

144
21.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

CAMPUS ARAGON

**LA PARTICIPACION DE LA SECRETARIA DE
RELACIONES EXTERIORES EN LA DIFUSION DEL
TURISMO MEXICANO EN EL MUNDO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUADALUPE ESTELA FLORES TELLEZ**

ASESOR: LIC. ENRIQUE MARTIN CABRERA CORTES

MEXICO, 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**A mi esposo Arturo y a
mis hijos Waldo y Mauricio
por su infinita comprensión.**

**A Manuel González Guerrero
por ser un ejemplo a seguir.**

INDICE

| | pág. |
|---|------|
| INTRODUCCION | I |
| CAPITULO I EL ESTADO MEXICANO | 1 |
| 1.1. LA SOBERANIA NACIONAL MEXICANA. SUS CONNOTACIONES JURIDICAS Y POLITICAS. | 1 |
| 1.2. LA FORMA DE GOBIERNO DE MEXICO. EL ARTICULO 40 DE LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE. | 11 |
| 1.3. LAS PARTES QUE INTEGRAN A LA FEDERACION. | 20 |
| 1.4. LA DIVISION DEL PODER SUPREMO EN MEXICO. | 29 |
| 1.5. EL PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACION. COMPOSICION Y CARACTERISTICAS. | 32 |
| 1.6. LA RELACION DEL EJECUTIVO DE LA UNION CON EL LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL. | 35 |
| CAPITULO II EL TURISMO NACIONAL | 42 |
| 2.1. DEFINICION DE TURISMO. | 42 |
| 2.2. TRASCENDENCIA DEL TURISMO PARA MEXICO. | 46 |
| 2.3. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TURISMO EN MEXICO. | 50 |
| 2.4. LA REGULACION INTERNACIONAL DEL TURISMO. DIVERSOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES. | 60 |
| 2.5. LA SECRETARIA DE TURISMO. | 62 |
| 2.5.1. Atribuciones Legales. | 76 |
| 2.5.2. Otras Instituciones administrativas afines en materia de turismo. | 83 |
| 2.6. LAS DIVERSAS LEYES MEXICANAS QUE HAN REGULADO AL TURISMO, HASTA NUESTROS DIAS. | 91 |
| CAPITULO III LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES Y EL TURISMO MEXICANO. | 97 |
| 3.1. LOS SECRETARIOS DE DESPACHO, AUXILIARES ADMINISTRATIVOS DEL EJECUTIVO FEDERAL. | 97 |
| 3.2. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. | 101 |
| 3.3. LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. SEMBLANZA HISTORICA. | 105 |

| | | |
|------|--|-----|
| 3.4. | SUS ATRIBUCIONES LEGALES SEGUN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL | 111 |
| 3.5. | SUS ATRIBUCIONES LEGALES SEGUN SU NORMATIVIDAD INTERNA. | 115 |
| 3.6. | SU ACTUAL ESTRUCTURA ORGANICA. | 120 |
| 3.7. | SU PARTICIPACION EN LA DIFUSION DEL TURISMO MEXICANO EN EL MUNDO. | 123 |
| 3.8. | LAS MISIONES DIPLOMATICAS ACREDITADAS ANTE OTROS ESTADOS Y SU TAREA DE DIFUNDIR EL TURISMO MEXICANO. | 127 |
| 3.9. | LA LUCHA CONTRA LA DESACREDITACION DEL TURISMO MEXICANO EN EL MUNDO. | 131 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

De todos es bien conocido que la geografía de México es considerada y admirada como uno de los principales tesoros de la humanidad. Cabe resaltar que grandes pensadores, estadistas, aventureros y admiradores han llegado a nuestro país atraídos por la magia de sus lugares, sus costumbres y su gente. Así, personalidades de la estatura del Barón Alexander von Humbold quedaron maravillados con los tesoros naturales que abundan en México, tanto que de manera irónica ellos nos han venido a enseñar a amar, conocer y respetar a esta noble tierra, rica en climas, flora, fauna y costumbres de su gente.

México es considerado en el mundo como un verdadero paraíso natural. Al hablar de él, viene a la mente inmediatamente el enorme caudal de playas, de zonas arqueológicas, de comidas para todos los gustos, etc. Puede decirse que su solo nombre emerge como una incitante caricia al oído de todo extranjero.

Es por todo esto que el turismo ha sido, es y seguirá siendo una fuente incesante de recursos económicos para el país y el pueblo de México, por esta razón, esta noble actividad merece contar con una justa regulación jurídica que permita que las ganancias obtenidas por las constantes visitas de gente de todo el

mundo puedan ser repartidas equitativamente. El turismo nos beneficia a todos los mexicanos, es por ello que merece tener una legislación apropiada y dinámica que esté a la par de las nuevas necesidades del país.

El turismo mexicano necesita imperiosamente de difusión en el mundo. Este es el objetivo central del presente trabajo, pues en mucho colabora la Secretaría de Relaciones Exteriores por virtud de mandamiento de la Ley, mediante sus agentes diplomáticos y consulares acreditados ante otros gobiernos.

Esta tarea que lleva a cabo la Secretaría de Relaciones no es nada sencilla, sobre todo si tomamos en cuenta la cantidad de campañas de desprestigio que han creado en su contra diversas personas interesadas en demeritar la imagen del país, no obstante ello, el Ejecutivo de la Unión ha instrumentado soluciones diplomáticas adecuadas para contrarrestar los efectos lascivos de tales manifestaciones, mismos que comentaremos en el desarrollo del presente trabajo.

La tesis que se pone a consideración consta de tres capítulos y parte de lo más general hacia lo particular, utilizando los métodos de investigación histórico y comparativo, así como la técnica de investigación documental.

CAPITULO I
EL ESTADO MEXICANO

1.1. LA SOBERANIA NACIONAL MEXICANA. SUS CONNOTACIONES JURIDICAS
Y POLITICAS.

"No existe duda alguna de que uno de los conceptos más polémicos y trascendentes para los Estados, los pueblos, los dirigentes y los doctrinarios ha sido en el devenir de los tiempos el de la soberanía. Muchos lo han considerado como un gran equívoco de la Teoría política internacional; otros agregan que ha sido mal traído y aun, peor llevado, desde sus orígenes, en la Paz de Westfalia de 1648, hasta la época revisionista de las estructuras sociales modernas".¹ Así que no ha habido doctrinario político, propio o extraño que no haya sentido la fascinación de escribir sobre este tema.

Sobre la soberanía, la autora Aurora Arnaiz señala que "es la capacidad de decidir en última instancia aun cuando no haya norma que aplicar al caso concreto".² Rodrigo Borja en las

¹ ARNAIZ Amigo, Aurora, et. al. 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México, 1992, p. 37.

² *idem*.

primeras páginas de su obra y a manera provisional expresa: "...ella consiste en la Facultad del Estado para auto-obligarse y auto-determinarse sin obedecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos. Esto significa que el Estado, en cuanto organización soberana, está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación. Pero este poder no tiene su fuente en el exterior, sino que es un poder inmanente, que nace y se desenvuelve en la interioridad estatal. Es por eso una fuerza endógena, capaz de determinar por sí misma el uso propio de su poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio".³

Otras ideas sobre la soberanía que podemos destacar son las siguientes:

El autor Martínez de la Serna evoca el tratamiento que Juan Jacobo Rousseau dio a la soberanía en muchas de sus obras como "El Contrato Social" donde el autor francés sienta el pilar de la institución comentada en la voluntad general del pueblo como única, inalienable, indivisible potestad para dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo a los fines del bien común.⁴

³ BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional, 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 35.

⁴ Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 39.

Kelsen manifiesta que la soberanía significa "el orden jurídico estatal supremo, comprendiendo en él, todos los restantes órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez determinado por ningún orden superior: es un orden unitario y único, desde el momento que excluye los restantes órdenes".⁵

Heller hacía las siguientes consideraciones: "es soberana aquella organización a la que es inmanente el poder sobre sí misma, la que es capaz de determinar sustancialmente por sí misma el uso del poder de la organización. Sólo existe un Estado allí donde el poder sobre la organización social-territorial le pertenezca a ella misma, le sea propio, donde la decisión sobre el ser y el modo de la organización tenga lugar dentro de ella".⁶

Una definición que consideramos completa es la de Icilio Vanni quien manifiesta que: "la soberanía implica el derecho del Estado de hacer valer el propio querer como supremo; significa la completa independencia de este querer fuera y dentro; significa que, en el seno del Estado, hay otros entes colectivos, que pueden también obligar y constreñir, pero que a su vez están obligados y sujetos al Estado. Sólo el Estado obliga y eventualmente constriñe sin poder ser obligado ni constreñido por ningún otro poder. Por

⁵ Citado por Borja, Rodrigo. Op. cit. p. 35.

⁶ *ibid.* p. 36.

lo que respecta a las relaciones del Estado con otros Estados, el concepto de soberanía se agota en el de independencia. En cambio, en las relaciones del Estado con sus ciudadanos la idea de soberanía se presenta mejor como una relación de señoría de un lado y de subditancia de otro".⁷

La soberanía es un producto de la historia, y según las palabras de Jellinek, un concepto polémico.⁸

En la antigüedad no fue conocida porque no se daba la oposición del poder del Estado a otros poderes. Es así que la idea se fue gestando a finales de la Edad Media como una forma de justificar ideológicamente la victoria del rey, como encarnación del Estado sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el Papa, el Imperio y los señores feudales. Del primero pudo reivindicar la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador; de los señores feudales recuperó la potestad pública que en todo o en parte habían pasado a su patrimonio.⁹

⁷ idem.

⁸ JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires, 1943, p.p. 539 y sigs.

⁹ TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 28ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994, p. 4.

Bodino definiría con base en lo anterior por vez primera al Estado en funciones de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (summa potestas)".¹⁰

Entendida así a la soberanía, dio como resultado y sin mayor esfuerzo el absolutismo, localizado en la persona del monarca, portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales. El Estado soberano se identificó con su titular, y el rey pudo decir que el Estado era él.

Al sustituirse la soberanía del rey por la del pueblo, dos doctrinarios influyeron en la revolución francesa, no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de exclusividad, de independencia, de indivisibilidad e ilimitación que había caracterizado al poder soberano.

Propiamente, el concepto de soberanía se elabora a partir del Renacimiento, cuando se empiezan a estructurar los Estados modernos como unidades de poder continua y bien organizada sobre un territorio determinado. Como se dijo en renglones anteriores, las formas sociales pre-estatales de la Antigüedad Clásica y la Edad Media ignoraron la idea de la soberanía, por razones de orden histórico.

¹⁰ *ibid.* p. 5.

El gigantesco proceso de unificación de los Estados europeos y el auge que con ellos obtuvo la corona real, trajo en la época moderna también un resplandor del concepto de soberanía, perfectamente configurado y con su significación más absoluta.¹¹ Juan Bodin (o Bodino, como también se le conoce) fue el primero en introducir el término soberanía en la ciencia política y en elaborar en torno a ella, toda una teoría sistemática y orgánica, la cual sirvió para afianzar el poder del absolutismo monárquico en virtud de que atribuyó las facultades soberanas del Estado a los gobernantes, quienes históricamente serían considerados como los soberanos, es decir, como una clase de "árbitros supremos de los destinos de sus pueblos".¹²

Es una pena que a pesar de su talento y conocimientos de la ciencia jurídica, Bodin se hubiese consagrado al servicio del absolutismo, siendo uno de los propugnadores de la doctrina teocrática de la soberanía.

Otro autor digno de mención es Tomas Hobbs, cuyo pensamiento filosófico y político está contenido en su célebre obra que llamó "Leviathan", publicado en la ciudad de Londres en 1651.

¹¹ BORJA, Rodrigo. Op. cit. p. 39.

¹² Idem.

Hobbs, al explicar el origen del Estado, afirma que el hombre es, por su natural condición, un ser muy egoísta, insociable, y animado de un deseo veraz y perpetuo de poder. Cada individuo considera a sus semejantes como sus competidores en la lucha por la permanencia, chocando contra ellos cuando trata de satisfacer sus apetitos, tornándose la convivencia en un estado de guerra permanente, todos contra todos, donde el fuerte se impondrá al débil. A esto, Hobbes le denominó "estado de naturaleza".¹³ Agregaría después que los hombres realizan un contrato por el cual se constituyen en una sociedad política y se someten a un poder soberano, y en algún modo, ese poder obliga o compromete a los hombres que lo forman, pero sólo o exclusivamente a ellos. Este es en esencia "Leviathan" o Dios mortal, al cual se le debe con la ayuda del Dios inmortal, la paz y la protección, porque se encuentra armado del derecho de representar a cada uno de los miembros del Estado, detentando así, tanto poder y fuerza; gracias al terror que inspira, podrá dirigir las voluntades de todos hacia la paz interior y hacia la ayuda mutua contra los enemigos del exterior.¹⁴

Para Locke, la hipótesis del contrato social asume el carácter de norma ideal, por lo cual, el Estado ya no es una mera expresión de poder, de arbitrio, sino que debe por su naturaleza,

¹³ ibid. p. 41.

¹⁴ idem.

encaminarse a garantizar los derechos individuales.¹⁵ Para Locke la soberanía reside en el pueblo, de manera que la voluntad popular se afirma como suprema y la legitimidad de los gobiernos se mide por el consentimiento de la mayoría.

Es una obligación el reconocer que el pensamiento anti-absolutista encuentra en Juan Jacobo Rousseau a su más ilustrado exponente. Su máxima obra "El Contrato Social", que publicó en 1762, ejerció imponderable influencia sobre los acontecimientos revolucionarios de Norteamérica y Francia, y es también el inspirador del Derecho político moderno.¹⁶ Para el autor francés, la voluntad general es siempre recta y tiende a la utilidad pública; aunque, de ello no se deduce que el pueblo siempre atienda a la rectitud. Decía que la voluntad siempre quiere el bien, pero no siempre lo comprende. Jamás se corrompe al pueblo pero a menudo se le engaña y es entonces cuando parece querer el mal.¹⁷

De la soberanía encarnada en el Monarca y su traslación al pueblo único, indivisible e inalienable titular; así como la declaración universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano sería la característica de la Revolución Francesa; a Rousseau y

¹⁵ Ibid, p. 42.

¹⁶ idem.

¹⁷ Citado por Martínez de la Serna, Juan Antonio. Op. cit. p. 39.

Sieyès correspondió el honor de ser, entre otros, los portavoces revolucionarios que sacudirían los espíritus de occidente en el movimiento liberador de Francia.¹⁸

La soberanía del pacto social de Rousseau tuvo una decisiva influencia en otros países como Alemania, los Estados Unidos, para después alojarse en la mayoría de las constituciones iberoamericanas.

A continuación, se abordará el punto de la soberanía mexicana y sus connotaciones jurídicas y políticas:

Es una regla general que las constituciones persiguen eliminar o resolver los problemas de su época. Por eso, las primeras Constituciones mexicanas, de los años 1814 y 1824, contenían en sus primeros artículos la idea de soberanía e independencia del país. Nuestra actual Constitución aborda el tema, al igual que su antecesora de 1857, después de hacerlo de las garantías individuales, de la nacionalidad y de la ciudadanía.

El artículo 39 de la Constitución vigente dispone: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

¹⁸ Ibid. p. 40.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El concepto de nación fue utilizado por los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquel entonces. Nación implicaba para ellos "la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla".¹⁹

En cambio, la noción de pueblo es el pensamiento fijo de Rousseau, es la idea de la Revolución Francesa, esta idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino.

Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo totalmente libre, tiene una larga tradición, que no encadena sino que ayuda a encontrar a las futuras generaciones un modo de vida. La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo que trabaja para su felicidad según la idea de Rousseau. Originariamente significa que desde los inicios del país, la soberanía le ha pertenecido al pueblo.

¹⁹ CARPIZO, Jorge y Jorge Madraza. Derecho Constitucional, UNAM, México, 1991, p. 18.

"Esencial", hace referencia a que en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Esto ante la imposibilidad material de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo tiene que nombrar a sus representantes.

Finalmente, el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero por la vía del derecho; mediante los cauces que determina la misma Constitución.

Son pues, claras las ideas de Rousseau contenidas en la Constitución vigente, donde el pueblo es el único titular de la soberanía del país y el encargado de ejercerla a través de sus representantes.

1.2. LA FORMA DE GOBIERNO DE MEXICO. EL ARTICULO 40 DE LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE.

Ha quedado asentado que el pueblo mexicano como único titular de la soberanía tiene la facultad de nombrar a quienes han de representarlo, es decir, el pueblo es libre de escoger la forma de su gobierno y alterarla o modificarla de acuerdo a sus intereses

y necesidades, pero siempre por medio de los cauces legales como la propia Constitución lo ordena.

El artículo 40 constitucional expresa la forma de gobierno que México ha adoptado:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Para los autores Carpizo y Madrazo, la tesis que asienta este precepto básico es la teoría de Tocqueville, la tesis de la cosoberanía, es decir, tanto la Federación como los estados son soberanos.²⁰

Parecería que el artículo 40 está en contradicción con el 39 que dispone que la soberanía radica en el pueblo. Los constituyentes de 1916-1917 no tocaron este artículo por tradición, según las palabras de los autores arriba citados, sin en cambio, una interpretación hermenéutica de la Constitución indica que la

²⁰ *ibid.* p. 30.

naturaleza del Estado federal mexicano está señalada en el artículo 41 que expresa como sigue:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

De este artículo, en su primer párrafo, se deduce que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una marcada división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución crea y que le están subordinados: el federal y el de las entidades federativas. La característica que acepta el artículo 41, es la descentralización política.

Regresando a la forma de gobierno, el autor Biscaretti ha señalado que "Con la expresión forma de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado: tomando el vocablo gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales (gobierno supremo;

superando, por consiguiente, el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo a los órganos colocados en los departamentos del Poder Ejecutivo...".²¹

Bernaschina González, quien al definir el concepto de las formas de gobierno, dice lo siguiente: "Hasta ahora, la teoría sobre las formas de gobierno tenía un carácter material, que se relacionaba con el poder y la libertad. La división de los gobiernos de Aristóteles, tomada por los filósofos de los siglos XVII y XVIII, tenía una base política, relacionada, con la libertad. Además, la forma afectaba al gobierno y no al Estado; se decía que el Estado subsistía aun cuando cambiara el gobierno o adoptara una forma distinta".²²

Quizá no sea tan importante el estudiar a fondo las formas de gobierno porque ellas han cambiado, y aún siguen en constante evolución, aparte de ello, cada día es más notorio la lejanía existente entre la teoría que indica que sistemas de gobierno como el nuestro es una república democrática, representativa, y la práctica donde se ha perdido en gran medida la credibilidad de tales características.

²¹ Citado por Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 2ª ed., Edit. Pax-México, México, 1943, p.p. 289 y 290.

²² *idem*.

Ya en su tiempo Platón sostuvo precisamente en "La República", que no hay más que una forma de gobierno, y que el hecho de que el mando de un Estado esté en manos de uno solo o en las de muchos, no alterará en nada las leyes fundamentales de ese Estado; en este sentido, Platón se refería obviamente a la forma republicana de gobierno.²³

El vocablo "república" ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde aquella muy general nacida del derecho romano (cosa del pueblo) hasta la muy particular y más concreta que le dio Machiavello, al oponer conceptualmente la república a la monarquía. Es muy posible que éste sea el sentido que el legislador de 1917 quiso dar al artículo 40 de la Constitución.²⁴

Aristóteles creó una clasificación interesante sobre la democracia, resaltando las formas puras de las impuras. Para el pensador, el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o una mayoría; y en cada una de ellas distinguía las citadas formas puras y las impuras.²⁵ Así, cuando el gobierno reside en una sola persona, se da la forma pura de la monarquía, siempre y cuando el sujeto emplee el poder en beneficio

²³ *ibid.* p. 291.

²⁴ TENA Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 87.

²⁵ *ibid.* p. 89.

de todos, porque de ser en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos, se dará la forma impura denominada "tiranía".²⁶

Cuando el gobierno reside en manos de una minoría, existe la forma pura llamada "aristocracia", si es en beneficio del pueblo; y es al contrario, es decir, beneficiando a una minoría, surge entonces la forma impura llamada "oligarquía".

Por último, cuando el poder lo detenta la mayoría y se usa precisamente en beneficio de ésta, resulta la forma pura llamada "democracia", si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura se llama "demagogía", si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos.²⁷

Es así que nuestra Constitución hace referencia a la forma aristotélica pura, la democracia, puesto que el numeral 39 dispone que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para ésta.

La representación significa como ya se dijo, que la mayoría escoja a quienes han de llevar a cabo sus decisiones, gobernando para toda la población siempre en beneficio de ella. Tena Ramírez expresa acertadamente que la identificación perfecta

²⁶ idem.

²⁷ idem.

entre el sujeto y el objeto del Poder del Estado, nunca se da en la práctica. Si por una parte todos sin excepción (mayores y menores de edad, varones y mujeres, nacionales y extranjeros, etc.) están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo aquéllos que gozan de capacidad cívica y que ciertamente constituyen una minoría dentro de la población total sometida a la voluntad y poder estatal.²⁸ Esta es la problemática que presenta el sufragio, restricciones que encuentran su explicación en las páginas de la historia y en la lógica política, ya que sólo los ciudadanos tienen el derecho de efectuar su elección, y no todos los integrantes de un país tienen esa característica.

El artículo 34 de la Constitución define quiénes son ciudadanos de la República:

"... los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

El artículo 35 del mismo ordenamiento aclara cuáles son las prerrogativas del ciudadano:

²⁸ *ibid.* p. 91.

I. Votar en las elecciones populares:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley".
etc.

Por último, la forma de gobierno de México es federal, compuesta de Estados libres pero unidos por una Federación. Esta característica es de suma importancia, ya que por ella tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente los órganos centrales por una parte y los Estados-miembros por la otra. Basta recordar lo preceptuado en el artículo 124 constitucional, donde lo que no esté expresamente reservado para la Federación, se entenderá facultad de los Estados. Así se presentan dos tipos de competencias que conviven en el país, la federal, y la local o regional, donde la primera atiende al interés general del país, que está por encima, por supuesto de cualquier otro, y, la segunda, relativa al interés local o de los Estados en su régimen interior.

Doctrinariamente, hay que remitirse a las siguientes consideraciones jurídicas sobre los Estados federales: "En el Estado federal, existen normas de validez nacional, promulgadas por el órgano legislativo central, y normas de validez seccional, promulgadas por el órgano legislativo de cada uno de los

departamentos, distritos o provincias en que se divide el Estado".²⁹ Llamará la atención del lector que en la idea anterior no se hace mención de los "Estados" que forman parte del país, sino de los distritos, provincias o departamentos, y más aún, nuestra Constitución sí las denomina Estados. Rodrigo Borja señala que el término "Estados", ubicados en este sentido es una forma antitécnica, ya que para algunos tratadistas éste es un craso error, puesto que no puede haber Estado sin soberanía, ni Estado sujeto a la soberanía de otro Estado. Y es evidente que los mal llamados "Estados" que integran la Federación no tienen soberanía, sino sólo autonomía, y están por tanto, sujetos a la soberanía del Estado federal. A este respecto y para más abundamiento doctrinal, Hermann Heller decía: "es una exigencia de la claridad científica reservar el nombre de Estado exclusivamente para la unidad de decisión universal, puesto que es insostenible teóricamente designar con la misma palabra a dos conceptos tan fundamentalmente diferentes por su naturaleza jurídica como lo son la unidad de decisión universal y la particular".³⁰

La división de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales es sin lugar a dudas, el problema más importante en la teoría federalista, porque de la forma en que se delimiten sus respectivas esferas de autoridad dependerá el grado

²⁹ BORJA, Rodrigo. Op. cit. p. 95.

³⁰ idem.

de conciliación y armonía que se establezca entre los intereses de la totalidad y de las partes, evitando así conflictos y posibles colisiones.

El Estado federal, propiamente dicho, constituye un Estado por encima de los Estados particulares o provincias. La Federación tiene la obligación de representar a sus integrantes y protegerlos ante otros países.

Indudablemente que fue la Constitución de los Estados Unidos de 1787 la que estableció las directrices para la instauración del federalismo como sistema de gobierno, pasando posteriormente a otros países latinoamericanos, incluyendo a México, donde rápidamente encontró esa forma jurídico-política la acogida esperada.

13. LAS PARTES QUE INTEGRAN A LA FEDERACION.

Hoy se admite que el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado, al igual que la soberanía y sus connotaciones, y la población que se establece a lo largo de ese territorio.

Expresa ciertamente el autor Tena Ramírez que el poder público (por antonomasia el Estado), al hacer uso de su imperio sobre la población dentro de su territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todos aquéllos que viven dentro de su territorio. De este modo, Tena Ramírez se suma a Kelsen y afirma que "el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado".³¹

Ahora bien, el poder coactivo del Estado, que así se ve limitado especialmente, es ejercido sobre la población.

En cuanto a la potestad que tiene el Estado sobre el territorio, habría que remitirse a la tesis que utilizó el Constituyente de 1917 como justificación ideológica para la inserción del artículo 27 en la Ley básica, donde la propiedad actual de las tierras deriva de la que formó en la época de la colonia, en la cual el rey era el dueño a título privado, de las tierras y aguas, tal y como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los que llegaban, ciertos derechos de dominio.³²

³¹ TENA Ramírez, Felipe. Op. cit., p. 185.

³² *ibid.* p. 186.

En nuestros días, la concepción ha cambiado, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, en la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.

Hay que entender que el titular del dominio originario o del directo es la nación, de acuerdo con lo siguiente:

"Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

El autor Tena Ramírez sobre este precepto, uno de los más extensos de la Constitución, señala acertadamente que utiliza de forma sinónima los vocablos "nación", "Estado", y a veces: "Federación" o "gobierno federal", situación que, desde el punto de vista rigurosamente técnico, resulta inadecuado, lo cual trae muchas dudas sobre la verdadera posición de la nación mexicana como única propietaria de las tierras y aguas del país. Agrega

posteriormente que "el territorio nacional no es pertenencia de los Estados-miembros ni del gobierno federal, no obstante ello, es en el territorio nacional donde aquéllos y éste ejercen sus jurisdicciones respectivas".³³

Es el artículo 42 de la Constitución, mismo que fue reformado el 20 de enero de 1960, el que dispone cómo se integra el territorio nacional:

"El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

³³ *ibid.* p. 189.

Una de las partes más importantes del territorio nacional son sin lugar a duda alguna, los llamados Estados integrantes de la misma. La historia muestra que ellos han sufrido duros golpes, basta recordar el territorio perdido por Antonio López de Santa Anna en el norte, y aquel otro también perdido en el sur del país que llegaba hasta centroamérica.

Actualmente, el artículo 43 constitucional explica el contenido de la fracción I del artículo 42:

"Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal".

Cabe destacar que hace algunos años dejaron de existir los Territorios Federales, por lo que solamente los Estados (fracción I) y los demás contenidos del artículo 42 son las partes integrantes de la Federación.

Es de observarse que en la formulación del artículo 42, la primera y principal categoría comprende el territorio de las partes integrantes de la Federación, que según el artículo 43 arriba transcrito son los Estados, o entidades federativas, quizá más exacto desde el punto de vista estrictamente jurídico y el Distrito Federal como ciudad capital y residencia de los Poderes de la Unión.

El artículo 45 de la Constitución tiene gran relación con todo lo anterior al prescribir:

"Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

Para el autor Tena Ramírez, el texto de la disposición anterior hace suponer que antes de la Constitución vigente ya estaban definidos los límites y extensión de las entidades federativas. Según el autor, la Constitución de 1857 contenía en su artículo 44 una disposición análoga a la actual, así que hay que remitirse a la Constitución de 1824, la cual en su numeral 29 preceptuaba que por una ley constitucional se haría una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitían.³⁴

³⁴ Ibid. p. 193.

Esa ley nunca llegó a expedirse, por lo que el actual artículo 45 cuando dispone que los estados y territorios conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, se refiere a una situación de hecho que no ha sido esclarecida ni determinada por ninguna ley.

En la época colonial, las divisiones territoriales no correspondía a los gobiernos autónomos ni menos independientes, sino a jurisdicciones eclesiásticas o administrativas, con fines puramente de división del trabajo. Sin embargo, algunas de esas divisiones pudieron sobrevivir y han servido de asiento a los actuales Estados o entidades federativas.

Los conquistadores fundaban poblaciones, que con el paso del tiempo llegaban a ser centro de vida comercial, religiosa, social, etc. De ahí partían los aventureros a colonizar nuevas regiones, aunque siempre reconociendo como capital a la ciudad primeramente fundada, que era a propósito, donde residían las autoridades.

Sobre esos territorios, vagamente demarcados se fueron exigiendo las diferentes jurisdicciones de las autoridades coloniales.

En virtud de que dichas autoridades carecían de un gobierno propio, los límites primitivos no pudieron ser esclarecidos ni profundizados, la razón era simple, no se tenía interés de ello.

Las Leyes de Indias no hicieron sino respetar las ocupaciones consumadas, sin cuidarse de fijar concreta y exactamente los límites de las provincias, y aunque aquellos ordenamientos mandaban a los virreyes, audiencias, gobernadores y alcaldes mayores el guardar los límites de sus respectivas jurisdicciones, según el señalamiento de las leyes, sin embargo como lo señala el autor Tena Ramírez, de esa alusión a leyes sobre límites no había tales leyes.³⁵

A fines del siglo XVIII se estableció una división territorial en Intendencias, que según las palabras del doctor Mora, "sirvió de base al establecimiento de la Federación Mexicana, pues cuantas se han hecho después han partido de ella".³⁶

A pesar de que en la Ordenanza respectiva se hizo clara descripción del territorio que comprendían cada intendencia, la división adoptaba los límites ya existentes de cada porción territorial.

³⁵ *ibid.* p. 194.

³⁶ *idem.*

De esta manera, el territorio de las provincias, después de las intendencias, tuvo su origen en la ocupación.

El mismo territorio pasó de serlo de las entidades llamadas erróneamente Estados Federales cuando en ellos se convirtieron las provincias de 1824; reestableciéndose el federalismo en 1846 y en 1857 con las modificaciones territoriales bajo la vigencia de las constituciones federales, y lo sigue siendo en la Constitución actual.

Así, al carecer de exactitud los límites estatales, no resulta extraño que frecuentemente se susciten dificultades entre las entidades federativas por sus límites. Sobre tales controversias, el artículo 46 de la Constitución establece:

"Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

La facultad de los Estados para celebrar convenios en las condiciones referidas está reafirmada por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 73 relativo a las facultades del Congreso de la Unión.

Es válido el argumento de que este tipo de convenios mediante la aprobación del Congreso, alcanzan el nivel de un verdadero tratado entre las entidades federales que lo celebran.

La forma más común que se utiliza para llevar a cabo los convenios sobre los límites es el arbitraje, gracias al cual un tercero imparcial puede definir la situación limitrofe en vista de las pruebas y argumentos de las partes. El laudo arbitral adquiere plena eficacia cuando aceptado voluntariamente por las partes, es aprobado por el Congreso de la Unión. El arbitraje debe ser ubicado como el medio político y jurídico para llegar al acuerdo respectivo.

1.4. LA DIVISION DEL PODER SUPREMO EN MEXICO.

El Título tercero, capítulo I de la Constitución que se intitula "De la División de Poderes", en el artículo 49 se hace referencia al Poder Supremo de toda la Federación mexicana. Expresa el numeral lo siguiente:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo

en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

La tesis mexicana, y que han adoptado todas las Constituciones del país, es que no debe hablarse, en general, de una división de poderes, ya que sólo existe un solo poder, el cual se distribuye para su ejercicio en tres: legislativo, ejecutivo y judicial; de este modo, lo que se divide es el ejercicio del poder, y nunca éste como erróneamente se piensa en muchos núcleos del país.

Cada rama integrante de los llamados poderes constituidos, es decir, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, es creado por la Constitución, señalándoles expresamente sus facultades, así como su competencia. No obstante eso, la Constitución instrumenta la colaboración entre todos ellos, si bien es cierto que cada poder constituido es libre o autónomo, al menos jurídicamente, también lo es que los tres se encuentran perfectamente interconectados, asunto que es bien diferente de la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes queda prohibida al disponer la Constitución expresamente que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una sola persona o

corporación, ni depositarse el legislativo en una persona, salvo dos casos o hipótesis que el mismo artículo señala: a) en el supuesto del artículo 29, y b) en el segundo párrafo del artículo 131. El primero se refiere a la suspensión de las garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad en grave peligro o conflicto. El segundo tiene que ver con la facultad del Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio Congreso de la Unión, esto es, el Presidente de la República puede legislar ampliamente en materia de importaciones y exportaciones.

El artículo 49 que hemos analizado contiene en esencia la vieja teoría de la división de poderes de Rousseau, ideada para contrarrestar los efectos devastadores de la monarquía en Francia. Mediante la división del poder supremo se garantizarían formas de gobierno más democráticas. De Francia pasó la teoría a los Estados Unidos donde encontró acogida y de esa nación, nosotros la adoptamos y la instalamos de acuerdo a nuestras necesidades.

Es importante que destaquemos que según el artículo 49, los tres poderes constituidos tienen la misma jerarquía, aunque esto sólo sea en la teoría, porque en la praxis observamos una cada vez más acentuada supremacía del Ejecutivo sobre el legislativo y el poder judicial de la Federación.

1.5. EL PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACION. COMPOSICION Y CARACTERISTICAS.

El sistema presidencial de gobierno es un principio importado de la Constitución norteamericana de 1787.

Este sistema fue establecido por vez primera en México en la Constitución de 1824, inspirado como ya dijimos por la Constitución de los Estados Unidos, además, por la de Cádiz de 1812; de la primera se tomaron los principios fundamentales y, de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del Ejecutivo con el Congreso, y varias de las facultades concedidas al Presidente de la República.

La estructura del sistema presidencial establecido en la Constitución de 1824 se ha conservado, aunque no sin modificaciones, en el constitucionalismo mexicano.

El actual sistema presidencial tiene características que le son muy propias, sin embargo, en cuanto a las normas constitucionales que estructuran al sistema, hay múltiples coincidencias entre la Constitución de 1824 y la actual que data de 1917.

De acuerdo al artículo 80 de nuestra Ley Suprema, "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'". De esto entendemos que el Ejecutivo de la Unión es unipersonal toda vez que ese poder lo detenta una sola persona. Ello también nos debe reafirmar que es erróneo pensar siquiera que tanto el Presidente de la República como los secretarios de despacho administrativo integran al Ejecutivo Federal; los segundos sólo son asesores del presidente y están por ello, supeditados a él mismo.

Para el autor Daniel Moreno, la historia de México independiente ha consagrado al ejecutivo unipersonal tal y como lo dispone el artículo 80.³⁷ Sin embargo, no siempre México ha observado al ejecutivo unipersonal, por ejemplo, en aquellos años de lucha insurgente, al ser promulgado el Decreto Constitucional de Apatzingán, sumamente influenciado por Morelos, el Poder Ejecutivo se confió a un triunvirato, probablemente como una reacción contra el centralismo exagerado del gobierno virreinal. De igual manera, al consumarse la Independencia y en la espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, nuevamente el Ejecutivo quedó encargado a una regencia: Iturbide, O'Donojú, Manuel Velásquez de León, Isidro Yáñez y Manuel de la Bárcena.

³⁷ MORENO, Daniel. Op. Cit. p. 386.

Después del imperio de Iturbide vino una junta de gobierno, de marzo de 1823 a octubre de 1824.³⁶

Fue hasta la primera Constitución del año 1824, cuando el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona como ha permanecido hasta la actualidad.

Podemos notar las siguientes características del sistema presidencial:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno;
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo;
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de despacho;
- d) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso;
- e) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso;

³⁶ *idem.*

f) El presidente no puede disolver el Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al Presidente, esto no lo obligaría a renunciar.

Todas estas características las reúne el sistema presidencial mexicano, por eso nos es lógico decir que nuestro sistema presidencial es puro.³⁹

1.6. LA RELACION DEL EJECUTIVO DE LA UNION CON EL LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL.

Es muy claro que el Poder Legislativo es el órgano constitucional encargado de hacer las leyes que el país requiere, el Ejecutivo se encargará de ejecutarlas, así como de gobernar y, el Judicial tiene la trascendente función de impartir la justicia. Parecería que entre ellos existe una distancia bien marcada, sin embargo esto es al contrario, entre los tres poderes se da una interrelación que permite el ejercicio del Supremo Poder de toda la Unión en beneficio de la población.

Empezaremos por hablar de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

³⁹ CARPIZO, Jorge y Jorge Nájdrado. Op. cit. p. 52.

Ente ambos existen controles políticos recíprocos que tienen la finalidad de impedir que alguno de los dos poderes monopolice el poder. Así, es muy común que el Ejecutivo de la Unión tenga que someter sus decisiones a la opinión del Congreso o en otros casos del Senado. Debemos destacar aquí las siguientes materias:

a) En cuanto a la materia hacendaria hay tres actos fundamentales para el Ejecutivo que deben ser aprobados por el legislativo, sea el Congreso, o solamente por la Cámara de Diputados. Estos tres actos son: la Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública;

b) En materia de nombramientos, de conformidad con el artículo 89 fracción II, el Presidente de la República puede ejercer esa facultad libremente con respecto a sus secretarios de Estado, a los cuales puede remover también libremente; puede remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover también libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esto indica que el Congreso federal puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de funcionarios federales importantes, sustrayendo esa

facultad del control del Ejecutivo, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos para su designación.

La fracción III del artículo 89 señala que el Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pero con la aprobación del Senado.

La siguiente fracción le faculta para designar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea nacional y los empleados superiores de Hacienda, igualmente con la aprobación del Senado. La fracción V lo sujeta a observar las leyes respectivas en tratándose del nombramiento de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Por medio de la fracción X el Presidente del país nombra al Procurador General de la República, también con la aprobación del Senado. Finalmente en este rubro, la fracción XVIII relativa a la presentación al Senado de la terna para la designación de los Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia, así como someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

c) El Ejecutivo Federal puede celebrar tratados internacionales de acuerdo a la fracción X del artículo 89 que dispone: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometidos a la aprobación del Senado".

El 6 de diciembre de 1977, se adicionó la fracción I del artículo 76 constitucional a efecto de facultar al senado para "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

d) El artículo 88 constitucional dispone que el Presidente no puede ausentarse del país sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

e) La Fracción V del artículo 74 de la Constitución faculta a la Cámara de Diputados para conocer de las acusaciones hechas a los funcionarios públicos de que habla la Constitución por la Comisión de delitos oficiales, y si así lo estima, formular acusación ante la Cámara de Senadores, así como para el desafuero de esos funcionarios cuando sean acusados por la comisión de delitos del orden común. El Ejecutivo de la Unión, durante el tiempo que dure su encargo, sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común. En tal hipótesis, aun cuando el delito cometido fuese grave del orden común, la Cámara de Diputados deberá acusarlo ante el Senado como si se tratara de un delito oficial. Así, llegado el caso, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de destituir al Presidente del país.

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes y principales funciones de control sobre el legislativo:

a) El artículo 72 faculta al Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso, teniendo un plazo de diez días hábiles para ejercer esta atribución. Si el Ejecutivo decide vetar un proyecto de ley, éste tiene que regresar al Congreso para ser discutido nuevamente.

Debemos recordar que en materia legislativa, el Presidente del país tiene de acuerdo al artículo 71 fracción I la facultad de iniciar leyes o decretos, y el noventa por ciento de las iniciativas que se presentan ante el Congreso vienen de parte del Ejecutivo de la Unión.

b) La fracción I del artículo 89 constitucional otorga tres facultades al presidente en relación con las atribuciones del Congreso de la Unión de aprobar las leyes, que son: la promulgación de la ley, la ejecución de la ley y facultad reglamentaria. A través de las dos primeras facultades el Presidente de la República decide el momento de iniciación de la vigencia de una ley la forma y procedimiento de su ejecución. Mediante la facultad reglamentaria, el Presidente puede fijar las precisiones de una ley expedida por el órgano legislativo.

En cuanto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial podemos decir que en la práctica sigue existiendo cierto grado de sujeción del segundo al primero.

El actual artículo 94 de la Constitución determina la composición del Poder Judicial: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal".

Curiosamente, la Constitución de 1857 disponía la siguiente composición del Poder Judicial de la Federación:

"Art. 90. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito".

La original Constitución de 1917 estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían electos para el Congreso de la Unión, a partir de las propuestas presentadas por las legislaturas de los Estados. En el año de 1928 se modificó el sistema, y ahora la designación la haría el Presidente de la República con la aprobación del Senado. En el año de 1994, se modificó la estructura del Poder Judicial de la Federación, en la actualidad, como ya dijimos, el Presidente somete una terna al

Senado para que éste designe a los integrantes de la Corte. Esta atribución legal vincula a los tres poderes federales. Igualmente, el Senado decidirá sobre las licencias y renunciaciones propuestas por el Presidente.

A pesar de que la Suprema Corte tiene sus facultades expresamente definidas por la ley, no podemos pasar por alto que en el caso de Aguas blancas, Guerrero, el Presidente les encomendó las investigaciones correspondientes, como si la Corte fuera una especie de Ministerio Público de la Federación. Aquí se apreció la subordinación de la Corte al Ejecutivo de la Unión.

CAPITULO II

EL TURISMO NACIONAL

2.1. DEFINICION DE TURISMO.

El turismo es un fenómeno sometido a la regulación jurídica que produce situaciones y consecuencias entre las partes y de éstas con el poder público, y como tal fenómeno jurídico es que se hará referencia a él en este trabajo de investigación.

Cualquier tipo de definición resulta incompleta y digna de cualquier número de críticas, sin embargo, en el campo jurídico, la metodología que emplea esa ciencia se ayuda en muchas de las veces por las definiciones de cual o tal figura. De este modo, conscientes de las limitaciones propias de cualquier definición, procederemos a las relativas al turismo. Para tal tarea, el autor Pérez Bonnin señala que conforme al Diccionario de la Lengua Española en sus diversas ediciones podemos entender por turismo "la afición a viajar por gusto de recorrer un país o parte del mismo y a la organización y medios para realizar estos viajes".⁴⁰ Después, el autor cita otra ilustrativa definición, la de Rafael

⁴⁰ PEREZ Bonnin, Enrique. *Tratado Elemental de Derecho Turístico*, Edit. Daimon, Barcelona, 1978, p.p. 80 y 81.

González A. Alpuche quien en su obra intitulada "Temática y Legislación turística", recoge a su vez del Dr. Paul Berneker la definición global de turismo diciendo lo siguiente: "Por turismo entendemos el conjunto de relaciones y actividades relacionadas con el movimiento transitorio y voluntario de forasteros por motivos no profesionales ni de negocios".⁴¹

El turismo es una actividad que el ser humano ha practicado durante muchos años, por motivos de necesidad o simplemente por el gusto de satisfacer una creciente curiosidad por conocer el mundo que lo rodea. Podemos decir que es un deseo de aventura inherente al ser humano, por lo cual es muy difícil encontrar su origen exacto.

Hoy, el turismo representa la fuente de ingresos más noble que los países pueden explotar. No hay aquí discriminaciones para los estados chicos o grandes, simplemente, el turista tiene ante sí una gran lista de destinos a los cuales puede dirigirse con la finalidad de pasar una buena temporada.

Cada país, cada región en México o en los demás estados tiene su especial atractivo. En cuanto a nosotros, somos realmente afortunados en tener una verdadera maravilla hecha país, con miles de riquezas naturales. Un atractivo que ejerce fascinación para

⁴¹ Idem.

los turistas, además de que es un destino turístico que resulta barato en relación con otros.

Por otra parte y desde el punto de vista del derecho, la Ley Federal de Turismo es omisa en cuanto a la existencia de una disposición que permita definir o establecer el concepto o definición jurídica del fenómeno denominado turismo. La citada Ley solamente señala que "es de interés público...", y que tiene por objeto el fomento al turismo, pero la verdad es que deja en completa oscuridad la extensión de su interpretación y su posible definición cuando no determina qué actos y en qué condiciones han de considerarse como turísticos. Dispone el artículo 1º de la Ley:

"La presente Ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo".

Por su parte, el artículo 3º de la Ley explica los siguientes conceptos: Secretaría, Prestador del Servicio Turístico, y el que nos interesa en este momento, Turista, al cual define 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 refiera esta Ley, sin perjuicio

de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población".

Remitiéndonos a la Ley General de Población, sólo encontramos lo siguiente:

"Art. 41.- Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades.

- a) No inmigrante.
- b) Inmigrante."

"Art. 42.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I. Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables".

Queda así de manifiesto la necesidad de que las leyes, principalmente la de turismo, inserte una definición de lo que legalmente se entenderá por turismo.

La importancia de esta interrogante es imperiosa. Cuando por falta de pertinente definición, la materialidad de un mismo acto puede ser considerada como turística o no turística, deja abierta la imprecisión del régimen legal aplicable; esto nos lleva a preguntarnos, por ejemplo, los servicios de comidas en restaurantes, fondas, casas de huéspedes, etc., ¿son o no turísticos? y así por consiguiente.

A manera de proposición, consideramos que el turismo puede ser definido como "la actividad humana relativa al movimiento transitorio y voluntario hacia otros territorios y que da lugar a distintas relaciones y actividades tanto de autoridades de un estado, como de los entes privados entre sí".

2.2. TRASCENDENCIA DEL TURISMO PARA MEXICO.

Iniciamos este punto con unas justas y bellas palabras del autor Pérez Bonnin:

"Aunque desplazarse de un lugar a otro es innato del género humano (recordemos a Herodoto, padre de la historia, viajando por el mundo entonces conocido, recogiendo leyendas y fábulas) sin más restricciones por siglos y siglos que la generalmente impuesta por la

contratación privada del alojamiento del caminante y sus bestias, el fenómeno turístico actual, sumamente complejo, rebasa este ámbito de relación privada y se inmerge en el constante crecimiento de las potestades administrativas del poder público que, bajo las razones de protector del viajero, de fomento empresarial y de desarrollo económico y especialmente social, ha creado un sistema de ordenación jurídica que norma y envuelve la actividad turística en su desarrollo esencial, convirtiendo al viajero en un cartabón de inflexible protección y al prestador de servicios turísticos en un simple cumplidor de medidas administrativas públicas: *jus privatum sub tutela iuris publici latet*".⁴²

La imagen de México en el exterior se debe en gran medida a su privilegiada situación geográfica. Amén de ello, las condiciones económicas, sociales y culturales están dadas para que los extranjeros vengan a conocer las maravillas naturales que México les brinda.

Como dijimos, la paridad del dólar respecto a nuestra moneda facilita aún más las visitas del exterior hacia nuestro país, porque México es un destino turístico relativamente barato y a pesar de lo que digan, todavía sigue siendo confiable en cuanto

⁴² *Ibid.*, p. 73.

a la seguridad pública (salvo las excepciones a que estamos expuestos todos, pero que si comparamos, todavía estamos por debajo de países como Brasil o los Estados Unidos donde la seguridad pública es un punto de obstáculo para los turistas).

Explicar las razones por las cuales nuestro país recibe tantos turistas al año resultaría muy extenso, aparte de lo dicho, el turista encuentra aquí un clima accesible y agradable; quizá lo más valioso del éxito de nuestro turismo radique en su gente. Cuando el turista llega a México inmediatamente recibe un trato cálido y noble, por lo que el visitante inmediatamente se siente como en su país. El turista que visite nuestro país tiene ante sí una gran lista de servicios puestos a sus órdenes por un precio bajo. La comida representa una gran curiosidad para quienes desean degustar algo diferente y con buen sabor. Finalmente, el solo nombre del país ejerce una extraña fascinación a los extranjeros, invitándoles a visitar la tierra de las grandes culturas y de las pirámides.

El turismo ocupa un lugar privilegiado en la economía de México, puede ser considerado como una industria redituable, noble y constante, pero ello obliga a que tanto el gobierno como los particulares adopten algunas estrategias, cada vez más novedosas

que permitan el incremento turístico al país. Ello implica también la necesidad de que tengamos una cultura turística, tanto para recibir al visitante como para viajar por todo el territorio nacional e inclusive en el extranjero.

Las pasadas campañas políticas tendientes a desprestigiar la imagen del país han lacerado en alguna forma nuestra moral como nación, sin embargo, nuestras instituciones como la Secretaría de Turismo, las embajadas y consulados están en constante movimiento para desvirtuar cualquier comentario que busque causar daño al país.

Así pues, la importancia que la actividad turística tiene para México se sobrentiende, es una práctica que genera numerosos empleos para los mexicanos, además de la cantidad de divisas que genera al año. Por esto consideramos que es muy importante que las leyes que regulan el turismo sean eficaces y se ajusten a la realidad que vive el país. Pero un punto básico de esto es que debe darse prioridad al turismo interno, esto significa, fomentar que los propios mexicanos se interesen por recorrer su patria y la disfruten, ya que sólo así se estará en condiciones de desarrollarse una conciencia y cultura turística.

2.3. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TURISMO EN MEXICO.

Los gobiernos emanados de la Revolución de 1910 comenzaron a ocuparse de la organización administrativa en materia de turismo en el año de 1929 en que por Acuerdo de fecha 6 de julio, publicado el día 11 del mismo mes, se creó la Comisión Mixta Pro-Turismo, que dicho sea, dependía de la Secretaría de Gobernación, se integraba con representantes de algunas de las más importantes dependencias del Ejecutivo de la Unión, de la Banca, del Comercio, de la Industria, especialmente la hotelera, de los Ferrocarriles de México, entre otros. Esa Comisión tenía como tarea el proponer y ejecutar los sistemas y procedimientos tendientes a fomentar y desarrollar el turismo en el país, a la vez que se encargaría de exhortar a las empresas privadas a cooperar con el gobierno para el incremento de la industria turística.

Mediante Ley de fecha 13 de enero de 1930, publicada el 7 de febrero del mismo año, se forma la Comisión Nacional de Turismo, que sustituyó a la Comisión Mixta que ya citamos. La Ley Orgánica de dicha Comisión le otorgó personalidad jurídica, para que ésta pudiera actuar en un margen de flexibilidad económica y administrativa; se señaló que el presidente de la misma sería el Secretario de Gobernación, integrándose el organismo por los

titulares de otras dependencias del Ejecutivo y por representantes del sector privado, relacionados con el sector turístico.

De acuerdo con la en comento y su Reglamento, que data de fecha 30 de enero de 1930 y que fue publicado el 10 de febrero siguiente, se fijaron las bases para la formación de las Comisiones Locales de Turismo en los estados con representantes de autoridades locales, Cámaras de Comercio, empresas hoteleras y empresas que tuvieran conexión con el turismo. La Comisión se estructuró con una Asamblea, como órgano supremo; un Comité Ejecutivo, como ejecutor; Sub-comisiones de: Administración, Propaganda y Prensa, Vigilancia y Seguridad, Comunicaciones y Transportes, Mejoramiento de ciudades, Turismo Local y Coordinación de actividades nacional Pro-turismo, Trámite, Estadística e Investigación e Integración. El objeto de la Comisión fue fomentar por los medios oficiales y privados a su alcance, el turismo nacional e internacional, tratando de eliminar los más posibles obstáculos para el desarrollo de la industria turística, así como servir de coordinador y orientador de las comisiones locales de turismo y esfuerzos oficiales y privados que tendieran a impulsarlo.

El H. Congreso de la Unión, mediante Decreto de fecha 30 de noviembre de 1932, que fue publicado el 15 de diciembre de ese año, cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por Secretaría de Economía Nacional, disponiendo que las

atribuciones que había tenido el titular de la Secretaría de Gobernación, conforme a la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo de fecha 13 de enero de 1930 y su Reglamento corresponderían, a partir del 19 de enero de 1933, al titular de la Secretaría de Economía Nacional.

Esta Secretaría de la Economía Nacional creó una Oficina de Turismo, como uno de sus órganos integrantes, y más tarde, por Acuerdo Presidencial del 8 de marzo de 1933, que fue publicado el día 27 de ese mes, organizó la Comisión de Turismo, la cual se integró por el Jefe de la Oficina de Turismo de la misma Secretaría de Economía Nacional y los representantes de las actividades industriales y comerciales conectados con el turismo; también se instituyó el Comité Oficial, presidido por el Secretario de Economía e integrado además por el Director General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Director de Caminos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el Jefe del Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación, el Jefe del Departamento Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Jefe de los Servicios de Inspección General de Sanidad del Departamento de Salubridad Pública, a efecto de que estudiara los problemas relacionados con el turismo, pudiera proponer soluciones concretas a los mismos y mejorara las condiciones para los turistas. De la misma manera, se instituyó el Patronato de Turismo con los titulares de las Secretarías de la Economía Nacional,

Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas y el Jefe del Departamento de Salubridad, para orientar las actividades necesarias en materia de turismo y decidir las medidas que habrían de adoptarse.

A fin de que quedara más claro que el turismo era competencia de la Secretaría de Economía, en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos del 22 de marzo de 1934, se señaló como atribución exclusiva de esa dependencia, todos los asuntos relacionados con el turismo. (Esa ley que se cita es el antecedente de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Desafortunadamente, en el año de 1935 la Ley de Secretarías de Estado sufrió una trascendental reforma, confiriéndose nuevamente la atribución en materia de turismo a la Secretaría de Gobernación, suspendiéndose por consecuencia la organización turística que hasta entonces se tenía.

El Decreto de fecha 13 de mayo de 1935 y publicado tres días después, formó la Comisión Nacional de Turismo, la que se integraba por:

a) Consejo Patrocinador, formado por los titulares de algunas Secretarías de Estado como la de Gobernación, Relaciones

Exteriores, Hacienda, Economía, Comunicaciones y el Departamento de Salubridad;

b) Consejo Consultivo, compuesto por representantes de las empresas, de los bancos y los comercios,

c) Comité Ejecutivo, compuesto por un Presidente, un Secretario y un Asesor, designados por el Secretario de Gobernación.

Este último tendría a sus órdenes al personal de la Oficina de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Básicamente, las funciones de esta nueva organización eran hacer propaganda de las atracciones turísticas, educar a la población en materia turística, perfeccionar los servicios de turismo, proponer las disposiciones legales en la materia, establecer en el país y en el extranjero agencias de turismo y proponer las medidas para el desarrollo del turismo en México.

La Ley General de Población, de fecha 24 de agosto de 1936, señalaba como competencia de la Secretaría de Gobernación el fomento del turismo en el exterior y en el interior, como un elemento de cultura, coadyuvante indirecto de la política demográfica y medio de conocimiento de los recursos que ofrece el territorio nacional. Esa función se le encargó por ley, a la Dirección General de Población, dependencia de la Secretaría de Gobernación. Por vez primera en esa Ley se regulaban las

prestaciones turísticas de los particulares, como eran los guías y agencias de turismo, sujetando su actividad a autorización del Estado.

El 10 de marzo de 1937, se expidió el Reglamento de la Ley General de Población en su parte relativa al turismo, donde se disponía que el Departamento de Turismo, como un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de desarrollar las actividades relativas al turismo. Se instauraron Oficinas de Turismo en las entidades federativas, las que colaborarían con el Departamento de Turismo, creándose los Comités Pro-Turismo y Centros de Atracción en los lugares convenientes, con el auxilio de las autoridades y de la iniciativa privada. Las Agencias de Turismo fueron establecidas en puertos fronterizos y marítimos de mayor corriente turística, así como en el extranjero o en poblaciones del país donde se estimare conveniente. Se dispusieron normas tendientes a regular la actividad de los prestadores de los servicios turísticos, abarcando restaurantes, hoteles, alojamientos, transportes, guías de turistas, agencias de viajes, etc., y lo más importante es que se fijaban sanciones para el caso de violaciones a esas disposiciones.

Con fecha 21 de diciembre de 1939 se publica el Acuerdo Presidencial mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Turismo, compuesto por un Patronato Oficial y Comisiones Nacional

y Locales de Turismo. El Patronato lo integraron los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal; la Comisión, con representaciones oficiales y privadas y las Comisiones Locales por representantes de autoridades federales y locales, de los municipios y de los organismos privados conectados con la actividad turística. Esta organización sustituyó a la anterior de la Comisión Nacional de Turismo de 1935. Su objeto era el promover las condiciones necesarias a la existencia, el fomento y desarrollo del turismo, creándose un Fondo de propaganda con aportaciones privadas y oficiales. Uno de sus principales fines sería el servir de coordinador para la celebración del Segundo Congreso Interamericano de Turismo, con sede en la Ciudad de México.

El 25 de noviembre de 1947, el H. Congreso de la Unión creó una nueva estructura en la materia. Se expide la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo publicada el 27 de ese mes y año, para conocer y resolver los problemas relacionados con el turismo nacional y extranjero. Esa Comisión se compondría de un Consejo Nacional para integración gubernamental, de representantes de empresas públicas y de las entidades particulares que tuvieran algún interés en el turismo. La presidencia del Consejo la desempeñaría el Secretario de Gobernación, además de un Comité Ejecutivo, encargado de la aplicación de los acuerdos del Consejo Nacional.

La Ley entró en vigor el 12 de enero de 1948 derogando las disposiciones que se le opusieran. El Reglamento de la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo, expedido el 29 de marzo de 1949 y publicado el 5 de abril de ese año, señalando que esa Comisión promovería el fomento y desarrollo del turismo nacional y extranjero; regulaba las funciones de los órganos de la Comisión; establecía delegaciones de turismo en los puertos fronterizos o marítimos de mayor corriente turística, así como en las ciudades del país y en el extranjero; regulaba también las actividades de las agencias de turismo, de los guías de turistas, servicios de transporte, establecimientos de hospedaje y restaurantes fijando sanciones por infracciones al Reglamento.

En fecha 15 de diciembre de 1949, se promulgó la Ley Federal de Turismo, la primera por cierto y que establecía como facultad de la Secretaría de Gobernación, el estudio y resolución de los problemas relativos al turismo en todo el país, suprimiéndose la Comisión Nacional de Turismo de 1947. La Secretaría referida, ejerció sus funciones a través de la Dirección General de Turismo, y para fijar la política general en la materia se creó el Consejo Nacional de Turismo, actuando como consultor de esa Secretaría, el cual se integraba por diversos titulares de las Secretarías de Estado y representantes de instituciones públicas y privadas; la presidencia del Congreso estaba a cargo del Secretario de Gobernación. También se establecieron oficinas de turismo en el

extranjero. La Ley, reguló las actividades de los guías de turistas, agencias y algunos prestadores de servicios en el ramo, fijando sanciones penales. Esta nueva organización logró concretar en forma precisa la actividad administrativa de resolución de los problemas turísticos en una dependencia gubernamental, siendo el paso decisivo para la fijación de la atribución estatal y su exacto desempeño por órganos públicos.

Es útil señalar que por Decreto del H. Congreso de la Unión, que fue expedido el 14 de noviembre de 1956 y publicado el 13 de diciembre de ese mismo año, con fe de erratas, publicada el 15 del mismo mes, se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR) cuyo manejo en fideicomiso fue encomendado a Nacional Financiera S.A., formando su patrimonio con la cantidad de \$50,000,000.00, más las asignaciones que anualmente le fijaron el Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones que realizarán los Gobiernos de los Estados y las de los particulares. El fondo se rigió por un Comité Técnico integrado con los representantes del Departamento de Turismo, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, del Banco de México, S.A., y de Nacional Financiera S.A. Dicho organismo persiguió el fomento al desarrollo de la actividad turística, mediante los apoyos financieros de las operaciones celebradas a través del sistema bancario nacional y privado. Posteriormente, su capital lo absorbió el Fondo Nacional de Fomento Turístico, al que quedó incorporado.

Otro antecedente de trascendencia fue la creación del Departamento de Turismo en el año de 1959.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958 señaló lo siguiente:

"El turismo ha sido considerado en el Proyecto como una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiendo destinarse a ello los recursos que le correspondan. De ahí que se haya juzgado pertinente crear un Departamento específico, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen".

Esta dependencia modificó la estructura administrativa, ahora el Departamento de Turismo dependería directamente del Ejecutivo Federal. Este organismo desempeñó las actividades fijadas en la Ley Federal de Fomento al Turismo de fecha 7 de enero de 1974. Posteriormente fue sustituido por la Secretaría de Turismo.

Todos estos antecedentes turístico-administrativos en México son expuestos cronológicamente por el autor Jorge Olivera Toro.⁴³

⁴³ OLIVERA Toro, Jorge. *Legislación y Organización Turística Mexicana*. Edit. Porrúa, 3ª ed., México, 1988, p.p. 9 a 16.

2.4. LA REGULACION INTERNACIONAL DEL TURISMO. DIVERSOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES.

El turismo es una de las actividades más lucrativas para los estados. Casi todos se ven beneficiados año tras año con las ganancias que reciben por este concepto. Es una actividad muy lucrativa que permite también a los particulares el obtener buenas ganancias. Es muy difícil el imaginar a un Estado que no tenga alguna belleza que llame la atención de los extranjeros o de los propios nacionales. Aun, el país más pequeño, el más atrasado: Vietnam, Camboya, Sri Lanka, Nepal, Moldavia, etc., son visitados por todos aquellos que buscan algún lugar diferente donde puedan pasar sus vacaciones y disfrutar del panorama.

Por eso, se han firmado algunos tratados internacionales que tratan de fijar los alcances de las actividades turísticas. A continuación mencionaremos algunos de estos instrumentos de los que México es parte integrante:

a) Convención sobre Condición de los Extranjeros, celebrada en la ciudad de La Habana, firmada el 20 de febrero de 1928 y publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1931;

b) Convención sobre facilidades aduaneras del turismo, celebrada en Nueva York, el 4 de junio de 1954 y publicada en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1957;

c) Protocolo adicional de la Convención sobre facilidades aduaneras del turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda, celebrado en Nueva York, el 4 de junio de 1954 y publicado en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1957;

d) Convenio de cooperación turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa de Brasil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1975;

e) Acuerdo de cooperación en materia de turismo celebrado entre los gobiernos de México y del Senegal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1976;

f) Acuerdo de cooperación turística celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Socialista de Rumania, publicado el 28 de julio de 1976 en el Diario Oficial de la Federación.

Aparte de esta lista, México ha suscrito diferentes instrumentos con los Estados Unidos, Canadá, Argentina, Perú, Guatemala y otros.⁴⁴

En la celebración de los tratados y demás instrumentos que nuestro país ha signado con otros países, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha jugado un papel preponderante, pero no

⁴⁴ Ibid., p. 42.

sólo en relación a la negociación y firma de los acuerdos y convenios, sino en la difusión del turismo nacional en todo el mundo. Este punto lo abordaremos más adelante, en el capítulo tercero.

Nuestro país sigue difundiendo las bellezas que la naturaleza y el creador nos han prodigado a todos los mexicanos, y que muchas de ellas ya han sido consideradas como verdaderas joyas o tesoros de la humanidad, mereciendo cuidados especiales.

2.5. LA SECRETARIA DE TURISMO.

Continuando con el recorrido histórico de las diversas dependencias en materia de turismo en México, señalaremos que en la iniciativa de Ley de Reformas a la Ley de Secretarías de Estado, de fecha 3 de diciembre de 1974, y que entraron en vigor el 31 del mismo mes y año, el entonces Presidente de la República expuso lo siguiente:

"... las funciones de la administración pública han ido en aumento y en consecuencia el número y las modalidades de las dependencias creadas para cumplirla..."⁴⁵

⁴⁵ Ibid., p.p. 16 y 17.

Posteriormente, agregaría que los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo habían visto ampliadas sus funciones y transformadas sus estructuras a través de instrumentos jurídicos, que han reforzado y diversificado su capacidad de acción. La reforma administrativa hacía necesaria la transformación del Departamento de Turismo en una Secretaría, y esa necesidad se fundaba en el fortalecimiento de las actividades turísticas al igual que había sucedido en otros países en desarrollo, como una forma de contrarrestar los efectos negativos de los mecanismos sistemáticamente empobrecedoras que arrojaban en el comercio en tres países, relaciones desfavorables de intercambio y ventajas comparativas, anulando los beneficios para las naciones más débiles.

La iniciativa también señalaba: "El turismo como fuente para captar divisas que tiendan a equilibrar las balanzas comerciales y consoliden la autonomía económica de los países en desventaja, se presenta como una de las alternativas más importantes en el momento actual de las relaciones internacionales.

La actividad turística en nuestro país contribuye a la redistribución del ingreso, aumenta la demanda de artículos nacionales, anima e impulsa la inversión en obras de infraestructura, fomenta las industrias tradicionales y promueve el desarrollo de áreas rurales.

Este importante renglón económico es uno de los que menor inversión requiere para la generación de fuentes de trabajo para los mexicanos, y en el contexto de nuestras actividades productivas, reporta mayores beneficios reales.

El turismo interno concurre a la integración del ser nacional. A través del mejor conocimiento de nuestras actividades culturales, sociales y artísticas, afinamos nuestra memoria histórica, localizamos las regiones y costumbres de nuestro mosaico geográfico y definimos nuestra fisonomía, comunidad de intereses y sentimientos de identidad y solidaridad.

El turismo, tanto nacional como el internacional que va a la provincia, contribuye a elevar los niveles de vida en el campo al diversificar las actividades que en él se realizan. Es así como para aprovechar la riqueza turística de la Nación, los campesinos han creado empresas ejidales y comunales en coincidencia plena con los programas de desarrollo agropecuario. La explotación de estos recursos beneficia considerablemente a grandes núcleos de mexicanos marginados del progreso general.

La creciente importancia del turismo como vehículo de integración nacional y factor clave de desarrollo económico y social ha determinado que el legislador y el Ejecutivo Federal hayan creado, a lo largo de los últimos cuarenta años, diversas formas de organización administrativa para el fomento de dichos servicios, con el objeto de lograr una mejor coordinación de los

esfuerzos, la eficacia de la acción integral y concretar la visión democrática en su desempeño.

Existe un cúmulo de realizaciones positivas que los organismos responsables de la industria turística han aportado para el desarrollo del país. Su coordinación ha permitido concretar la participación entusiasta de las entidades estatales y de los sectores privados, la importancia de la función se ha entendido cabalmente.

Un amplio y vigoroso apoyo institucional ha hecho posible sentar las bases para la estructuración de vastos proyectos turísticos, el impulso a numerosas regiones geográficas y la dinamización del desarrollo económico y social.

Con la Ley Federal de Fomento al Turismo, de 28 de enero de 1974, el Gobierno de la República se propone perfeccionar las normas que regulan esa actividad, lograr su mayor desarrollo y aprovechar de manera más adecuada los recursos destinados a los fines turísticos.

La necesidad de fortalecer en lo interno y externo las actividades del estado (sic) mexicano en materia de turismo, de participar con mayor amplitud de la orientación y fomento de este trascendental renglón de la economía, aunada a la reiterada petición de los sectores interesados, hace conveniente transformar el Departamento de Turismo en Secretaría...".⁴⁶

⁴⁶ Ibid., p.p. 17 y 18.

De la cuidadosa lectura de la exposición de motivos de la Ley de Reformas a la legislación sobre las Secretarías de Estado del año de 1974, encontramos un texto por demás bello, exacto y que describe de manera sucinta la trascendencia de las actividades turísticas para México. Creemos que el texto abarca la esencia del turismo, por lo que se le da el tratamiento que merece como una de las principales actividades generadoras de ingresos para el país, aparte de los numerosos empleos que produce.

Es interesante que a pesar de que esas ideas datan de 1974, la mayoría de ellas encuentra verdadera aplicación en la actualidad.

Por lo demás, el documento tiene el gran mérito de fundamentar y justificar socialmente el nacimiento de una dependencia del Ejecutivo de la Unión que por demás, hacía mucha falta, la Secretaría de Turismo. Y es que era ya necesaria su aparición, el tesoro turístico que posee nuestro país merecía una actitud más formal y organizada en aras de mayores captaciones de ingresos económicos por concepto del turismo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue expedida en fecha 22 de diciembre de 1976, consideró también como una importante dependencia de la administración pública

centralizada a la Secretaría de Turismo, y en su numeral 42, le atribuí a las siguientes tareas:

I. Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo;

II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva;

III. Participar en voz y voto en las comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;

IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos y los precios de los alimentos y bebidas, en los términos señalados por las leyes;

V. Promover, conferir a intervenir en el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos;

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos y los de arrendamiento al público de bienes muebles destinados al turismo, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, tanto de los bienes y servicios principales, como de los conexos;

VII. Controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios o las tarifas autorizadas o registradas y que la prestación de los servicios turísticos se proporcione conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se han contratado;

VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística,

IX. Emitir opinión ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

X. Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomiso turísticos, autoridades estatales y municipales, para que, en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico;

XI. Celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los gobiernos de los Estados y Municipios;

XII. Gestionar la celebración de convenios con otros gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que tengan por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes, en su caso;

XIII. Crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación especializados, para prestar servicios en materia turística;

XIV. Realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar la que efectúen otras entidades del Gobierno Federal y Gobierno de los Estados y Municipios;

XV. Organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar, en su caso, los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XVI. Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos;

XVII. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje;

XVIII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, y

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

En la Ley Federal de Fomento al Turismo, expedida el 29 de diciembre de 1973, se creó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el cual fue integrado en fideicomiso a la Nacional Financiera, para operar de acuerdo a las normas de la citada Ley. El contrato de fideicomiso fue celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como parte fiduciaria y con las reglas de operación que expidiera dicha Secretaría, oyendo la opinión del extinto Departamento de Turismo, hoy Secretaría de Turismo.

El capital inicial del Fondo Nacional de fomento al Turismo se integró con las aportaciones del gobierno Federal, de los gobiernos estatales y municipales, organismos y empresas públicas y los particulares; los créditos que previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obtuvieron de fuentes nacionales e internacionales; el producto de sus operaciones y de los demás recursos que obtuvieran por cualquier otro concepto.

El Fondo absorbió los capitales del llamado Infratur (Fondo de Promoción de Infraestructura Turística 500 millones) y el FOGATUR (300 millones).⁴⁷

El objeto del Fondo, asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al Turismo.

Este Fondo, aún se encuentra vigente aunque sujeto a las normas de la vigente Ley de Turismo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992. Resaltan los siguientes artículos:

"Art. 26.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo por lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría".

"Art. 27.- El patrimonio del Fondo Nacional de Fomento al Turismo se integrará con:

I. Las aportaciones que efectúen el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, los

⁴⁷ *Ibid.*, p. 21.

municipios, las entidades paraestatales y los particulares;

II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales;

III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos; y

IV. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto".

En cuanto a las funciones del Fondo:

"Art. 28.- El Fondo tendrá las siguientes funciones:

I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos;

II. Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región;

III.- Coordinar, con las autoridades federales, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o

concesiones que permitan el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios;

IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos;

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

VI. Participar con los sectores público, social y privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;

VII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades y las del turismo en general;

VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;

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

X. Operar con los valores derivados de su cartera;

XI. Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística;

XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por actividades relacionadas con el turismo;

XIII. Garantizar frente a terceros las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas;

XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones del sistema financiero, con el propósito de destinar al fomento del turismo, los recursos que de ellos se obtengan;

XV. Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y

XVI. En general, todas aquellas acciones que faciliten la realización de su objeto".

La conformación del Fondo es la siguiente:

"Art. 29.- El fondo Nacional de fomento al Turismo tendrá un Comité Técnico que estará integrado por representantes de cada una de las siguientes dependencias y entidades:

- I. Secretaría de Turismo;
- II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Secretaría de Desarrollo social; y
- IV.- Banco de México.

El Comité Técnico será presidido por el titular de la Secretaría. La institución fiduciaria dentro de la cual se encuentre constituido el fideicomiso, contará con un representante dentro del mismo, quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el director general del Fondo. Cada representante propietario acreditará ante el comité a sus respectivos suplentes. El fideicomiso contará con un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

Muy independiente de la Secretaría de Turismo, por Decreto Presidencial de fecha 8 de diciembre de 1961, publicado el 16 del mismo, fue creado, como un órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades federales el Consejo Nacional de Turismo, cuyas actividades se encaminan a elaborar estudios y promociones turísticas mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales sobre el turismo nacional y extranjero.

Es importante que destaquemos que por virtud de Decreto de fecha 18 de mayo de 1984 se abrogó aquél que creó al Consejo Nacional de Turismo.

2.5.1. Atribuciones Legales.

De conformidad con el artículo 89 fracción II, el Ejecutivo de la Unión puede nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho administrativo, los cuales lo auxilian en las diversas áreas técnicas que el Presidente les encomienda.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula a la administración pública centralizada y paraestatal:

"Artículo 12.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada".

El artículo 26 de la misma Ley dispone:

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Departamento del Distrito Federal.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".

Las funciones de la Secretaría de Turismo son:

"Art. 42.- A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Ecología (sic) la declaratoria respectiva.

III. Participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación.

IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos en los términos señalados por las leyes;

V. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establecen las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal;

VII. Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la

prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;

VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos,

X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales;

XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Promover y, en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

XIII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado;

XIV. Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XV. Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas;

XVI. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;

XVII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII. Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

XX. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística; y

XXI. Los demás que le fije expresamente las leyes y reglamentos".

La Ley Federal de Turismo por su parte, señala lo siguiente:

"Art. 19.- La presente Ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo".

No es exactamente el objetivo de la Secretaría lo dispuesto por el artículo siguiente, pero se entiende perfectamente que lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo sea aplicado por aquella:

"Art. 29.- Esta Ley tiene por objeto:

- I. Programar la actividad turística,
 - II. Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes de las entidades federativas y municipios con afluencia turística,
 - III. Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley;
 - IV. Determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos
-

turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate;

V. Orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros;

VI. Optimizar la calidad de los servicios turísticos;

VII. Fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros;

VIII. Propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta Ley; y

IX. Promover el turismo nacional, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país".

De todas las atribuciones expuestas, tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como de la Ley Federal de Turismo, se desprende la preocupación nacional por regular el turismo y sus actividades conexas como una fuente privilegiada de ingresos para el país. No obstante la regulación referida, estamos convencidos de que la actividad turística debe ir avanzando dentro de un marco legal más dinámico que le permita la generación de beneficios tanto para el gobierno como para los particulares quienes proporcionan este tipo de servicios.

2.5.2. Otras Instituciones administrativas afines en materia de turismo.

La Secretaría de Turismo es la dependencia de más alta responsabilidad dentro de la difusión y protección del turismo en el país, de acuerdo con todo lo que hemos visto, no obstante ello, la materia turística implica también el permanente establecimiento de coordinación entre las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con la fracción III del artículo 29 de la Ley Federal de Turismo. Esto significa que deben colaborar la Federación, los estados o entidades federativas y los municipios en el desarrollo y difusión del turismo. Esto nos quedará más claro si meditamos sobre las hermosas playas y otros lugares que son ampliamente visitados por los turistas tanto nacionales como internacionales, durante todo el año, lo cual implica una actividad turística permanente. Podemos afirmar que todo nuestro país posee atractivos turísticos, lugares, climas y atractivos para todos los gustos, por ello, casi la totalidad de las entidades federativas se ven favorecidas en cuanto a los ingresos que se obtienen por el turismo.

El artículo 59 de la Ley Federal de Turismo, dispone por otra parte:

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán apoyar a la Secretaría en el ejercicio de sus atribuciones.

La Secretaría hará del conocimiento del Ejecutivo Federal, las acciones que realicen las dependencias o entidades de la administración pública federal, que desincentiven o entorpezcan la inversión, la prestación de servicios turísticos o que afecten la demanda de los mismos".

Este artículo destaca por su especial contenido. Por una parte, señala que las dependencias de la administración pública federal y otras entidades de la misma, de acuerdo a sus respectivas competencias, tendrán la obligación (ya que el numeral utiliza el verbo "deber", que implica una obligación, un hacer en este caso) de ayudar a la Secretaría de Turismo en el desarrollo y difusión del turismo. Esto nos lleva directamente a investigar dentro de lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuáles otras secretarías coadyuvan con la de Turismo, destacando:

a) Secretaría de Gobernación en cuanto a la publicación de leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República (art. 27 fracción

II); la tramitación de los nombramientos, remociones o renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal (fracción XI); administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal (fracción XV), formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo (fracción XXV); etc.

b) La Secretaría de Relaciones Exteriores: Esta dependencia, aparte de llevar a cabo la política exterior del país, representando en todo momento los intereses de México, actualmente ha sido dotada de atribuciones en materia turística. Así tenemos que el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en sus fracciones:

II-A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados;

II-B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior".

Estos dos apartados de la fracción II son nuevos, ya que pertenecen a la inquietud del Presidente Zedillo por dotar a la Secretaría de Relaciones Exteriores de facultades en materia de

turismo. Debemos recordar que a lo largo de la historia, la Cancillería mexicana ha participado siempre en la difusión del turismo en el exterior, por lo que advertimos todo un éxito el haber anexado estos dos apartados mencionados. Resulta evidente que los agentes diplomáticos y consulares sean quienes más facilidad de promover el turismo tengan debido al trabajo que representan en otros países, dando conferencia, repartiendo folletos ilustrativos, libros, videos o promoviendo los viajes a México. Creemos que la colaboración que la Cancillería presta a la Secretaría de Turismo resulta inigualable por cualquier otra. Pero, para mayor abundamiento vamos a remitirnos a la Ley del Servicio Exterior Mexicano en cuyo artículo 2º se plasman las atribuciones de este organismo:

"I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;"

Estas fracciones también se relacionan con la difusión del turismo:

"III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;"

"VI. Velar por el prestigio del país en el exterior;"

"VIII. Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;"

"IX. Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; y"

"X. Las demás funciones que señalan al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte".

En algunos casos, la propia Secretaría de Turismo puede acreditar a su personal en las diversas embajadas o consulados del país en el exterior. Para ello, existen los llamados agentes o personal asimilado de que habla el artículo 82 de la Ley del Servicio Exterior:

"El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por

otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la Secretaría con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior. Asimismo, estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y las prácticas diplomáticas o consulares".

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la proyección y cálculo de los ingresos y egresos de la Federación, es decir, el subsidio que el gobierno de la Federación concede a las diversas Secretarías de Estado, incluyendo a la de Turismo, de acuerdo a las diversas fracciones del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

d) La Secretaría de Desarrollo Social participa ya que con el desarrollo del turismo, se logran mejoras sustanciales en la calidad de vida de muchos mexicanos.

e) La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en virtud de que muchas de nuestras riquezas y atractivos turísticos se encuentran en el medio ambiente y los recursos naturales, los cuales deben ser protegidos de sobre manera.

f) La Secretaría de Comercio coopera en la difusión de zonas turísticas, a la vez que en el apoyo a comunidades para la mejor explotación de las bellezas de sus lugares.

g) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encarga de formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país (artículo 36, fracción I). Es obvio que el éxito turístico de un país, radica en mucho en que éste cuente con la infraestructura básica en materia de transportación y comunicaciones. Así, el aeropuerto de la Ciudad de México, por ejemplo, es uno de los más adelantados y utilizados en el mundo; nuestro sistema de carreteras, sin ser lo ideal, sí cumple con el objetivo. En cuanto a las comunicaciones, México se mantiene a la vanguardia, con satélites propios que le permiten difundir su grandeza hasta los rincones más recónditos del planeta.

h) La Secretaría de Educación Pública tiene un papel muy importante, difundir a la niñez y juventud mexicana todas las bellezas turísticas, a través del fomento del amor a la patria y a nuestra raíces. Sólo mediante una buena educación, los mexicanos podremos disfrutar más de todo lo que tiene este noble país, de su historia, de su presente y su futuro.

Por otra parte, y retomando al artículo 5º de la Ley Federal de Turismo, en su segunda fracción, se faculta a la Secretaría del ramo para hacer del conocimiento del Ejecutivo de la Unión a aquellas acciones que realicen las dependencias o entidades de la administración pública federal que puedan "desincentivar" o "entorpecer", señala la Ley, la prestación de algún servicio turístico o que afecta la demanda de los mismos. (Los servicios turísticos están regulados por el artículo 4º de la Ley y son aquellas prestaciones que se dan a través de los hoteles, moteles, albergues; agencias, subagencias y operadoras de viajes; guías de turistas; restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos, etc.)

En esta fracción encontramos que el Ejecutivo Federal le otorga un carácter prioritario al turismo y por ende, a la Secretaría que se encarga de fomentarlo.

**2.6. LAS DIVERSAS LEYES MEXICANAS QUE HAN REGULADO AL TURISMO,
HASTA NUESTROS DIAS.**

Ya en el punto 2.3, relativo a la organización administrativa del turismo en nuestro país, hacíamos referencia a las distintas etapas que ha pasado la actividad turística hasta la fecha.

En otro orden de ideas, y desde el punto de vista constitucional, el turismo se encuentra contenido en lo dispuesto por los siguientes artículos:

Artículo 19.- señala el goce de todo individuo de las garantías constitucionales en México;

Artículo 59.- se refiere a la libertad de comercio, siempre que sea lícita. (El turismo es en cierto modo como ya lo dijimos, una actividad comercial que genera importantes ingresos tanto para el Estado como para los particulares);

Artículo 11.- establece la libertad de entrar, salir y recorrer todo el territorio nacional sin necesidad de salvoconducto u otro permiso, salvo los casos de limitación judicial o administrativa;

Artículo 73.- en su fracción X, establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio; en su fracción XVI, para legislar en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, etc.; en su fracción XVII, para legislar en materia de vías generales de comunicación; en su fracción XX, para expedir leyes sobre los cuerpos diplomático y consular; en su fracción XXV en materia de educación y difusión cultural; en su fracción XXX, a objeto de hacer efectivas las facultades que consigna dicho artículo (es decir, el 73) y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión;

Artículo 90.- la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nuestro país ha celebrado diversos tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de turismo, mismos que explicamos en el punto 2.4., y que de conformidad con el artículo 133 constitucional son leyes supremas siempre y cuando no contravengan a la Constitución, hayan sido o sean celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado. Esta serie de tratados y convenciones internacionales dieron pauta a la

creación de las distintas leyes que internamente han regulado al turismo.

El autor Olivera Toro⁴⁸ los clasifica desde el punto de vista de su fecha de creación de la siguiente manera.

1. Acuerdo Presidencial de fecha 6 de julio de 1929 que crea la Comisión Pro-Turismo.

2. Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo de fecha 13 de enero de 1930 y su Reglamento del mismo mes y año.

3. Decreto, del Congreso de la Unión, de fecha 30 de noviembre de 1932, que confiere atribuciones en materia de turismo a la Secretaría de Economía Nacional.

4. Acuerdo Presidencial de fecha 8 de marzo de 1933, mediante el cual se organiza la Comisión, el Comité y el Patronato de Turismo.

5. Decreto Presidencial de fecha 13 de mayo de 1935, por el que se forma la Comisión Nacional de Turismo, el Consejo Patrocinador, el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo.

6. La Ley General de Población del 24 de agosto de 1936, otorgó la función de la Administración

⁴⁸ Ibid., p.p. 43 y 44.

centralizada, en materia de turismo, a la Dirección de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

7. Reglamento de la Ley General de Población de fecha 10 de mayo de 1937 confiriendo al Departamento de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el desarrollo de las actividades relativas al turismo.

8. Acuerdo Presidencial de fecha 9 de diciembre de 1939, creando el Consejo Nacional de Turismo, compuesto por un Patronato Oficial, Comisión Nacional de Turismo y Comisiones Locales.

9. Ley del Congreso de la Unión del 23 de noviembre de 1947, que crea la Comisión Nacional de Turismo, compuesto por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo.

10. Reglamento del 29 de marzo de 1949, de la Ley que establece la Comisión Nacional de Turismo y un Comité Ejecutivo.

11. La Ley Federal de Turismo (la primera, por cierto), de fecha 15 de diciembre de 1949, que dispone como facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de la materia de turismo en la República, suprimiendo la Comisión Nacional creada en 1947.

12. Decreto del Congreso de la Unión del 14 de noviembre de 1956 que crea el Fondo de Garantía y Fomento

del Turismo, cuyo manejo en fideicomiso fue encomendado a Nacional Financiera, S.A.

13. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, que establece el Departamento de Turismo, formando parte de la Administración Pública Federal.

14. Decreto Presidencial de fecha 8 de diciembre de 1961 que crea el Consejo Nacional de Turismo.

15. La Ley Federal de Turismo, publicada el 10 de marzo de 1961.

16. La Ley Federal de Fomento al Turismo de fecha 29 de diciembre de 1973, publicada el 28 de enero de 1974.

17. Decreto del Congreso de la Unión de fecha 29 de diciembre de 1974, que crea por vez primera la Secretaría de Turismo.

18. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, que señala las atribuciones de la entonces recién creada Secretaría de Turismo, formando parte de la Administración Pública Federal centralizada.

19. La Ley Federal de Turismo, publicada el 15 de enero de 1980, con reformas publicadas el 8 de enero de 1982.

20. La Ley Federal de Turismo, publicada el 6 de febrero de 1984, la cual vino a abrogar de paso la Ley

que creó el Banco Nacional de Turismo, publicada el 8 de enero de 1982.

21. La Ley Federal de Turismo de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, que abrogó la Ley de 1984, siendo la vigente.

Esta lista es a nivel federal, ya que cada entidad federativa tiene la facultad de crear sus normas relativas al turismo local.

Como podemos observar, la regulación jurídica del turismo en México es realmente joven, siendo la primera Ley la de 1949 y la última (hasta 1997) la publicada en 1992 durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

Es muy importante que tanto el Ejecutivo en turno como el propio Congreso de la Unión, estén pendientes de las reformas o adiciones que haya que hacer a la Ley Federal de Turismo, ya que como dijimos, esta área es en verdad estratégica dentro de la economía nacional.

CAPITULO III
LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
Y EL TURISMO MEXICANO.

3.1. LOS SECRETARIOS DE DESPACHO, AUXILIARES ADMINISTRATIVOS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Como lo señalamos en el capitulo primero del presente trabajo recepcional, nuestro país admite el sistema del Ejecutivo unipersonal, es decir, que es una sola persona en quien se deposita el ejercicio de ese supremo poder, a quien la Constitución vigente denomina Presidente de la República. Esto viene a aclarar las numerosas dudas existentes acerca de la composición del Poder Ejecutivo de la Unión, pretendiendo algunos argumentar que ese Poder se compone del propio Presidente y de los Secretarios de Despacho o de Estado que en otros países reciben la alta investidura de Ministros. De este modo, afirmamos categóricamente que el Poder Ejecutivo de la Unión se conforma exclusivamente por el Presidente de la República, de acuerdo con lo que dispone el artículo 80 de la Constitución.

Los Secretarios de Estado vienen a ser asesores directos del Presidente; además de constituir en conjunto el

llamado Gabinete presidencial, son también funcionarios que gozan de toda la confianza de aquél.

A lo largo de la vida del México independiente, las diversas constituciones han establecido la presencia de estos funcionarios asesores del Jefe de Estado y de Gobierno del país. Tradicionalmente la función de nombrarlos y removerlos ha correspondido al Presidente de la República como ocurre en la actualidad, de conformidad con el artículo 89 en su fracción II que dispone:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda....".

El nombramiento que haga el Ejecutivo de todos y cada uno de sus secretarios de despacho es totalmente libre, igual sucede con su remoción, las cuales no están sujetas a otra voluntad.

Generalmente, las personas que ocupan estas difíciles encomiendas son expertos en sus respectivos ramos. Gente que ha demostrado amplias aptitudes para el servicio público, además de que cuentan con la simpatía y la plena confianza del Presidente de

la República. Decimos que generalmente sucede así porque hay sus excepciones, casos en que se designan secretarios de despacho a personas no idóneas para tales puestos, que desconocen las dependencias que se pondrán a su cargo y que ello desencadena una serie de malas decisiones que terminan por demostrar la incapacidad del titular de la dependencia.

La existencia actual de los secretarios de despacho se encuentra en lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política que dispone lo que a continuación se transcribe:

"La administración pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El artículo 91 constitucional establece los requisitos para ser Secretario del Despacho: "ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

Dentro de las funciones de los Secretarios de Estado se encuentran obviamente la dirección y manejo de la dependencia de la Administración Pública Federal a su cargo, pero además tienen otra contenida en el artículo 92 constitucional, el "refrendo ministerial": "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Anteriormente, el refrendo tenía por finalidad que el Secretario del ramo pudiera autenticar la firma del Presidente del país, de allí que primero firme el Presidente y después el Secretario del ramo que corresponda. La firma de este servidor público trae consigo la validez del acto, tan es de este modo que sin ella, el reglamento, decreto, acuerdo u orden "no serán obedecidos".

El refrendo ministerial es una manera de limitar la actividad del Ejecutivo, constituyendo una garantía de democracia, al menos en la teoría porque bien sabemos que en la práctica es muy

difícil que un Secretario de Despacho (designado por el Ejecutivo) se niegue a validar un acto del Presidente. En los pocos casos de que se sabe, ello ha costado la renuncia del cargo al Secretario.

De acuerdo al artículo 93 de la Constitución los Secretarios del Despacho, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, deberán informar al Congreso de la Unión el avance de sus respectivas dependencias. Dispone el artículo que cualquiera de las dos Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Los secretarios de estado son importantes para México pues en ellos descansa el Presidente mucha de su responsabilidad administrativa, sin que ello implique que por ese solo hecho el Ejecutivo se tenga que desentender de la dependencia, por el contrario, será responsable de los errores y omisiones del secretario del ramo.

3.2. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública Federal cuenta con su propia normatividad, una Ley reglamentaria del artículo 90 constitucional y que se llama "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal",

misma que fue publicada el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley tiene por objeto el regular las bases de organización de la administración pública de la Federación, tanto centralizada como paraestatal.

El artículo 19 de la citada ley señala que la Administración Pública Centralizada se compone de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la recién creada Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La administración pública paraestatal se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

De acuerdo con el artículo 29, la Administración Pública Centralizada se compone de:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

El artículo 10 establece que todas las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, preeminencia alguna, aunque bien sabemos que existen Secretarías que ocupan un lugar estratégico en el país como

la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, la de Hacienda y la de la Defensa Nacional.

Cada titular de las diferentes Secretarías de Estado está facultado por el artículo 12 para llevar a cabo los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente de la República en sus respectivas competencias.

El artículo 14 de la Ley Orgánica en cita dispone que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará de los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior de la dependencia de que se trate además de otras disposiciones legales.

El Capítulo II de la Ley en comento enlista en su artículo 26 las diferentes Secretarías que integran la Administración Pública Centralizada:

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
 - Secretaría de Relaciones Exteriores.
-

- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".

Los artículos siguientes establecen las diferentes atribuciones de las Secretarías de Estado en el orden en que aparecen en la anterior lista. Esto sin perjuicio de otras facultades que su propia normatividad les otorgue, así como otras leyes.

Hay que señalar que las Secretarías de Estado frecuentemente sufren cambios, por ejemplo, advertimos que en la lista del artículo 25 hay anexiones de algunas de ellas, y algo más, curiosamente no se encuentra contenida la Procuraduría General de la República.

3.3. LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. SEMBLANZA HISTORICA.

Es realmente difícil encontrar material bibliográfico que se refiera de manera específica a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por esta razón nos desplazamos a la dependencia en busca de información encontrando una bella obra del autor Omar Guerrero⁴⁹ que relata paso a paso el camino que ha recorrido la Secretaría. Así que apoyados en él, destacaremos los eventos más importantes que marcaron el desarrollo de la dependencia dedicada a las relaciones internacionales de México.

La historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores ocupa uno de los capítulos más interesantes e importantes del México independiente. Su camino ha sido paralelo al del país.

⁴⁹ GUERRERO, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Edit. Veraza Impresores, S.A. de C.V., México, 1993.

La incipiente organización de la administración pública de México encontró una notable influencia de la Constitución de Cádiz. En sus inicios, la administración pública del país contaba solamente con las siguientes Secretarías: de Despacho de Estado de Gracia y Justicia, la de Hacienda, la de Guerra y Marina, la de Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes y finalmente, la del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.

Con fecha 8 de noviembre de 1821 se crean las siguientes Secretarías: de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Guerra y Marina, y también se establece por vez primera la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la cual tenía por objeto el establecer y mantener relaciones diplomáticas con otras potencias.

Es importante decir que el primer Secretario de Relaciones Exteriores fue el señor José Manuel Herrera, quien introdujo por primera vez un programa de distribución de las tareas y funciones de la dependencia de acuerdo a la actividad funcional, es decir, al objeto de la Secretaría que abarcaba las funciones del Estado, de gobierno, de beneficencia, fomento, y claro, de las relaciones diplomáticas con los demás países. En ese entonces, México ya contaba con buenas relaciones con Chile, Perú y Guayaquil (hoy Ecuador).

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se encontraba con constantes crisis políticas y sociales, mismas que atravesaba todo el país en su reciente vida independiente. A ello hay que sumar que eran casi normales los violentos cambios de gobierno.

La función diplomática de la Secretaría era en verdad difícil pues muchos Estados no confiaban en el buen papel que tendría México que desempeñar en el ámbito internacional. España fue uno de los países más difíciles, pues en no pocas ocasiones intentó reconquistarnos. Fue hasta el 28 de diciembre de 1836 cuando ese país europeo finalmente accedió a reconocer a México como un Estado libre y soberano, desistiendo de sus intereses de reconquista. Mientras esto sucedía, la Secretaría dirigió sus esfuerzos a buscar el reconocimiento de los Estados Unidos, de Inglaterra y de Francia. Se tuvo éxito con el primer país, mas no así con los otros dos.

Por otra parte, se empezaron a desarrollar las relaciones diplomáticas y consulares con un número mayor de Estados, lista en la cual ya se incluía a los Estados Unidos de América.

Uno de los logros más sonados de la Secretaría fue sin duda la configuración de las fronteras o límites territoriales con

los países vecinos, en este orden: primero con los Estados Unidos y después con Guatemala.

El lapso que va del año 1836 a 1853 fue muy dramático y pesado, además de sumamente doloroso para todo el país. Dos hechos sacudieron a la población y trajeron consigo incertidumbre y desesperanza, por un lado las inversiones del extranjero que devastaron al país, dejando grandes pérdidas y, por otra, como consecuencia de los errores del presidente Santa Anna, México perdió más de la mitad de su territorio original. Es en esta época de severos descalabros cuando la Secretaría pasó a convertirse en Ministerio de Relaciones Exteriores, dándose la necesaria separación de los asuntos interiores.

Así, el novel Ministerio de Relaciones Exteriores continuó con los planes en materia internacional, pero dando especial énfasis a la actividad comercial. Se contaba con estupendas relaciones diplomáticas con los siguientes países: Inglaterra, el reino de Prusia, la propia España, además de ciudades tales como Baviera, Suiza y Baden-Württemberg (hoy Alemania).

En la etapa que corre de 1853 a 1891 se vivieron también sucesos muy desagradables. Una dictadura, un imperio y otra invasión.

Para el año de 1853 (en el mes de mayo), el Ministerio de Relaciones Exteriores se transformó en la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

En el año de 1871 se vieron suspendidas las relaciones con muchos países europeos en virtud de las agresiones que algunos de ellos habían proferido a México, o inclusive en otros casos, por violar el deber de neutralidad.

La asunción al poder en el año de 1877 por vías no legales el general Díaz se vio en graves dificultades, pues los E.E.U.U. habían invadido la frontera norte de nuestro país. Además, muchos Estados, europeos y del mismo continente no reconocían el gobierno del general Díaz.

En los meses de junio y julio de 1910 se realizan elecciones presidenciales en el país, resultando victorioso del mismo general Díaz. De todos es sabido que en esa época, las condiciones económicas, sociales y culturales que imperaban en el país eran francamente deplorables, por lo cual el descontento alcanzó niveles alarmantes que concluyeron en la formación de un movimiento insurrecto que culminó con la Revolución de ese mismo año, la cual trajo una reivindicación social y de los principios nacionalistas largamente guardados.

La Secretaría alcanzaba poco a poco una consolidación administrativa que se fue reflejando en la consecución de sus metas. Mediante la estructuración adecuada se pudo lograr una verdadera especialización de quienes en ella laboraban.

Como consecuencia de la Revolución, en el año 1917, las relaciones exteriores de México se vieron marcadas por un sello de nacionalismo que provocó algunos problemas en cuanto a tratados que se tenían con Italia, Francia, Holanda, Inglaterra y otros más, países que de inmediato expresaron su descontento.

La Constitución de 1917 vino a separar las competencias legales de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, convirtiéndose ambas en dos de las más importantes para el desarrollo del país.

Hacia 1930, la Secretaría contaba con más atribuciones. Tenía su propia normatividad, su Reglamento Interior.

No hay duda de que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha avanzado hacia la consecución de sus metas y objetivos trazados. Actualmente nuestro país mantiene más relaciones que en años pasados, exactamente 28, siendo un total de 175 países con los que tenemos relaciones diplomáticas. Esta buena imagen del país se ha podido lograr, en gran medida gracias a la cimentación de acciones

internacionales respetuosas de los principios de política exterior fundamentales de los pueblos; la no intervención en los asuntos internos de los países; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los mismos; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Estos principios están consagrados en la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución.

3.4. SUS ATRIBUCIONES LEGALES SEGUN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula de forma general las atribuciones que históricamente nuestro país ha conferido a su Secretaría de Relaciones Exteriores. El artículo 28 de la citada Ley es el encargado de establecer la competencia de la Secretaría en los siguientes términos:

"A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas

corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

II-A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados,

II-B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

VII. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

VIII. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

IX. Legalizar las firmas de los documentos que deben producir efectos en el extranjero, de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

X. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo

examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

De la lectura de las fracciones contenidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública nos percatamos que la Secretaría cubre básicamente, dos tipos de labores o atribuciones, una relativa a la participación de México en los diversos eventos internacionales como convenciones, conferencias; el mantenimiento de las buenas relaciones que el país tiene con casi todos los países del mundo; y segunda, funge como reguladora y mediadora entre los nacionales de otros países que deseen radicar en México y llevar a cabo actos jurídicos diversos como la creación de sociedades civiles, debiendo sujetarse a lo dispuesto por el artículo 27 primera fracción de la Constitución vigente, además de que la Secretaría es el órgano competente para coadyuvar en aquellos casos donde algún documento proveniente del extranjero deba surtir efecto en el territorio nacional y viceversa.

Las atribuciones señaladas en el artículo 28 de la Ley citada deben sujetarse sin excepción (al igual que al ser llevados a cabo), a lo dispuesto por la fracción X del numeral 89 de la

Constitución General, relativa a los principios rectores de la política exterior de México.

Dijimos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no distingue grados jerárquicos entre las diferentes Secretarías de Estado, no obstante, la práctica y las atribuciones de cada una de ellas nos muestran que la de Relaciones Exteriores sigue ocupando un sitio privilegiado y de gran responsabilidad en la vida de México, ya que como la gran nación que somos, no podemos dejar de poner atención en el panorama internacional del que somos parte activa.

3.5. SUS ATRIBUCIONES LEGALES SEGUN SU NORMATIVIDAD INTERNA.

En el ámbito interno, cada dependencia integrante de la administración pública federal tiene cierto grado de independencia para planear las formas de alcanzar sus objetivos generales señalados por la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para ello, cada una de las diversas Secretarías de Estado cuenta con un Reglamento Interior, el cual es expedido por el Ejecutivo Federal en los términos del siguiente artículo:

"Art. 18 (LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL). En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue expedido por el Presidente de la República el 1 de marzo de 1993 y entró en vigor el 4 del mismo mes y año. Vino esta normatividad a abrogar a la de fecha 23 de enero de 1989 que había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de ese año.

Sobre las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Reglamento dispone de acuerdo a su artículo 19: "...tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, la Ley de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de la República".

Este artículo es trascendente porque dispone que las leyes arriba enumeradas facultan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de las cuales, ya habíamos señalado a la Constitución, Ley Suprema de toda la Unión, y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero destacan la Ley del Servicio Exterior y la Ley sobre la Celebración de Tratados, además de otras más que le señalen algún tipo de intervención como acontece con la Ley Federal de Turismo.

El artículo 2º del Reglamento Interior dispone:

"Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, así como dirigir el Servicio Exterior Mexicano en sus ramas diplomática, consular y administrativa de acuerdo con las disposiciones aplicables y con las instrucciones del Presidente de la República, e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".

El titular de la Secretaría de Relaciones cuenta con atribuciones que pueden dividirse en dos grupos: las que puede

delegar en otros servicios de la dependencia, en los términos del artículo siguiente:

"Art. 52.- El trámite y la resolución de los asuntos competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde originalmente al Secretario. El Secretario para la mejor distribución y el desarrollo del trabajo podrá delegar facultades en funcionarios subalternos, con la excepción de las enumeradas en el artículo siguiente. Los acuerdos de delegación de facultades deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y ser compilados en los manuales de organización y procedimientos de la Secretaría.

La delegación de facultades a que se refiere el párrafo anterior y la asignación de éstas a los funcionarios de las unidades administrativas de la Secretaría establecidos en el presente reglamento, no impedirán al Secretario el ejercicio directo de tales facultades".

El segundo grupo de atribuciones del Secretario de Relaciones Exteriores de denominan "no delegables", por lo que es el propio Secretario el que deberá llevarlas a cabo. Estas atribuciones se encuentran en el artículo 62 del Reglamento, del cual podemos resaltar las siguientes:

- a) Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría de acuerdo con los lineamientos que emita el Presidente del país;
 - b) Planear de acuerdo con las leyes aplicables la política de la Secretaría, de acuerdo a lo que disponga el Presidente de la República;
 - c) Asistir el Ejecutivo de la Unión en el manejo de las relaciones internacionales;
 - d) Desempeñar las comisiones y funciones que el Ejecutivo de la Unión le confiera, e informarle oportunamente de ello;
 - e) Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Amparo;
 - f) Asistir a las reuniones que convoque el Presidente de la República de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
 - g) Refrendar para su validez los reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente cuando tengan relación con los asuntos de su competencia;
 - h) Elevar a la consideración del Presidente de la República los proyectos sobre leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos que sean de la competencia de la Secretaría;
-

- i) Dar cuenta al Congreso de la Unión, una vez abierto el periodo ordinario de sesiones, del estado que guarda la Secretaría a su cargo, y comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando sea requerido;
- j) Acordar los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición;
- k) Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente las unidades administrativas, e informar al Presidente de la República sobre las medidas que adopte al respecto; etc.

El criterio imperante es el de la eliminación, esto es, las atribuciones que no estén contenidas en el artículo 6º se entenderán delegables al funcionario de la Secretaría que su titular disponga.

3.6. SU ACTUAL ESTRUCTURA ORGANICA.

Recordemos que la estructura de la Secretaría de Relaciones ha evolucionado con el devenir histórico de México. Cada Secretario ha implementado los cambios estimados convenientes para la mejor consecución de las metas propuestas. Por eso, la

organización administrativa de la dependencia sigue en constante cambio.

Actualmente, la Secretaría de Relaciones cuenta con las siguientes áreas:

"Art. 49.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Relaciones Exteriores contará con las siguientes unidades administrativas:

SUBSECRETARIA "A"

SUBSECRETARIA "B"

SUBSECRETARIA "C"

OFICIAL MAYOR

CONSULTORIA JURIDICA

DIRECCIONES EN JEFE

DIRECCIONES GENERALES

Para América del Norte

Para América Latina y el Caribe

Para Europa

Para el Pacífico

Para Asia y Africa

De Fronteras

De Asuntos Consulares

Para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero

De Asuntos Jurídicos

Para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

De Organismos Regionales Americanos.

De Relaciones Económicas Multilaterales.

De Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina.

De Relaciones Económicas Bilaterales para Europa, Asia, Africa y Pacífico.

De Asuntos Culturales.

De Cooperación Técnica y Científica.

Del Acervo Histórico Diplomático.

Del Protocolo.

De Información.

De Programación, Organización y Presupuesto.

Del Servicio Exterior y de Personal.

De Delegaciones.

De Telecomunicaciones e Informática.

De Inmuebles y Recursos Materiales.

ORGANOS DESCENTRALIZADOS

Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos.

Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Delegaciones en el Distrito Federal y en los Estados".

Como puede observarse, las diversas unidades que conforman a la Secretaría de Relaciones Exteriores cumplen con los objetivos encomendados a la dependencia, sin perjuicio de que ellas puedan ser aumentadas o cambiadas.

3.7. SU PARTICIPACION EN LA DIFUSION DEL TURISMO MEXICANO EN EL MUNDO.

Como ya lo hemos señalado, el desplazamiento de un lugar a otro es algo innato del género humano. La historia muestra muchos casos como el de Herodoto, padre de esta misma ciencia, quien viajó por el mundo antiguo, recogiendo leyendas y fábulas, o el mismo Ulises quien relató sus numerosas aventuras, sin más restricciones durante muchos siglos que las relativas al alejamiento del caminante y sus bestias.

El fenómeno turístico es hoy en día más complejo, ha rebasado el ámbito de las relaciones entre los particulares, y se desarrolla en medio de un sistema de regulación jurídico que norma y envuelve la actividad turística, convirtiendo al viajero en una figura colmada de inflexible protección y el prestador de servicios turísticos en un simple cumplidor de medidas administrativas públicas.

Las relaciones jurídicas turísticas se rigen por disposiciones de índole administrativo por una parte, normas del derecho público, y por otra, por normas del derecho privado, mismas que adquieren el rango de derecho turístico en virtud de que la propia Ley Federal de turismo así lo estipula.

Es importante decir que de manera a priori, los turistas son aquellos sujetos activos de las relaciones contractuales turísticas; son los que hacen uso o disfrutan un servicio turístico que reciben, ya sea de un particular prestador de servicios turísticos o de las autoridades administrativas que confieren los servicios de esta clase. El Convenio sobre Facilidades Aduaneras para el turismo suscrito en New York el 4 de junio de 1954 señala:

"El término "turista" designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua 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".⁵⁰

⁵⁰ PEREZ BONNIN, Enrique. Op. cit. p. 90.

La Ley Federal de Turismo destaca que turista es 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 la misma Ley (artículo 3º).

Ha quedado manifestado que el turismo es una de las actividades más lucrativas en el mundo. No existen países donde no haya turistas, y también es cierto que existen países que son ampliamente visitados dadas sus características naturales, su gente, costumbres y lo más importante, que sea un lugar barato para el turista. Todas estas características las posee México, por lo que nuestro país se perfila como uno de los destinos turísticos más solicitados por los turistas del mundo. Muchos de los ingresos que percibe el país provienen de la actividad turística, por lo menos, más de la tercera parte de las ganancias que recibe nuestra Nación, y sentimos que este dato es incompleto pues en cada rincón de México vemos infinidad de turistas ya que, la verdad, el país resulta muy accesible para los bolsillos de la mayoría de los turistas como los provenientes de los Estados Unidos, de Europa o de países como Japón o algunos árabes.

Sin embargo, la proliferación del turismo extranjero hacia México no es ni por mucho obra de la casualidad ni de la inercia de las cosas, sino el resultado de un esfuerzo conjunto de

las dependencias de la Administración Pública de la Federación, como la Secretaría de Turismo y la de Relaciones Exteriores.

En el año de 1995 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, anexándole entre otros cambios, dos anexos al artículo 28 en su fracción II, el primer anexo se refiere a la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de coadyuvar a la promoción del comercio y de la actividad turística del país a través de sus embajadas y consulados. Como consecuencia de lo anterior, el segundo anexo, la fracción II-B dispone que se deberán capacitar a los integrantes del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con sus tareas señaladas en la fracción II-A. Estas reformas permitirán que haya una mejor comprensión del turismo como una actividad sumamente trascendente en la economía del país. Hay que decir con justicia que el turismo, visto como negocio que deja grandes dividendos, merece mayor atención por parte no sólo del Estado y de los particulares, sino de otras instituciones como las educativas quienes deben integrar a sus currículas de estudios superiores la carrera de licenciatura en turismo, principalmente la Universidad Nacional Autónoma de México, donde casualmente no se imparte esa licenciatura.

Con las medidas mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Relaciones que históricamente ha colaborado en el desarrollo del turismo mexicano, podrá tener mejores resultados en su labor. La Secretaría no es hoy en día un simple coadyuvante sino un verdadero y fiel difusor del turismo mexicano ante el mundo, quizá el mejor de todos.

La Secretaría utiliza para tal finalidad las estupendas relaciones que México ha desarrollado con la mayoría de los países para difundir el turismo a nuestro país. Si estamos de acuerdo en que debe coadyuvar y establecer los programas necesarios con la Secretaría de Turismo, cuestión que afortunadamente ocurre en la práctica. En lo que también estamos ciertos es que la Secretaría de Relaciones Exteriores lleva una incansable tarea de difusión de las bellezas que nuestro país ofrece a los turistas del mundo, utilizando los canales diplomáticos y consulares.

3.8. LAS MISIONES DIPLOMATICAS ACREDITADAS ANTE OTROS ESTADOS Y SU TAREA DE DIFUNDIR EL TURISMO MEXICANO.

Por misión diplomática vamos a entender al conjunto de funcionarios que un Estado acredita ante otro. A este respecto, la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas señala que son miembros de la misión: "el jefe de la misión y los miembros

del personal de la misión", y por estos últimos a "...los miembros del personal diplomático, del personal administrativo y técnicos y del personal de servicio de la misión". (Artículo 19).

Toda misión diplomática se compone entonces del personal diplomático, del consular y del administrativo y técnico.

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley vigente del Servicio Exterior Mexicano, las categorías diplomáticas son las siguientes:

"Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomática-consular, que corresponde a las siguientes categorías:

Embajador
Ministro
Consejero
Primer Secretario
Tercer Secretario
Agregado Diplomático

El área consular se clasifica en:

Cónsul General
Cónsul de Primera
Cónsul de Segunda
Cónsul de Tercera
Cónsul de Cuarta y,
Vicecónsul.

El embajador es el jefe de toda la misión diplomática, es decir, tanto del área diplomática como la consular.

Los anteriores conceptos no pretenden abarcar los apartados del Derecho Diplomático, ya que ello implicaría varios trabajos específicos, sino entender mejor cuáles son las funciones que estos funcionarios llevan a cabo en materia de difusión del turismo.

Comenzaremos dichas a analizar su participación en materia de difusión del turismo mexicano. Hemos dicho que la fracción II del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada y ahora cuenta con dos apartados o subincisos. En el "A", se le faculta a la Secretaría de Relaciones para coadyuvar en materia de difusión del turismo. En el "B" se instruye a la Secretaría para que brinde la capacitación necesaria a los funcionarios integrantes del Servicio Exterior Mexicano en materia comercial y turística. Esta fracción II-B es digna de elogios ya que si bien es cierto, los integrantes del Servicio Exterior realizan entre otras funciones la de difundir una buena imagen de México, no son en esencia verdaderos expertos en materia de turismo, por eso, al capacitarse en esta hermosa área, podrán hacer una gran difusión de las riquezas turísticas que México ofrece al mundo.

El artículo 44 de la vigente Ley del Servicio Exterior señala que son obligaciones de los jefes de oficinas consulares: "II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto". Esta fracción ya nos arroja más luz jurídica al preceptuar que la tarea de difundir el turismo de México es de los funcionarios consulares, lo cual resulta entendible ya que si recordamos, la función de los diplomáticos es meramente representativa y política, mientras que la de los agentes consulares es más que nada administrativa, y el publicitar o difundir el turismo mexicano es una actividad administrativa. Esta atribución está en relación directa con lo dispuesto por el artículo 59 inciso b) de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares que señala: "fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención". Resulta también aplicable lo estipulado en el inciso m) y último del mismo artículo que dice: "Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor".

La autora Cecilia Molina nos dice sobre la participación de los agentes consulares en la difusión del turismo: "Cooperan con la Secretaría de Turismo en la distribución de propaganda proporcionando toda clase de informes respecto a los sitios de mayor interés, costumbres, precios de alojamientos, etc., organizando eventos tendientes a fomentar el turismo".⁵¹

Para la realización de su labor, los agentes consulares contarán con folletos explicativos sobre los sitios turísticos de México, películas y demás material que muestre al extranjero los encantos naturales que posee nuestro país. Es importante que los agentes consulares lleven a cabo esta promoción mediante conferencias, exposiciones y publicaciones en revistas y periódicos de amplia circulación en el país receptor.

3.9. LA LUCHA CONTRA LA DESACREDITACION DEL TURISMO MEXICANO EN EL MUNDO.

Los jefes de misión deben promover el conocimiento de la cultura mexicana y la difusión de noticias mexicanas, así como intensificar las relaciones culturales entre México y el país receptor.

⁵¹ MOLINA, Cecilia. *Práctica Consular Mexicana*. 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1978, p. 331.

Son igualmente obligaciones de los integrantes del Servicio Exterior Mexicano: "I. Defender dignamente el nombre y la imagen de México" (artículo 46 de la Ley vigente del Servicio Exterior Mexicano). Este artículo está en relación con la fracción II del citado artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone que el Servicio Exterior Mexicano se encargará por medio de sus agentes diplomáticos y consulares acreditados en el extranjero de velar por el buen nombre del país.

Así tenemos que el marco legal de esta atribución de los funcionarios diplomáticos y consulares está perfectamente claro. Ahora bien, el 19 de enero de 1994 estallan brotes de inconformidad en el estado de Chiapas lo que provocó el nacimiento de un grupo insurgente que reclamaba mejoras sustanciales en la población de esa entidad, el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La noticia se corrió rápidamente por todo el mundo, provocando distintas opiniones y reacciones: consternación, preocupación y problemas en la bolsa de valores. Esto fue el punto de partida para que se iniciara una campaña ruin y despiadada contra México en el extranjero. Se hacía pensar que el país estaba atravesando una revolución social por lo cual no existían las condiciones mínimas de seguridad para los extranjeros, razón por la cual no era conveniente que visitaran nuestro país.

Tiempo después se ha hecho pensar que México es una nación invadida por otros problemas como el narcotráfico y la inseguridad pública. Inclusive, se llegó a recomendar a los visitantes estadounidenses que evitaran usar los taxis como medio de transporte en México pues seguramente serían asaltados.

Se ha hecho pensar que en México se vive en una gran selva de asfalto donde sólo el más poderoso sobrevive y donde reina la corrupción y la decadencia. Todo este tipo de informaciones llevan obviamente una enorme dosis de mala fe en contra de México además de un gran desconocimiento por parte de los que difunden tales noticias de la realidad imperante en los Estados Unidos Mexicanos.

Definitivamente que el turismo a México se ha visto lastimado y disminuido grandemente con esta información. Afortunadamente el actual presidente Ernesto Zedillo ante tal panorama procedió a llamar a todos los embajadores de nuestro país en los diferentes Estados con los cuales tenemos relaciones diplomáticas y les instruyó para que desmintieran con pruebas plenas las infamias imputadas al país, y lo más importante, que en México, el turista sigue gozando de un trato de amigo y es bien recibido en nuestro país, y que existen las condiciones necesarias para que vengan a conocer al país y disfruten de sus bellezas, de su gente, de la historia que el país ha legado al mundo.

Los distintos jefes de misión hicieron saber a los demás funcionarios mexicanos acreditados en otros países las instrucciones recibidas y así se pudo vencer esta etapa de dificultades y ataques desmedidos.

Con esto no queremos pasar por alto los problemas existentes en México, el narcotráfico, la corrupción y la inseguridad son ciertamente los flagelos más amenazadores del país, sin embargo, insistimos en que si existen las condiciones necesarias, para que vengan los turistas y puedan tener tranquilidad y disfrutar de su estancia en México, claro, haciéndoles saber de la peligrosidad imperante en algunas zonas del país.

En el exterior, México sólo cuenta con los funcionarios integrantes del Servicio Exterior para vigilar y luchar por el buen nombre y fama del país, y su labor es en muchas ocasiones realmente difícil sobre todo por los intereses económicos que quieren a toda costa desacreditarnos sin importarles que la economía mexicana sufra descalabros.

Esta es la razón por la que resaltamos la labor de protección y promoción del turismo nacional por parte de los agentes diplomáticos y consulares.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Soberanía de México es el derecho más importante del pueblo. En el ámbito internacional, mediante ella nuestro país se relaciona con los demás integrantes de la comunidad internacional.

SEGUNDA.- De acuerdo con el artículo 40 constitucional, nuestra forma de gobierno es una república, representativa, democrática y federal. Hoy vivimos en una etapa democrática interesante con la instalación de un Congreso General más heterogéneo sin que pese la mayoría de un solo partido político en él.

TERCERA.- El artículo 49 de la Constitución establece la existencia de un único Poder Supremo de la Federación, el cual se divide o distribuye para su ejercicio en tres: Legislativo, Ejecutivo y Federal, teniendo los tres la misma jerarquía constitucional.

CUARTA.- El Poder Ejecutivo de México es unipersonal, es decir, se compone única y exclusivamente por el Jefe de Estado mexicano que también es el Jefe de Gobierno, el Presidente de la República. Los Secretarios de Estado o de Despacho son auxiliares

directos del Ejecutivo de la Unión, pero no forman parte, desde el punto de vista de la Constitución, del Poder Ejecutivo.

QUINTA.- El turismo es un fenómeno que se ha sometido a la regulación del Derecho, produce situaciones y consecuencias entre las partes que en esa actividad intervienen, y de éstas con el poder público. Es así que en España ya se habla de un Derecho turístico que se puede definir como el conjunto de normas de Derecho público y privado que regulan todas y cada una de las actividades relativas al turismo.

SEXTA.- Nuestro país ha sido dotado por el creador de grandes bellezas e inigualables lugares naturales, por ello, el turismo ha representado desde que se obtuvo la independencia, una de las fuentes más importantes de ingresos tanto para el Estado como para los particulares quienes viven de las diversas actividades turísticas.

SEPTIMA.- Es hasta el año de 1929 cuando se llevan a cabo esfuerzos para regular el turismo, aunque en sus inicios esa actividad estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación. Con fecha 12 de enero de 1933 la materia turística fue competencia de la Secretaría de Economía Nacional (antes de esa fecha era la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo). Durante los años de

1935 y 1936, nuevamente la Secretaría de Gobernación se hace cargo del turismo.

OCTAVA.- En fecha 15 de diciembre de 1949 se promulgó la primera Ley Federal de Turismo, la cual establecía aun como facultad de la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de los problemas relativos al turismo en el país. El 13 de diciembre de 1956 se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR) cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S.A. Es hasta el año de 1959 cuando se crea el Departamento de Turismo que dependía directamente del Ejecutivo de la Unión. Finalmente, es hasta el año de 1974 cuando por iniciativa presidencial se instituye la Secretaría de Turismo, elevando a rango fundamental la materia turística. Actualmente, la Secretaría de Turismo sigue vigente y encuentra su fundamento en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde también se encuentran sus funciones legales.

NOVENA.- Otra Secretaría de gran trascendencia y que ha recorrido paso a paso el devenir histórico de México es la de Relaciones Exteriores, que por cierto fue una de las primeras en existir, llamándose entonces (en el año 1821) Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

DECIMA.- Las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 28), en su Reglamento Interior y en la Ley del Servicio Exterior y su Reglamento.

DECIMOPRIMERA.- Con la reforma de 1995 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al artículo 28, fracción II (al cual se le anexaron dos subfracciones) se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores a coadyuvar a la difusión del turismo en el mundo, pero como lo dijimos, la Secretaría más que un coadyuvante es un verdadero difusor de las actividades turísticas en el mundo.

DECIMOSEGUNDA.- La segunda subfracción del citado artículo (en su fracción II) dispone que los integrantes del Servicio Exterior Mexicano reciban la capacitación necesaria en materia de comercio y de turismo. Esto permitirá que realmente se pueda hacer una difusión estructural y programada del turismo nacional en el mundo.

DECIMOTERCERA.- Señalamos en su oportunidad que en la práctica corresponde a los agentes consulares el difundir el turismo de México en los países donde se encuentren a través de folletos, revistas, libros, películas y demás material, además de conferencias y presentaciones en los foros de esos países.

DECIMOCUARTA.- Ha sido una voluntad firme del actual presidente Ernesto Zedillo el establecer una verdadera lucha contra la información dolosa que atenta contra el turismo en México. Para tal encomienda, se han instruido a los distintos jefes de misión sobre los mecanismos de defensa pertinentes contra esos ataques infundados y que han buscado desestabilizar al país. Esta es la forma en que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha contribuido al desarrollo y difusión del turismo extranjero a nuestro país, creando cada día más empleos para el pueblo y obteniendo el país más ingresos por ese concepto.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1993.
- _____. Catálogo de ordenamientos jurídicos de la Administración Pública Federal. 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1989.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. Editorial Porrúa, México, 1980.
- _____. Primer curso de Derecho Internacional Público. 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. et. al. "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa, México, 1992.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994.
- CARPISO, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. U.N.A.M., México, 1991.
- DIAZ, Luis Miguel. Historia de las Relaciones Internacionales de México. Editorial Porrúa, México, 1983.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Metodología, Docencia e Investigación Jurídica. 4ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995.
- GUERRERO, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Editorial Veraza Impresores, S.A. de C.V., México, 1993.
- JELLINEK, G. Teoría General del Estado. Buenos Aires, 1943.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1983.
- MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1978.
-

- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México, 2ª ed., México, 1973.
- OLIVERA TORO, Jorge. Legislación y Organización Turística Mexicana. Editorial Porrúa, 3ª ed., México, 1988.
- OLLOQUI, José Juan de. La Diplomacia Total. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- PEREZ BONNIN, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Editorial Daimón, Barcelona, 1978.
- PEREZ BRAVO, Alfredo. Diccionario Básico sobre Diplomacia y Derecho Diplomático. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 15ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994.
- SOLANA, Fernando. Cinco Años de Política Exterior. Editorial Porrúa, México, 1994.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 117ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 32ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995.
- CONVENCION DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS.
- CONVENCION DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES.
- LEY FEDERAL DE TURISMO. Editorial Porrúa, México, 1996.
- LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU REGLAMENTO.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.
-