertenecen directamente a las facultades explícitas del Estado dentro de su trilogía constitucional. Se entiende al Derecho Turístico dentro de un concepto genérico como el conjunto de normas que regulan a los sujetos que están involucrados de una u otra forma con la actividad turística, ya sea a través del goce, uso o disfrute de un servicio o de la prestación del mismo. Es innegable que países desarrollados han demostrado una técnica superior en materia de administración, aprovechamiento y desarrollo del turismo a lo cual México ha adaptado solamente una pequeña parte de esa corriente internacional como son el establecimiento de Normas Oficiales Mexicanas apegadas en principio de las Normas Internacionales sobre los servicios turísticos, pero la capacitación turística, debería de estar más actualizada, para lo cual opino que el sistema educativo en este sector debería de encomendarse también a un posible órgano nacional de turismo el cual tendría gran influencia de la iniciativa privada, aunando a ello funciones de desarrollo, planeación y fomento turísticos.

El Derecho Turístico debería de estar unido en una sola compilación de leyes en la que deberá comprender al turista nacional, conacional y al turista extranjero, comprender la seguridad, protección, derechos y obligaciones, de los sujetos del turismo de acuerdo al derecho positivo mexicano.

Esta compilación de Derecho Turístico bien podría darse en un llamado Código Turístico integrado por disposiciones aduaneras, hacendarias, migratorias, de prestación de servicios, de medios de transporte, comunicación y de contratos como serían de arrendamiento, de prestación de servicios, etc. Doctrinalmente el Derecho turístico

compete a la rama mixta del derecho es decir estará conformado por el derecho social, privado y público.

Actualmente se ha pretendido unificar ordenamientos a través del nuevo Reglamento de la Ley Federal de Turismo, pues anteriormente se tenía la multiplicidad de normas y dependencias que ejecutaban acciones en el turismo, a lo cual hoy principalmente se reduce la competencia a SECTUR, en cuanto a registro, control y administración del turismo y PROFECO para sancionar incumplimientos o irregularidades en éste sector, probablemente estos son los primeros pasos hacia una unificación del Derecho Turístico aplicable por una sola dependencia administrativa.

La abrogación de los reglamentos turísticos dispersos que antes existía es un avance en la regulación turística a mi parecer es un acierto jurídico pues se distribuye y aumenta equitativamente la fuerza jurídica administrativa a los sectores competentes.

La Ley Federal de Turismo se encuentra a mi parecer bien fundamentada, al igual que el derecho turístico como conjunto de normas relativas al turismo, pues la Constitución se refiere en su artículo 73 fracción XXX en las facultades del Congreso para "expedir todas las leyes necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución", lo cual indica la facultad discrecional del Estado en crear leyes de acuerdo a las necesidades socioeconómicas y políticas del país en la cual cabe perfectamente incluir al turismo por ser un fenómeno socioeconómico y político, bien podría quedar el ordenamiento turístico unido dentro de una Ley Federal de Turismo más completa, donde la intervención del Estado se pondría de manifiesto en la promulgación de sus avances y alcances jurídicos.

No obstante la participación en la regulación regional del turismo puede darse en los Estados de la Federación siempre y cuando se respete el espíritu legislativo del ordenamiento principal (Ley Federal de Turismo) así se daría mayor autonomía al Estado y al Municipio y un mejor aprovechamiento de los recursos turísticos locales, toda vez de que cada región conserva para sí una característica turística diferente a otras.

Es importante establecer una adecuada concientización entre los receptores del turismo sobre el turista llámese nacional o extranjero pues con ello ayudará en parte a dar seguridad al visitante y promoverá su regreso.

Considero oportuno la apertura de Casinos en México como un recurso de promoción turístico y económico en aquellos lugares donde el turismo ha enfrentado en los últimos tiempos una desventaja con los destinos turísticos internacionales y un decaimiento en el turismo nacional.

Por otro lado en mi opinión estos establecimientos deberían de operar de acuerdo a horarios previamente determinados sin discriminar raza, nacionalidad, sexo, debiendo de cobrar la admisión a dichos establecimientos, independientemente de los gastos que por distracciones dentro del establecimiento se generen para evitar con ello el despilfarro económico sobre la clase trabajadora.

Así la entrada estaría condicionada a personas que pudieran pagar el precio por la entrada y cuotas por cada juego a disfrutar, con horarios y días determinados, o bien a personas que solamente desearían conocer el establecimiento, disminuyendo la pasión por acudir a dichos lugares, es decir que los casinos sean solamente fuente de esparcimiento turístico, donde el Estado regularía su funcionamiento como son la venta de bebidas alcohólicas, la entrada de menores de edad, mas no su administración interna del casino.

Una evolución del marco jurídico sobre la regulación de los juegos y sorteos en México estaría no solo sujeta a las decisiones del Ejecutivo o sea SECTUR a través de la Ley Federal de Turismo y su Reglamento respectivo, de SEGOB y SHCP a través de todos sus acuerdos o decretos y circulares sino que la participación de la sociedad en general, incluyendo a instituciones y organizaciones privadas nacionales correspondientes, tomando en consideración aspectos prácticos como la opinión de la sociedad, el caso de los menores de edad, la educación, la cultura y los jugadores compulsivos para lograr aspectos positivos y evitar aspectos negativos sobre la apertura de casinos en México y su reglamentación correspondiente.

La apertura de casinos fundamentalmente pero no restrictivamente involucraría a sectores con capacidad económica suficiente, por lo que se debe de tener mucho cuidado en los lugares donde se establecerían, sobre todo si los casinos se enfocan al rescate del turismo y si se toma en cuenta que los casinos podrían elevar el potencial económico nacional, (impuestos, rentabilidad, impacto regional, tomando en consideración la cercanía geográfica de la competencia norteamericana v.g. Las Vegas)

Otra sugerencia que hago ante estas conclusiones, es que el Estado a través de la SEP, SECTUR, y de los órganos desconcentrados como INBA, CONACULTA, INAH y otras Instituciones elaboren un "bono turístico" disponible tanto para turistas nacionales como para extranjeros, el cual permitiría en un lapso de tiempo la entrada a sitios turísticos nacionales y cercanos a la localidad donde se adquieran, como es el caso de museos, zonas arqueológicas, recorridos coloniales, y servicios de transporte, para lo cual el turista se vería obligado a conocer los destinos de cada bono, aprovechando así su tiempo libre y evitando las filas y altos costos en las entradas a los sitios turísticos, mientras que para el empresario significaría una mejor distribución de los ingresos de acceso a los lugares turísticos. El bono turístico, técnicamente impulsaría al turismo social.

La Secretaría de Turismo debería de convertirse en un organismo desconcentrado, con participación de la iniciativa privada, tal vez con el carácter de Instituto Nacional de Turismo, con participación activa de la iniciativa privada y, gubernamental, dejando como ya habíamos apuntado, la intervención directa del Estado en materia de regulación turística.

Bajo este aspecto señalamos que no obstante a la fecha solamente existen los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas para: la elaboración y llenado de los formatos de porte pagado para quejas y sugerencias en los establecimientos de hospedaje (NOM 01-Tur-1994) los relativos a las agencias de viajes (NOM 02-Tur-1991) los relativos a los establecimientos de alimentos y bebidas (NOM 03-Tur-1994), los relativos a las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos (NOM 04 tur-1994), los relativos a las operadoras de buceo para garantizar el servicio (NOM 05-Tur-1994) y los de seguridad e higiene que deberán cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes (NOM 06-Tur-1994) y que se ha dado especial interés respecto a la participación de la iniciativa privada (prestadores de servicios correspondientes) en cuanto a la futura afectación de cada norma.

En este sentido pienso que la creación de normas de este tipo contendrán por fin una normatividad real, donde la intervención del Estado debe de ser directa y apegada a las necesidades económicas y sociales del turismo actual. Sin establecer obstáculos burocráticos para su desarrollo.

El sistema tarifario turístico, (venta de boletos de avión, hospedaje, servicios, excepto tarifas aduanales) debe de dejarse en manos de la libre oferta turística, tomando consideraciones de precios y tarifas de destinos turísticos internacionales para hacer competentes los precios de los destinos turísticos nacionales, sin tener el acostumbrado sistema proteccionista social sobre el costo de los pasajes.

Por lo que afirmo que con una activa participación de la sociedad interesada en el turismo y de una adecuada intervención estatal el turismo en nuestro país podría traer a México una mejor estabilidad económica y social, mediante una firme y rígida capacitación turística.

**BIBLIOGRAFIA****ACERENZA MIGUEL A.**

Promoción Turística

Editorial Trillas

México 1983

2a. edición

**ALEMAN VELASCO MIGUEL**

Quince Lecciones de Turismo

Consejo Nacional de Turismo

México 1971

1a. edición

**ANDRADE SANCHEZ EDUARDO**

Teoría General del Estado

Editorial Harla

México D.F. 1987

**ANDRADE SANCHEZ EDUARDO**

Introducción a la Ciencia Política

Editorial Harla

México 1983

**ARNAIZ AMIGO AURORA**

El Estado y su Derecho

Editorial Porrúa

México D.F. 1987

**ARNAIZ AMIGO AURORA**

Estructura del Estado

Miguel Angel Porrúa Editores

México D.F. 1979

1a. edición.

**BAULLON ROBERTO C.**

Los municipios turísticos

Editorial Trillas

México D.F. 1990

**BAULLON ROBERTO C.**

Las actividades turísticas y recreacionales

Editorial Trillas

3a edición 1990

1a. reimpresión 1992

México D.F.

**BRAVO CARO RODOLFO**

Guía del Extranjero

Editorial Porrúa

México 1979

**BRONISLAW MALINOWSKI**  
Trad. A. R. Cortázar.  
Una Teoría Científica de la Cultura  
Editorial Sudamericana  
Buenos Aires, Argentina  
4ta Edic. 1970

**CABALLERO GLORIA**  
Historia Legislativa del turismo en México  
Instituto de Investigaciones Turísticas  
México D.F. 1973

**CARVALHO NETO PAULO**  
Concepto del Folklore  
Edit. Pomarca  
España 1985  
1a. edición.

**CLYDE KLUCKHOHN**  
Antropología  
Fondo de Cultura Económica  
1a edición 1949  
6a. reimpresión  
México D.F. 1971

**COLIN SANCHEZ GUILLERMO**  
Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido  
Editorial Porrúa  
México D.F. 1990  
1a. edición

**COLIN SANCHEZ GUILLERMO**  
Derecho Mexicano de Procedimientos Penales  
Editorial Porrúa  
México 1985  
1a. edición 1964

**DE ARRILLAGA JOSE IGNACIO**  
Sistema de Política Turística  
Ediciones Aguilar  
Madrid, España 1955

**DE LA TORRE PADILLA OSCAR**  
El Turismo Fenómeno Social  
Fondo de Cultura Económica  
7ma reimpresión 1992  
México D.F. 1992

**DE LA TORRE PADILLA OSCAR**  
El Turismo Fenómeno Socio-Económico y Cultural  
Textos Universitarios UNAM  
México D.F. 1976

**DE KADT MANUEL**  
 Turismo ¿Pasaporte al desarrollo?  
 Ediciones Endymión  
 Madrid, España 1979

**DE PINA VARA RAFAEL**  
 Estatuto Legal de los Extranjeros  
 Editorial Porrúa  
 7ma edición  
 México D.F. 1992

**DEL PALACIO DIAZ ALEJANDRO**  
 Teoría Final del Estado  
 Miguel Angel Porrúa Editores  
 México D.F. 1986

**DI FILIPPO MARIA ISABEL**  
 Tiempo Compartido Un Condominio Especial  
 Editorial Abeledo-Perrot  
 Buenos Aires, Argentina 1987.

**ENGEL LEONARD**  
 El Mar Colección de la Naturaleza de Time Life  
 Ediciones Culturales Internacionales  
 2a edición  
 México 1983

**ENGELS F.**  
 El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado  
 Editorial Progreso,  
 Trad. al español por Editorial Progreso  
 Investigación por L.H. Morgan  
 4a. edición.  
 Moscú URSS, 1978

**GABINO FRAGA**  
 Derecho Administrativo  
 Editorial. Porrúa  
 27a. edición.  
 México 1988

**GARCIA Y GRIEGO MANUEL**  
 México y E.U.A. frente a la migración de los indocumentados  
 Miguel Angel Porrúa Editores  
 México D.F. 1988

**GONZALEZ A. ALPUCHE RAFAEL**  
 Temática y Legislación Turísticas  
 Asociación Nacional de Abogados  
 México D.F. 1978  
 2a edición.

**GONZALEZ OROPEZA MANUEL**  
 La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes  
 UNAM  
 2a. edición  
 México D.F. 1987

**GONZALEZ URIBE HECTOR**  
 Teoría Política  
 Editorial Porrúa  
 México D.F. 1984

**GOODY, JACK**  
 Cooking, Cuisine and Class  
 Cambridge University Press  
 University of Cambridge 1982  
 1st. published 1982  
 Reprinted 1989

**HERRAN SALVATTI MARIANO/CARLOS F. QUINTANA ROLDAN**  
 Legislación Burocrática Federal  
 Editorial Porrúa S.A.  
 1a. edición  
 1986  
 México D.F.

**JIMENEZ MARTINEZ ALFONSO DE JESUS**  
 Turismo, Estructura y Desarrollo  
 Editorial Mc. Graw-Hill  
 México D.F. 1992  
 1a edición

**KELSEN HANS**  
 Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado  
 Editorial Porrúa  
 México D.F. 1987

**KELSEN HANS**  
 Teoría General del derecho y del Estado  
 UNAM Textos Universitarios  
 Trad. Eduardo García Maynes  
 México 1988  
 4ta reimpresión

**LEGORRETA JORGE/METROPOLIS**  
 Guía del Pleno Disfrute de la Ciudad de México  
 El Equilibrista: Diseño Gráfico y Servicios Editoriales S.C.  
 México 1994

**LEON AURORA**  
 El Museo, Teoría, Praxis y Utopía  
 Ediciones Cátedra S.A. Madrid 1986

**LOPEZ PORTILLO Y PACHECO JOSE**  
Génesis y Teoría General del Estado Moderno  
Dirección de Publicaciones IEPES-PRI  
3a. edición  
México 1976

**MC INTOSH ROBERT/Shashikant Gupta**  
Turismo Planeación, Administración y Perspectivas  
Editorial Limusa  
1a edición  
México D.F. 1983

**MEYER KARL E.**  
El Sequero del Pasado  
Fondo de Cultura Económica  
Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni  
1a edición.  
México 1990

**MILNE LORUS J/MARGERY MILNE**  
Las Montañas  
Colección de la Naturaleza Time Life  
Ediciones Culturales Internacionales  
México 1983

**OLIVERA TORO JORGE**  
Legislación y Organización Turística Mexicana  
Editorial Porrúa  
3a. edición.  
México D.F. 1988

**PEARCE DOUGLAS**  
Desarrollo Turístico  
Editorial Trillas  
México D.F. 1991

**PEREZ BONNIN ENRIQUE**  
Tratado Elemental de Derecho Turístico  
Editorial Dalmón  
Barcelona, España  
1978

**PEREZNIETO CASTRO LEONEL/MARIA ELENA MANCILLA Y MEJIA**  
Manual Práctico del Extranjero en México  
Editorial Harla  
México D.F. 1993  
2a. edición

**PORRUA PEREZ FRANCISCO**  
Teoría del Estado  
Editorial Porrúa  
México D.F. 1992  
25a. edición.

**PUZO MARIO**  
Las Vegas Por Dentro  
Organización Editorial Novaro S.A.  
Naucalpan de Juárez México 1978  
1a. edición.

**RAMIREZ BLANCO MANUEL**  
Teoría General del Turismo  
Editorial Diana  
México D.F. 1984-88  
4a y 7a reimposición

**REYES HERODES JESUS**  
En Busca de la razón del Estado  
Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa  
México D.F. 1982

**STAKER LEOPOLD. A.**  
El Desierto Colección de la Naturaleza Time Life  
Ediciones Culturales Internacionales  
2a. edición.  
México 1980

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE**  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
Tomo I  
México D.F. 1994

**TRUEBA BARREA JORGE/TRUEBA URBINA ALBERTO**  
Ley Federal del Trabajo  
Editorial Porrúa  
México 1983

**UNAM/INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS**  
La formación del Estado mexicano  
Editorial Porrúa  
México 1984  
1a edición.

**V.I. LENIN**  
El Estado y la Revolución.  
Editorial Progreso Moscú URSS.  
Ediciones de Cultura Popular México D.F.  
1978  
Traducción al español por Editorial Progreso  
2a. edición.

**VALDES RODRIGUEZ JOSE DE JESUS**  
La Protección Jurídica de los Monumentos Arqueológicos e Históricos en México  
INAH  
1a. edición. México D.F.

**VILLAREAL RENE**  
 Mitos y Realidades de la Empresa Pública  
 Editorial Diana  
 México D.F. 1988

**VILLASEÑOR DAVALOS JOSE LUIS**  
 Derecho Turístico Mexicano  
 Editorial Harla  
 México D.F. 1992

**WITOLD RYBCZYNSKI**  
 Esperando el Fin de Semana  
 Colección Reflexiones  
 Emcé Editores  
 Barcelona, España 1992

**ENCICLOPEDIAS, REVISTAS Y LEGISLACION:**

**ABELED-ERROT**  
 Diccionario Jurídico  
 Tomo II  
 Buenos Aires, Argentina 1986

**BANDOS DE 1771-1774**  
 Antonio María Bucareli y Ursúa  
 Nueva España 1771

**COLECCION PORRUA**  
 Ley Federal de Turismo  
 6a. edición  
 México D.F. 1991

**COLECCION PORRUA**  
 Ley Federal de Turismo  
 8a. edición  
 México D.F. 1993

**COMENTARIOS QUE HAN MEDIADO ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL MISMO CON MOTIVO DE LAS INFRACCIONES DE LAS LEYES QUE PROHIBEN LOS JUEGOS COMETIDOS EN ESTA CIUDAD QUE SE PUBLICAN POR ACUERDO DE ESTE CUERPO.**  
 Querétaro 1887  
 Tipografía de González y Comp.

**CONCANACO-SERVITUR**  
 Revista Año 2 num 22  
 Febrero-marzo 1993  
 México D.F.

**CUADERNOS DE CONSULTA POPULAR**  
 Reuniones Nacionales-Turismo  
 IEPES-PRI  
 México 1982

**CUERVO S. RAIMUNDO**  
 El Turismo Social aplicado a la Juventud  
 Cuaderno de la Conferencia "Tribuna de la juventud"  
 México D.F. 22 de febrero de 1964

**DIARIO OFICIAL**  
 21 de junio 1989  
 Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo

**DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL**  
 Editorial Heliasta  
 T VII y IV  
 21a. edición  
 Buenos Aires, Argentina  
 1989

**DICCIONARIO HISPANICO UNIVERSAL**  
 Tomo I  
 W.M.Jackson Inc. Editores.  
 México D.F.  
 8a.edición 1962

**DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO**  
 Tomos I-O y P-Z  
 Instituto de Investigaciones Jurídicas  
 Editorial Porrúa S.A. UNAM  
 2a y 6a. edición.  
 México 1988 y 1993

**DICCIONARIO PORRUA**  
 Historia, Biografía y Geografía de México  
 Editorial. Porrúa  
 5a. edición  
 México D.F

**DIOCESIS DE PUEBLA**  
 Palacio Episcopal de Puebla de los Angeles  
 1784

**D.D.F.**  
 Folletos de Información Turística  
 Museos de la Ciudad de México

**EDITORIAL BIBLIOGRAFIA OMEBA**  
 Enciclopedia Jurídica OMEBA  
 T. XVI, XXII, XXIV  
 Buenos Aires, Argentina 1954.

**EDITORIAL FRANCISCO SEIX**  
 Nueva Enciclopedia Jurídica  
 T. XIII  
 Barcelona, España 1979

**EDITORIAL SISTA**  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
México D.F. 1992

**ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES**  
Tomo Antropología  
Ediciones Mensajero  
Bilbao, España 1983

**ENCICLOPEDIA TEMATICA ARGOS**  
Tomo Juegos y Deportes  
Editorial Argos  
Barcelona, España 1970

**DEPARTAMENTO DE TURISMO**  
100 Zonas Arqueológicas de Interés Turístico  
Noviembre 1968

**FERNANDEZ FUSTER LUIS**  
Enciclopedia del Turismo  
Tomos I-VI  
Nueva Editorial Interamericana  
México D.F. 1985

**FONATUR**  
Folleto, Reglas de Operación de Crédito y 20 Aniversario  
Dirección de Crédito  
Agosto 1984

**GOVEA RODRIGUEZ JESUS**  
Estudio del Turismo Social  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
México 1991

**GUIA TURISTICA ESTATAL**  
Gobierno del Estado de Morelos/SECTUR

**INFORME DE LABORES**  
SECTUR Lic. Pedro Joaquín Cudwell  
1 de septiembre de 1989 al 31 de octubre de 1990

**LIBRAIRIE LAROUSSE**  
Diccionario Larousse  
Ediciones Larousse  
1ª edición.  
19ª. reimpresión.  
México 1987

**LOPEZ MONROY JOSE DE JESUS**  
Diccionario Jurídico Mexicano  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
UNAM  
Edit. Porrúa  
México 1991  
4a edición.  
T IV

**MEXICO DESCONOCIDO**  
Gula Ciudades Coloniales No. 5 Edición especial  
2a. edición  
Editorial Jilguero  
México D.F.  
1993

**MEXICO DESCONOCIDO**  
Número 167 Enero  
Editorial Jilguero  
México 1991

**MEXICO DESCONOCIDO**  
Gula Zonas Arqueológicas No.4 Edición especial  
2a.edición  
Editorial Jilguero  
México D.F.  
1993

**MEXICO DESCONOCIDO**  
Número 183  
Editorial Jilguero  
México D.F.  
1992

**NOVO VALENCIA GERARDO**  
Diccionario General de Turismo .  
Editorial Diana  
1a edición 1977  
México D.F.  
4ta. reimpresión 1983

**ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO**  
Folleto Medidas Recomendadas para la Seguridad en Turismo  
Resolución A/RES/284(IX)  
Buenos Aires, Argentina 1991.

**OVALLE FABELA JOSE**  
Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor  
Editorial McGraw-Hill  
1a.edición.  
México D.F. 1995

**PERIODICO EL FINANCIERO**  
México D.F. septiembre-diciembre 1993.

**PERIODICO EL SOL DE MEXICO**

México 2 mayo 1980

**PERIODICO EL UNIVERSAL**

México D.F. septiembre, octubre, noviembre y diciembre 1992

**PRONTUARIO FISCAL**

Ediciones Contables y Administrativas S.A.

22a. edición

México 1988

**RAMIREZ FONSECA FRANCISCO**

Ley del Seguro Social

Editorial Pac

4a. edición

México D.F. 1985

**REGLAMENTO DEL CASINO DE MANILA**

Manila, 1856

Imprenta del Boletín Oficial

**ROMERO HECTOR MANUEL**

Vocabulario del Turismo y Materias afines

Gobierno del Estado de Guerrero

México D.F. 1991

**SALINAS DE GORTARI CARLOS**

Cuarto Informe de Gobierno

Presidencia de la República

México 1992

**SECRETARIA DE TURISMO**

Folleto Viajes Vida Fidefo

1992

**SECRETARIA DE TURISMO**

Publicación de la Reunión Nacional de Organismos Promotores del Turismo Social

**SECTUR**

México 1980

**SECRETARIA DE TURISMO**

Mapas Temáticos

Folleto 1994

**SECRETARIA DE TURISMO**

Gastronomía

Folleto 1994

**SECRETARIA DE TURISMO**

Cuadernos de Turismo Social

José López Partillo

México febrero de 1980.

**SECRETARIA DE TURISMO**

**Memoria de la Tercera Jornada Mexicana de Turismo  
México 1980**

**TRAVELERS GUIDE TO MEXICO**

**Chris A. Luhnaw  
Litografía Magno Graf S.A. de C.V.  
Puebla México 1993**

**TOURISME AU MEXIQUE**

**No. 311  
1990  
Publicación en SECTUR**