



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

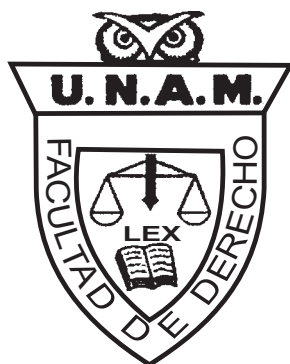
**“EXAMEN DE LOS ASPECTOS
CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD
TURISTICA DE MÉXICO”**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:
ROSARIO DE LOS SANTOS CORREA

ASESOR:
LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO



MÉXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA

2012



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 2 de octubre de 2012.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ,
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **DE LOS SANTOS CORREA ROSARIO**, con número de cuenta 30428667-8 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EXAMEN DE LOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN MÉXICO"**, realizada con la asesoría del profesor Lic. **Carlos Vieyra Sedano**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

FACULTAD DE DERECHO.

MAESTRO EDMUNDO ELÍAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.
FACULTAD DE DERECHO DE LA U. N. A.M.
P r e s e n t e.

Anexo al presente me permito poner a su amable atención, el trabajo de tesis elaborado al amparo de este seminario a su merecido cargo, por la alumna de nuestra Facultad, ROSARIO DE LOS SANTOS CORREA, con número de cuenta 30428667-8, y que lleva por título: "EXAMEN DE LOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN MÉXICO", con la modesta asesoría del suscrito.

En atención a que el trabajo de mérito ha llegado a su culminación y, en criterio del suscrito, el mismo reúne satisfactoriamente los requisitos impuestos por la Legislación Universitaria aplicable para los de su clase, lo sometemos a su calificada revisión, para el efecto de su aprobación y, en su caso, autorización para impresión y posterior sometimiento al sínodo correspondiente.

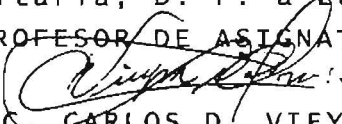
Sin más que agregar sobre el particular, reciba usted un afectuoso saludo.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Cd. Universitaria, D. F. a 20 de Agosto de 2012.

EL PROFESOR DE ASIGNATURA "A" DEF.


LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO.

C.c.p. LA ALUMNA.

AGRADECIMIENTOS

En principio agradezco a mis padres, Librada y Elías, por darme la vida, por brindarme su apoyo para llegar hasta el día de hoy.

Gracias a mis hermanos María, Elizabeth, Sonia y Pablo, cada quien con su respectiva familia, por crecer a mi lado y alentarme para ser cada día mejor.

Gracias a mi hija Sofía, a mi esposo Ricardo por estar conmigo y darme tanta felicidad.

Agradezco el apoyo que me han brindado mis suegros, Julia y Ricardo, en un paso tan importante como lo es mi titulación con la presente tesis, Gracias también a mis cuñados Caro (mi mejor amiga y mi hermanita), Carlos y Karina.

También agradezco a todos mis maestros que me transmitieron sus conocimientos a lo largo de mi formación académica: Judith Arreola Martínez, José Humberto Núñez Cardona; Miguel García Guerrero, Carlos Sánchez Aguirre y Ernesto de Villa López.

En especial agradezco al maestro Carlos D. Vieyra Sedano, mi asesor de tesis, que con su paciencia y apoyo fue posible la realización del presente trabajo.

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Derecho por darme un lugar en esta Máxima Casa de Estudios para formarme profesionalmente.

DEDICATORIAS

Dedico el presente trabajo a:

Mis padres, Librada y Elías, a mis hermanos por apoyarme, alentarme hasta concluir la licenciatura y finalizar la presente tesis.

Mi hija Sofía, a mi esposo Ricardo por ser el motor que me da energía para seguir adelante y ser mejor persona cada día.

Mis suegros, Julia y Ricardo, mis cuñados Caro, Carlos y su familia por apoyarme en esta difícil etapa de mi vida al ser madre y estudiante al mismo tiempo.

**“EXAMEN DE LOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE
LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN MÉXICO”**

INTRODUCCION.

**CAPÍTULO PRIMERO
EL DERECHO TURISTICO.**

1.1	DERECHO CONSTITUCIONAL.	1
1.1.1	CONCEPTO DE CONSTITUCION.	2
1.2	DERECHO TURISTICO	7
1.2.2	DEFINICION DE TURISMO	18

**CAPÍTULO SEGUNDO
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL
DEL SECTOR TURISTICO.**

2.1	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	26
2.1.1	ARTICULO 11 CONSTITUCIONAL.	26
2.1.2	ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.	30
2.1.3	ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.	31
2.2	LEY FEDERAL DE TURISMO.	38
2.3	SECRETARIA DE TURISMO	46

**CAPÍTULO TERCERO
EL TURISMO.**

3.1 EL TURISTA.	53
3.2 PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS.	66
3.2.1 HOTELES	68
3.2.2 AGENCIA DE VIAJES	73
3.2.3 GUÍAS DE TURISTAS	79
3.2.4 RESTAURANTES	81

**CAPÍTULO CUARTO
ESTUDIO INTEGRAL DE LA ACTIVIDAD
TURISTICA EN MEXICO.**

4.1 MOVILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA	86
4.2 LA GENERACION DE EMPLEOS.	98
4.3 INGRESO DE DIVISAS.	102
CONCLUSIONES.	115
BIBLIOGRAFÍA.	119

INTRODUCCION

El turismo es la actividad relativa al movimiento temporal de personas de un lugar a otro por diversos motivos, ya sea por salud, cultura, deporte, recreación, descanso, trabajo, entre otros y una serie de servicios que éstos demandan, donde los principales actores son el turista y el prestador de servicios turísticos; el Estado con el afán de proteger los intereses de estos usuarios y el patrimonio nacional, regula las relaciones jurídicas que de tal actividad surgen. Para ello se ha creado el Derecho Turístico que es el conjunto de leyes, reglamentos y normas administrativas, tanto de carácter público como privado, relativos a los movimientos migratorios temporales de personas y a la prestación de los servicios turísticos y generales que éstas demandan. Para cumplir el objeto anterior, el Estado en su papel de Estado policía o gendarme y ejerciendo su facultad de rectoría económica, crea programas sectoriales para la actividad turística en México, los cuales son llevados a cabo por la Secretaría de Turismo.

Si bien es cierto que existen programas sectoriales elaborados cada sexenio, pero con esta herramienta no es suficiente para el máximo desarrollo de la actividad turística en nuestro país, ya que existen lugares muy bellos y ricos en naturaleza y cultura, que muchos mexicanos ni sabemos que existen, por ejemplo, en el Estado de Colima podemos encontrar diversas zonas arqueológicas dentro de las cuales destacan “El Chanal” ubicado 4 kilómetros al norte de la Ciudad de Colima, es un conjunto de plataformas piramidales escalonadas y están el juego de pelota y varias plazas; “La Campana” en una zona urbana de Villa de Álvarez, es un conjunto ceremonial formado por varios templos y plataformas piramidales constituidas con cantos rodados; y “San Francisco de Almoloyán” que son ruinas del antiguo convento franciscano del Siglo XVI.

Por otra parte, hay lugares muy promocionados por la Secretaría de Turismo pero la gente de la región no se ve beneficiada por la actividad turística ya que no existe una cultura de cuidado ecológico y ambiental, por ejemplo, las Pirámides de Teotihuacán que por ser un gran atractivo turístico del Estado de México es utilizado para eventos sociales, con lo cual se aleja de su objeto primordial que es la cultura.

Aunque existe reglamentación jurídica al respecto, hay varios artículos que son letra muerta porque en vez de proteger al turismo interno y social, a veces solo protege al turismo receptivo.

CAPÍTULO PRIMERO. EL DERECHO TURÍSTICO.

1.1 DERECHO CONSTITUCIONAL.

Inicialmente ofreceré diversas nociones de la materia básica en el presente trabajo de investigación.

En opinión del Maestro Salvador Azuela Rivera, el Derecho Constitucional como disciplina autónoma, viene a constituirse como una rama jurídica a considerar, sobre todo después de acontecimientos históricos vitales como la Revolución Francesa en el Siglo XVIII, la inglesa en el siglo XVII y la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.¹

El autor ubica los orígenes de nuestra materia y destaca el carácter autónomo de la misma.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela explica que el Derecho Constitucional integra una importante rama de la ciencia jurídica que estudia al Derecho como conjunto de normas de conducta cuyos atributos esenciales concurrentes son la bilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, caracteres que distinguen a la norma jurídica de las demás normas de conducta humana.²

Lidia Aguilar Balderas opina que hablar de Derecho Constitucional implica tener en nuestra mente las formas en que las sociedades se organizan para cohabitar, esto determina que allí donde se encuentran reunidos los seres humanos, las relaciones sociales se traducen en relaciones políticas, se manifiesta así el *zoom politikom* aristotélico.

¹ AZUELA RIVERA, Salvador. Curso de Derecho Constitucional. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, Pue. México 2009. Pág. 5.

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1979. Pág. 17.

La necesidad de establecer parámetros de conducta para una convivencia viable que se refiere a las actividades políticas de los grupos sociales, consecuentemente se aterrizarán en un determinado derecho, así, la conjunción de la implementación política resguardada por su derecho, es lo que se traduce en lo que denominaremos Derecho Constitucional.³

1.1.1 CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.

A continuación cito definiciones de nuestra máxima ley, denominada en Inglaterra como Carta Magna.

El Maestro J. Eduardo Andrade Sánchez, respecto al empleo del término constitución para aludir a la organización del gobierno de una comunidad política, explica que en el orden jurídico político la organización de un gobierno supone un conjunto de instituciones y las interrelaciones, tanto de funcionamiento como de jerarquía que se dan entre ellas, así como las normas que regulan la acción del conjunto.

En la antigüedad la palabra constitución no conllevaba la idea de un conjunto codificado de normas, las cuales eran subyacentes en cuanto a su presencia.

Entre los griegos antiguos la palabra constitución aparece referida a cuerpos de normas expedidas por legisladores como Dracón, Solón o Cístenes, existía un recurso para verificar si las disposiciones emitidas por la Asamblea estaban conforme a esa norma suprema, lo cual se asemeja al actual control de constitucionalidad.

Existía por lo tanto distinción entre un poder legislativo ordinario y un poder legislativo superior, encarnado en ciertas normas, con la existencia de una acción destinada a asegurar la supremacía de estas.

Explica que la Constitución es un conjunto codificado de normas que organizan el gobierno del país, establecen los límites de la acción del Poder Público frente al

3 AGUILAR BALDERAS, Lidia. Derecho Constitucional. Grupo Editorial Patria. México Distrito Federal 2010. Pág. 30.

ciudadano y fincan las bases a las que deben sujetarse las leyes, los reglamentos y demás normas jurídicas.⁴

En esta definición se enfatiza que la máxima ley organiza al Estado y limita la acción del Poder Público.

En conclusión puede determinarse que la Constitución es la norma máxima de toda organización estatal.

Juan Alberto Carbajal puntualiza que una de las primeras definiciones de la Constitución fue la de Thomas Jefferson, creada al calor de la Redacción de la Constitución de Virginia, el 29 de Junio de 1776, Jefferson estaba influenciado del idealismo platónico, basando su teoría política en la libertad del hombre, en plena consonancia con las ideas de la ilustración francesa, pero siendo el pensamiento de Jefferson anterior a esta. Jefferson pensaba que una constitución republicana no era simple y sencillamente una ley más como era la constitución inglesa, sino era la “Ley del Gobierno”, la cual derivaba su autoridad del pueblo y descansaba sobre el consentimiento de este.⁵

El autor Salvador Azuela Rivera proporciona las siguientes definiciones de Constitución:

Para Kelsen: “Es la norma de normas, la norma fundamental”.

Romagnosi afirma que: “Una Constitución tiene como propósito tener un instrumento para evitar la arbitrariedad”.

Mauricio Hauriou define a la Constitución como la súper ley, ley de leyes.

⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Constitucional. Oxford University Press. México Distrito Federal 2008. Pág. 1.

⁵ CARBAJAL, Juan Alberto. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2002. Pág. 57.

Carl Schmitt hace una distinción en cuanto al concepto de Constitución desde el punto de vista absoluto y Constitución desde el punto de vista relativo.

Desde el punto de vista absoluto según el autor en cita una Constitución se refiere a la unidad política y a la organización social del Estado en general. Desde el punto de vista relativo es la unidad política, la organización social de un Estado determinado.⁶

De los caracteres apuntados destacan, ley fundamental, trae consigo la organización social y jurídica del Estado.

Feliciano Calzada Padrón precisa que la palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura formal del Estado como organización política regulada en un documento solemne, considerado también como Ley fundamental o norma de normas.

Este autor le otorga a la Constitución el carácter de máxima ley.

La Constitución es la norma suprema, escrita o no, de un Estado soberano u organización, establecida o aceptada para regirlo. La constitución fija los límites y define las relaciones entre los poderes del Estado (poderes que, en los países occidentales modernos, se definen como poder legislativo, ejecutivo y judicial) y de estos con sus ciudadanos, estableciendo así las bases para su gobierno y para la organización de las instituciones en que tales poderes se asientan. Este documento busca garantizar al pueblo sus derechos y libertades.⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene dos partes, la dogmática del artículo 1 al 28, referente a los Derechos Humanos y sus Garantías y la otra es la orgánica.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se lee que:

⁶ AZUELA RIVERA, Salvador. Op. Cit. Págs. 10 y 11.

⁷ CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2005. Pág. 124.

“La parte dogmática de la Constitución es: Sección de una Constitución de corte liberal burguesa en donde están determinados, en forma no limitativa, los derechos humanos, o garantías individuales. El término ‘dogmática’ sugiere que constituyen valores incontrovertibles que una sociedad tan sólo reconoce, pues la creación de los derechos se considera anterior a toda Constitución y connatural al hombre según se explica en la doctrina constitucional del siglo XIX.

“La parte dogmática se entiende asimismo, como una limitación a los órganos del Estado cuyos actos no deben transgredir los principios contenidos en esta parte. De esta manera, los destinatarios de las garantías individuales son los propios órganos del Estado, mientras que los beneficiarios son los individuos así como, a partir de la Constitución de 1917, ciertos grupos sociales como los campesinos y los trabajadores.

“La parte dogmática, en consecuencia, no puede circunscribirse al capítulo I título primero de la Constitución, puesto que no todo su contenido se refiere a las garantías individuales, como el tácito capítulo económico (artículos 25-28), mientras que otros, como el artículo 123, contienen derechos sociales que deben integrarse a la parte dogmática. Asimismo, debe observarse que las garantías contenidas expresamente en la Constitución no son las únicas por considerar, ya que el poder judicial federal puede colegir otras garantías a partir de la interpretación del texto constitucional. No obstante, México no cuenta con una disposición similar a la enmienda novena de la Constitución americana que indica: "No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo.”⁸

Se sigue explicando en la obra de referencia: “Fueron las ideas de la ilustración vertidas en el constitucionalismo americano y francés las que motivaron la inclusión de una declaración de derechos humanos en las constituciones. En 1789 Mounier declaraba que ‘para que una constitución sea buena, debe estar fundada sobre los derechos de los hombres’. Con la declaración de derechos del hombre y del ciudadano se determinó que un Estado sin derechos fundamentales (parte dogmática) y sin división de poderes (parte orgánica) no tiene Constitución. No obstante lo anterior, la Constitución americana de

⁸ VOZ PARTES DE LA CONSTITUCIÓN. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo P-Z. México Distrito Federal 2002. Pág. 2329.

1787 no contuvo originalmente ninguna declaración de derechos (Bill of Rights) sino hasta las primeras enmiendas de 1791. Esta ausencia original de parte dogmática se debió a que los constituyentes americanos consideraron que el enlistado de los derechos del hombre provocaría la omisión involuntaria de otros derechos o bien su modificación limitativa, por lo que siendo los derechos humanos anteriores a cualquier Constitución no resultaba necesaria su inclusión.

Tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824 siguieron el ejemplo de la Constitución americana de 1787 y no contuvieron los derechos del hombre, mismos que fueron contemplados por primera vez en las Leyes Constitucionales de 1836, para adquirir una verdadera importancia en la Constitución de 1857, cuya parte dogmática se considera como meramente enunciativa del catálogo de derechos del hombre sin limitar a los no contemplados expresamente, ya que según el artículo 1o de la Constitución de 1857 establece a los derechos humanos como la base de las instituciones sociales con ese significado.”⁹

La parte orgánica contempla la creación, configuración y cambios de los diferentes órganos de gobierno, contempla los procedimientos de actuación de los mismos, el Maestro Hans Kelsen –citado por Juan Alberto Carbajal- sitúa al proceso legislativo como una parte muy importante de la Constitución, en virtud de que se trata de la manera de trabajar del Poder Legislativo, Carl Schmitt considera que la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos trata lo concerniente a las formas de Estado y a las formas de Gobierno.¹⁰

En el mismo sentido se pronuncia Salvador Azuela Rivera, quien afirma que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la organización de los poderes públicos.¹¹

En esencia, la parte orgánica se encarga de regular la organización estatal en su conjunto.

⁹ Ibidem. Tomo P-Z. Pág. 2329.

¹⁰ Autores citados por CARBAJAL, Juan Alberto. Op. Cit. Pág. 69.

¹¹ AZUELA RIVERA, Salvador. Op. Cit. Pág. 10.

Hans Kelsen sostiene que la Constitución es la norma de normas, la norma fundamental.¹²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el solo hecho de ser la máxima Ley de nuestro país, goza del atributo de ser suprema, por lo cual está por encima de toda institución jurídica, por ello lo que no sea inferior es parte de ella.

El atributo de ser superior de nuestra máxima ley estriba en que es imponible a particulares y a órganos de autoridad, todos están sujetos a lo que disponga su texto. Hay sanciones para quienes lo desconozcan o infrinjan.

1.2 DERECHO TURÍSTICO.

Acto seguido definiré la rama jurídica que amalgama a la norma jurídica y a turismo, para configurar la misma.

El Derecho turístico tiene sus orígenes en el marco del Derecho administrativo. Derecho turístico en el que se aprecia un afán proteccionista de la Administración sobre las actuaciones del sector. Una segunda etapa supone la incorporación de ciertas ramas jurídicas que regularían las relaciones privadas establecidas en el sector turístico, es decir, las relaciones que se establecen con los clientes y usuarios de los establecimientos turísticos.

Para el Maestro Rafael I. Martínez Morales:

“Entendemos por Derecho al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al Estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las

¹² Ibidem. Pág. 10.

obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de a quien obliga.”¹³

Resulta pertinente considerar que el concepto de Derecho ofrecido, se realizó tomando en cuenta que el autor de referencia, es un estudioso del Derecho Administrativo, por lo cual pensamos que su idea se apega a lo que pretendemos en este apartado.

El Maestro Gabino Fraga afirma que el concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del Poder ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza de forma de función administrativa, quedando así comprendidos el punto de vista formal y el punto de vista material de la función administrativa.¹⁴

El citado Maestro, Rafael I. Martínez Morales, transcribe las siguientes definiciones de Derecho Administrativo:

“Según Agustín Gordillo, es la rama de Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.

“Ivor Jennigs dice que el Derecho Administrativo es el Derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.

“Marcel Waline considera que es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1997. Pág. 62.

¹⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2003. Pág. 78.

En la óptica del maestro de referencia Derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder público y sus relaciones."¹⁵

El Doctor Alfonso Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano dice que:

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público regulador de la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

Benoit dice que el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad de la administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país.

Laubadere define al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama comúnmente la administración. Continúa Laubadere afirmando que el estudio de la organización de estos tribunales y de su competencia, el régimen jurídico de los recursos promovidos ante ellos por los administradores constituyen un capítulo, el más importante del Derecho Administrativo.¹⁶

Al respecto, José Luis Villaseñor Dávalos, detalla que el Derecho Turístico es el conjunto de normas jurídicas que con motivo del turismo regula los actos y relaciones que se dan entre el turista, los prestadores de servicios turísticos y el Estado.¹⁷

Por su parte Luis Recaséns Siches establece: "El Derecho Turístico se ubica dentro de la clasificación general del Derecho, en una categoría intermedia por el carácter público privado de sus normas como las siguientes: Derecho del Trabajo; Derecho de la Seguridad Social; Derecho Agrario; Derecho de la Economía; Derecho Turístico".¹⁸

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 63.

¹⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. 8ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h. México Distrito Federal 1995. Pág. 934.

¹⁷ VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. Derecho Turístico Mexicano. Editorial Harla. México Distrito Federal 1999. Pág. 31.

¹⁸ RECASÉNS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 12ª. Edición. Pág. 179.

Al Derecho Turístico también se le ha considerado parte del Derecho Social que surgió como una necesidad y una respuesta de la sociedad, encaminado a proteger a los individuos económicamente débiles en los aspectos social, económico y laboral.

El turismo social es la política encaminada a favorecer el acceso a los beneficios del turismo por parte de las clases económicamente débiles, a través de un conjunto normativo de prestaciones que lo hacen posible.¹⁹

Existen dos posturas respecto al Derecho Social: uno, el que exponen los juristas españoles, tiene carácter político, pues se le asigna como finalidad resolver la cuestión social o la realización de la justicia social.

El otro, expuesto por Gurvitch, gira exclusivamente dentro de la órbita de la Sociología, porque su objeto es, según este autor, la integración de los grupos sociales.

En nuestro concepto, ninguna de estas dos tendencias logra configurar a la nueva rama jurídica que está surgiendo con singular pujanza.

Asignar al Derecho Social, o a cualquier parte del Derecho, como objeto la solución de un problema, nos parece contrario a la esencia del Derecho. Basta considerar que todo problema debe tener solución, de lo contrario no es problema, y si la tiene, una vez lograda, desaparecería el derecho cuyo objeto fuese resolverlo, precisamente por falta de materia.

La solución de los problemas colectivos no corresponde al Derecho, sino a la Política; las medidas jurídicas pueden ser y son a menudo, uno de los medios adoptados por la política en la solución de las cuestiones sociales; pero las leyes, cuando no tienen más objeto que realizar un fin político inmediato, no llegan a constituir rama estable del Derecho, son disposiciones transitorias, cualquiera que sea su número, su extensión y su importancia, que desaparecen en cuanto se alcanza el fin propuesto.

¹⁹ PÉREZ BONNIN, Enrique. Op. Cit. Pág. 74.

Entre la Política y Derecho, hay nexos muy estrechos; pero también distinguos de esencia que los separa radicalmente.

La Política es más amplia que el Derecho, puesto que lo crea formalmente, lo aplica o deja de aplicarlo en determinado sentido.

La política además, puede seguir muchas de sus metas por medios no jurídicos y a menudo antijurídicos.

El Derecho, por el contrario, aun cuando no sea inmóvil, aun cuando evolucione, forma siempre un cuerpo estable, orgánico, de permanentes funciones bien delimitadas en la vida de la sociedad.

Así, el Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Constitucional, entre otros, son de hoy y de siempre su objeto no es resolver problemas, sino mantener un orden social dado.

Sería absurdo decir que el Derecho punitivo tiene por objeto resolver el problema de la delincuencia.

También sostener que el Derecho del Trabajo tiene como fin resolver el problema de las diferencias de clase entre patronos y obreros nos parecería insostenible, pues más bien trata de crear un sistema legal de coexistencia entre esas clases económicas que de hacerlas desaparecer dentro de una igualdad absoluta.

No menos contraria a la esencia del Derecho nos parece la pretensión de confundirlo dentro de la Sociología.

El Derecho es un producto social, es un fenómeno de la existencia colectiva; pero como disciplina científica es una rama autónoma del conocimiento.

Las observaciones de Gurvitch sobre la génesis del Derecho Social y sus efectos en el seno de los grupos humanos son indudablemente de gran valor científico; pero

reducir ese Derecho exclusivamente a sus expresiones sociológicas resulta una exageración exclusivista.

Luis le Fur, dice que la concepción monista le parece demasiado simple en presencia de la complejidad de la vida social.²⁰

Nosotros pensamos que uno es el aspecto sociológico del Derecho Social, aspecto que cae dentro de la esfera de la Sociología, y otro su aspecto jurídico que corresponde exclusivamente al campo del Derecho, sin que por esto se trate de desconocer la interdependencia entre Sociología y Derecho.

De lo que llevamos expuesto se concluye la necesidad de exponer un concepto jurídico del Derecho Social que lo destaque con bien marcados contornos entre su aspecto sociológico y sus implicaciones políticas, para situarlo en su órbita propia, que es la del Derecho.

Los autores españoles Martín Granizo y González Rotvos definen el Derecho Social diciendo que esta rama de la ciencia jurídica, es desde el punto de vista objetivo:

El conjunto de normas o reglas dictadas por el poder público para regular el régimen jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores, y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados.²¹

Como se ve, esta definición no corresponde al concepto político de Derecho Social expuesto por los autores a quienes nos referimos y contradice su opinión en el sentido de que el Derecho Social, no se concreta a las leyes del trabajo, sino que comprende disposiciones que extienden su radio de acción proyectándolo en un sentido protector de las clases desvalidas en general.

²⁰ MENDIETA y NÚÑEZ. Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1953. Págs. 49 y 50.

²¹ GRANIZO, Martín y otro. Derecho Social. Editorial Reus. Madrid España 1950. Pág. 9.

La definición que acabamos de transcribir corresponde al Derecho del Trabajo, o Derecho Obrero, o Derecho Industrial; pero no al Derecho Social, que por su misma denominación indica mayor amplitud de propósitos y de contenido.

Carlos García Oviedo nos dice que el Derecho Social es el conjunto de reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador.²²

La actividad turística en opinión de Enrique Pérez Bonnin, es aquella que ejercen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, e incluso la de los órganos de la Administración que, de una manera directa o indirecta se relaciona con el fenómeno turístico o pueden influir de modo preponderante sobre el mismo. El autor además considera al Derecho Turístico como el conjunto de normas aplicables a los actos que la propia normación califica de turísticos, y señala como Derecho Turístico Administrativo, las leyes que establecen la organización administrativa turística y regulan los actos que las mismas leyes reputan turísticos, los reglamentos que el Ejecutivo elabore para el desarrollo de las leyes turísticas y las órdenes y acuerdos que dicten las autoridades de turismo en uso de las facultades que la propia Ley les otorga y que mediante su publicación legal adquiere carácter aplicativo y obligatorio. Integran también nuestro Derecho Turístico, los convenios internacionales sobre la materia debidamente ratificados. Asimismo resalta la importancia de las relaciones contractuales entre las partes, como lo son, el prestador de servicios turísticos y el turista, que constituyen figuras típicas del Derecho Privado, las relaciones jurídicas turísticas -en opinión del estudioso de la materia- se rigen en parte por disposiciones administrativas de imperiosa obligación en su concepto de normas de Derecho Público y en otra parte por normas de Derecho Privado, que adquieren el rango de Derecho Turístico.²³

Rafael González Alpuche, conceptúa al Derecho Turístico como el conjunto legislativo que regula cierto sector del movimiento migratorio de un Estado y añade que el

²² GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1976. Pág. 1.

²³ PÉREZ BONNIN, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Editorial Daimon. México Distrito Federal 1998. Págs. 84 a 86.

Derecho Turístico se funda en la libertad de tránsito y en la condición jurídica de los extranjeros, con lo que se demuestra el carácter jurídico del turismo.²⁴

Tal libertad de tránsito se regula en el artículo 11 de la constitución mexicana que dice: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia...".

El autor apunta que el Derecho Turístico pertenece al Derecho Internacional Privado en atención a que éste se fundamenta en la libertad de tránsito y en la condición jurídica de los extranjeros, por lo que el turismo se inicia en el derecho migratorio, cuyos efectos del acto o hechos jurídicos que llevan al individuo a adquirir una calidad jurídica determinada son:

- 1° Quedar investido de una calidad jurídica migratoria, la de turista.
- 2° Garantizar el libre tránsito de una entidad a otra.
- 3° Estancia legal condicionada, en lugar distinto al de su radicación.
- 4° Seguridad jurídica en general.

Sigue explicando: "El Derecho Turístico se funda en la libertad de tránsito y en la condición jurídica de extranjeros. Por lo que encuadra la especialización del Derecho Turístico como rama del Derecho Internacional Privado o Privado Internacional o como lo llaman los juristas americanos conflicto de leyes, ya que el individuo turista extranjero o turista forastero, provoca la vivencia de relaciones internacionales o interestatales en Estados Federales como en los Estados Unidos Mexicanos, que presentan conflictos de leyes".²⁵

La corriente que considera al Derecho Turístico como parte del Derecho Social se basa en la socialización de los movimientos migratorios cada vez más en aumento, aun para los estratos de escasos recursos económicos, a través de los siguientes organismos institucionales: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Nacional

²⁴ GONZÁLEZ ALPUCHE, Rafael. Temática y Legislación Turística. Asociación Nacional de Abogados. México Distrito Federal 1998. Pág. 564

²⁵ GONZÁLEZ ALPUCHE, Rafael. Op. Cit. Pág. 565

del Deporte (CONADE) y el Gobierno del Distrito Federal entre otros. También se basa en la interrelación de los prestadores de servicios turísticos, que aunando esfuerzos organizan paquetes económicos al servicio del turista de la clase trabajadora lo que se conoce como turismo obrero o turismo social y que contribuye a la redistribución del ingreso interno y al fomento de la recreación y la cultura nacional.

El Derecho Turístico, como cualquier rama del conocimiento humano, no puede existir de forma aislada, sino que requiere del auxilio de otras áreas, entre las que se encuentran las siguientes:

El Derecho Constitucional, regidor de la organización o constitución del Estado en general y del Poder Legislativo en especial, se relaciona con el Derecho Turístico a consecuencia de la legislación turística que procesa el H. Congreso de la Unión con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Miguel Acosta Romero precisa que el fundamento jurídico de la actividad turística se encuentra en el artículo 11 de nuestra constitución, donde se crea el ambiente de seguridad que garantiza al viajero las más elementales garantías a las que tiene derecho toda persona humana.²⁶

El Derecho Administrativo, regidor del Poder Ejecutivo o Administrativo, le corresponde la administración y prestación de los servicios públicos, así como la administración del propio Estado y sus relaciones con sus habitantes.

El turismo trae consigo un importante sentido de servicio público y en principio diremos que se entiende por servicio la organización y personal destinados a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

En una sociedad tan compleja como la actual, en donde las necesidades han rebasado con mucho los límites impuestos por la supervivencia, el individuo cada día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1989. Pág. 542.

Así, tenemos que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de la energía eléctrica, sólo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época.

Las necesidades se satisfacen en la colectividad por un servicio que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica del Estado, en su carácter de administrador público, encontrándonos ante un servicio público.

Los tratadistas han partido de dos elementos para tratar de definirlo: por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste.

Por supuesto, existe una importante variedad de fines a alcanzar mediante los servicios públicos, los cuales pueden ser tan diversos como aquellos; no obstante que esto no ha sido siempre así; en virtud de que el pensamiento liberal del siglo XIX, consideró que el papel del Estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios que se encargaran de subsanar tales necesidades.

Por otra parte, la incursión del Estado en otras áreas que conforme a ésta posición le estaban vedadas, y al abandono en manos de particulares y algunas actividades exclusivamente propias de aquél, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y otro material.

El Derecho Penal establece las categorías delictivas y la penalización correspondiente. Tipifica delitos, juzga e impone sanciones a quienes los cometen (fraude, hurto, abuso de confianza, homicidio y otros). Comprende el estudio de los hechos

antisociales y su represión por parte del Estado; se relaciona con el Derecho Turístico cuando surge el hecho o acto jurídico de carácter ilícito penal en el que un turista especialmente extranjero y los prestadores de servicios turísticos nacionales y extranjeros se viesen involucrados.

En el caso de turistas extranjeros, éstos podrán recurrir a sus embajadas o consulados a solicitar orientación, sin que ello impida la aplicación de las leyes mexicanas.

El Derecho Procesal es el conjunto de disposiciones que rigen la organización del Poder Judicial y la forma de hacer promociones ante éste; son las reglas destinadas a la aplicación de las normas jurídicas a casos particulares.

Se divide a su vez en penal y civil, según las promociones sean de una u otra materia, no surgiendo relación alguna con el Derecho Turístico, ya que en caso de que los turistas o los prestadores de servicios turísticos nacionales o extranjeros, llegasen a cometer un ilícito penal o un acto jurídico civil, se llevaría a cabo el procedimiento correspondiente en la forma ordinaria.

El Derecho Mercantil es el regulador de la actividad comercial y basa su relación con el Derecho Turístico en el artículo 75 fracción VIII del Código de Comercio.

El Derecho Civil, como regidor de los hechos y actos jurídicos derivados de las relaciones privadas de los particulares entre sí, nacimiento, mayoría de edad, matrimonio, tutela, propiedad y contratos en general, fundamenta su relación en los códigos Civil y el de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal.

El Derecho Laboral, regula las relaciones de trabajo entre patrones y empleados en virtud de un contrato laboral y de éstos con el Estado, se vincula con el citado derecho por las relaciones de trabajo de los prestadores de servicios turísticos (artículo 123 constitucional apartado A).

El Derecho Agrario normativiza el acomodamiento, restitución y dotación de tierras y aguas a los núcleos poblacionales, procurando el desarrollo integral del sector rural y fomentando las acciones productivas y sociales que eleven su bienestar.

En resumen destaco que el Derecho turístico es un Derecho especial que encuentra su aplicación en las relaciones jurídicas surgidas en el ámbito turístico; relaciones jurídicas que pueden ser tanto de carácter público como privado, de tal forma que ese Derecho turístico se relaciona por un lado con el Derecho Civil y Mercantil, y por otro lado con el Derecho Administrativo.

1.2.1 DEFINICIÓN DE TURISMO.

Respecto a este concepto, los autores Moisés Gómez Granillo y Rosa María Gutiérrez Rosas explican: “El turismo se inicia a mediados del siglo pasado, con Inglaterra (en 1845 Thomas Cook funda la primera agencia de viajes) a la cabeza, dada su afición viajera que se remonta al siglo XVII. Con mayor intensidad en este siglo, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Pero, ¿por qué ahora? Sencillamente porque después de ella las distancias se han acortado en gran escala, dado el enorme avance de los transportes, principalmente el aéreo. Todavía en los años 50 se necesitaban 24 horas o más para ir de México a Europa; hoy, mediante los modernos aviones, DC-10, 747 u otros, sólo se emplean menos de 12 horas (7 en el Concorde, México-París). Países, ciudades, playas, centros de recreo, etc., se han acortado en grado sumo, en kilometraje.

“Pero no sólo el transporte ha influido en esta corriente migratoria. También los medios masivos de información: revistas, libros, televisión, cine, etc., los cuales hablan o representan mediante imágenes lugares o regiones nunca antes conocidas (viejos o nuevos), despertando así el interés de los grupos sociales que tienen dinero para pagar el gusto de estar en ellos.

Es pues un fenómeno moderno, de carácter colectivo, que no sólo ha de incluirse en el renglón económico, sino también en el cultural. Por estas razones, todas o casi todas las naciones, hoy, legislan sobre turismo, para facilitar su desarrollo, y no sólo al Estado le

interesan, también a organismos económicos como Cámaras de Comercio, de industria, agro-industriales, artesanales, culturales o grupos afines”.²⁷

Siguen explicando los autores en cita:

“Mediante el turismo, la cultura se "globaliza", es decir, se trae y se lleva entre los países visitados; hay intercambio o adopción de puntos de vista. Antes de la apertura turística en la hoy ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en cuestión de música sólo se escuchaba el tipo clásico, principalmente de autores soviéticos; diez o más años después, la prioridad es la música moderna de corte occidental.

“Consideramos que la apertura turística, que tuvo lugar durante los años 70, contribuyó notablemente a este cambio. En el caso de México, el modelo cultural ha sufrido cambios gracias a la influencia del turismo norteamericano -que representa más de cuatro quintas partes del total que llega a nuestro país-. Asimismo, los turistas mexicanos que pisan tierras extranjeras dan a conocer, en alguna forma, ciertos rasgos culturales nuestros.

Cierto que el aspecto cultural es importante. Pero también lo es que para algunos países, turísticos por excelencia, el aspecto económico es aún más importante. Son representativos los casos de España (en cuyo presupuesto de ingresos el turismo llegó a representar hasta más de las dos terceras partes del mismo), Italia, Francia, Grecia, Inglaterra, Alemania, etc., entre otros países europeos; Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Perú, etc., en América. Asia también tiene un lugar muy importante en la materia: India (a la cabeza), Japón, China, países del sureste, Israel, lo que fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (hoy CEI), etc. En África, Marruecos y Egipto son los más visitados. En Oceanía, Australia y Nueva Zelanda”.²⁸

Para el maestro Rafael I. Martínez Morales es la actividad social, prácticamente surgida en el siglo XX, por medio del cual las personas viajan a determinado lugar, con

²⁷ GOMÉZ GRANILLO, Moisés y GUTIÉRREZ ROSAS, Rosa María. Introducción al Derecho Económico. Editorial Esfinge. México Distrito Federal 2000. Pág. 128.

²⁸ Íbidem. Págs. 128 y 129.

propósitos recreacionales, que pueden incluir variante de cultura, deporte, descanso, salud, distracción.²⁹

El turismo es la actividad relativa a los movimientos temporales de personas, de un lugar a otro por diversos motivos y de una serie de servicios que demandan tales personas; lo que genera relaciones humanas de carácter social, económico y jurídico en las sociedades mundiales, cuyos principales actores son: el turista y el prestador de servicios turísticos; razón por la cual el Estado, con la pretensión de proteger los intereses de los usuarios de estos servicios y el patrimonio nacional, regula las relaciones jurídicas que de tal actividad surgen.

Arthur Borman precisa:

"Turismo es el conjunto de los viajes cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales o profesionales u otros análogos, y durante los cuales la ausencia de la residencia es temporal".³⁰

Fabio Cárdenas Tabares apunta que consiste en los desplazamientos realizados en el tiempo libre que genera fenómenos socioeconómicos, culturales y jurídicos, conformados por un conjunto de actividades, bienes y servicios que se planean, desarrollan, operan y se ofrecen a la sociedad con fines de consumo, en lugares fuera de su residencia habitual en función de recreación, salud, descanso, familia, negocios, deporte y cultura".³¹

Óscar de la Torre Padilla, opina que el turismo es un fenómeno social consistente en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupo de personas, que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su residencia habitual a otro, en el que no ejercen una actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural". Más

²⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 262.

³⁰ Autor citado por PÉREZ BONNIN, Enrique. Op. Cit. Pág. 17.

³¹ CÁRDENAS TABARES, Fabio. Comercialización del Turismo. Editorial Trillas. México Distrito Federal 1996. Pág. 23.

adelante señala que el turismo "tiene por objeto concreto la localidad que motiva el desplazamiento, así como las facilidades necesarias que permitan el traslado y la residencia temporal. En otros términos, el objeto es el conjunto de elementos que conforman la oferta turística, dentro del mercado".

El autor en cuestión, cita la definición del Instituto de Investigaciones Turísticas: "Turismo es el desplazamiento humano de un espacio vital a otro temporal, entendiéndose el primero como aquel ámbito geográfico donde un individuo se desenvuelve socialmente y obtiene de fijo los medios económicos de subsistencia".³²

Rafael González Alpuche señala: "Es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídicos, que lleva a efecto un individuo para emprender (acto) o al realizar un viaje (hecho) y obtener, su estancia legal en lugar distinto al de su radicación".³³

Para Donald Lundberg el turismo es el negocio del transporte, atención alimenticia y diversión del turista; sus componentes son muchos y variados.³⁴

El turismo trae importantes repercusiones sociales y económicas, como son: dentro de la primera, la transculturación y la aculturación que en síntesis consisten en la fusión de dos o más culturas de donde resulta una tercera; dentro de la segunda, la obtención y fuga de divisas que inciden en la balanza de pagos, la generación de empleos y la redistribución del ingreso interno.

El turismo como una más de las actividades humanas que se ha incrementado desde que surgió a mediados del siglo XIX en Europa, y a partir de 1920 en nuestro país, es considerado en términos generales como la actividad resultante de los desplazamientos de personas condicionadas por el concurso de circunstancias tales como: el ocio o tiempo libre, la reducción de las horas laborales y el aumento de las jubilaciones; mayores

³² DE LA TORRE PADILLA, Óscar. Op. Cit. Pág. 19

³³ GONZÁLEZ ALPUCHE, Rafael. Temática y Legislación Turística. Asociación Nacional de Abogados. México Distrito Federal 1998. Pág. 564.

³⁴ LUNDBERG, Donald. El negocio del Turismo. Editorial Diana. México Distrito Federal 1999. Pág. 34

ingresos, la evolución del transporte y de los sistemas de hospedaje, el cambio de mentalidad de la población mundial y por la infinidad de motivos para viajar.

Roberto C. Boullón explica: "El turismo no nació de una teoría, sino de una realidad que surgió espontáneamente, y se fue configurando a sí mismo, bajo el impacto de descubrimientos en otros campos, como entre otras cosas, el progreso de la navegación y el invento del ferrocarril, del automóvil, del avión.

El término turismo proviene del latín *tornare* (girar). "Cualquiera que sea el origen de las palabras "turismo" y "turista", el hecho es que finalmente fueron tomadas del francés *tour*, para ser utilizada en otros idiomas".³⁵

Óscar De la Torre manifiesta que debido al auge de esta actividad no han sido pocos los estudiosos que han pretendido definirla, aportando conceptos que en su tiempo y espacio han sentado las bases de la teoría y práctica de la actividad turística.³⁶

Son parte principal del turismo la economía, los negocios, la ecología, la geografía, el gobierno y la legislación.

En economía se habla de que hay necesidades presentes y futuras, físicas y psíquicas o culturales, positivas cuando procuran placer, negativas si evitan el dolor, permanentes o transitorias, y ocasionales o esporádicas.

Las aspiraciones y los fines de los hombres generan las necesidades económicas que se dividen de la más diversa manera. Algunas de ellas son fundamentales, tal es el caso de la alimentación, la vivienda, el vestido y en varias legislaciones del mundo se ha consagrado el Derecho Social a disfrutar de ellas.

La Economía se esforzó durante mucho tiempo en establecer una jerarquía de las necesidades, pero la teoría moderna ha llegado a la conclusión de que no es posible

³⁵ BOULLÓN, Roberto. Planeación del Espacio Turístico. Editorial Trillas. México Distrito Federal 1990. Pág. 17.

³⁶ DE LA TORRE PADILLA, Óscar. El Turismo Fenómeno Social. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1999. Pág. 15.

jerarquizarlas de manera general, sino que esto dependa de la decisión de cada sujeto y de factores sociales que establecen de hecho cierta jerarquía social, que varía en la medida de las variaciones de los mismos factores.

De la diversidad de clasificaciones de las necesidades, la más importante es la que las clasifica en necesidades vitales y necesidades de cultura. Las primeras son imprescindibles para vivir y las segundas sirven para elevar la calidad de la vida, especialmente en la esfera espiritual.

En vista de que la distribución de la renta entre los individuos de una comunidad es desigual, existe para cada individuo y para cada clase social un cierto nivel de necesidades. Cuando alguna necesidad rebasa ese nivel se le denomina necesidad suntuaria.

El concepto de necesidad suntuaria es un concepto polémico. Se dice que lo suntuario es aquello que rebasa lo indispensable, que es superfluo; si por ejemplo una familia consume normalmente un kilo de jitomate a la semana, cuando consume en exceso tres kilos en el mismo lapso, estamos frente a una necesidad suntuaria.

Se dice también que las cosas suntuarias son las excesivamente raras o escasas como son las joyas y piedras preciosas, un abrigo de mink, los perfumes exóticos. Frente a estos bienes podemos decir que son de lujo, ahora bien el concepto de lujo también es relativo, porque lo que para una persona es suntuario, para otra puede no serlo.

Sin embargo, cuando en materia económica se tiene que tomar alguna decisión que restringe o limita por ejemplo, la importación de artículos suntuarios, todo mundo sabe que éstos son las casas y automóviles de alto precio, las joyas, las obras de arte y en general todos aquellos bienes que por su rareza o escasez tienen un precio elevado. Las necesidades que se presentan en un grupo social se llaman necesidades colectivas, frente a las necesidades individuales.

También es interesante advertir que aquellas necesidades que se generalizan rápidamente o de manera fácil a medida que aumenta el bienestar, pero que en caso de

penuria se pueden limitar, se les llama elásticas. En mi opinión el Turismo es un satisfactor fundamental de la necesidad de descansar.

El turismo, en términos generales, es la afición de viajar por el gusto de recorrer un país. Organización de los medios conducentes a facilitar los viajes.

El turismo es la actividad derivada de los desplazamientos de personas, pero también es, a decir del catedrático español Luis Fernández Fuster, el conjunto de fenómenos y relaciones que esta masa produce a consecuencia de sus viajes.

"Turismo es todo el equipo receptor de hoteles, agencias de viajes, transportes, espectáculos, guías, intérpretes, etcétera, que el núcleo debe habilitar para atender a las corrientes turísticas que lo invaden -y que no promovería si no las recibiese".³⁷

En nuestro país el turismo es una actividad explotada relativamente, en virtud de que sin lugar a dudas cuenta con playas, montañas, ciudades coloniales, poco publicitadas por la Secretaría de Turismo y las entidades encargadas de tal actividad y para ello basta recordar todas las bellezas naturales con las cuales cuenta nuestra nación que cuando las conocemos nos damos cuenta el país que tenemos.

Por ejemplo la Ciudad de México Distrito Federal es visitada cada fin de semana por turistas nacionales y extranjeros, sobre todo el centro histórico que cuenta con edificios añejos con una belleza que a cualquier visitante impresiona, además han sido adecuadas diversas calles, transformándolas en peatonales a efecto de hacerlas agradable al viajero que recorre diversos sitios con toda tranquilidad.

Igualmente cada domingo existen paseos ciclistas por el Paseo de la Reforma, misma que se convierte en una pista en la cual vemos diversos medios de transporte, transformando dicha avenida en un lugar de recreo, misma que en días laborables es sumamente transitada.

³⁷ FERNÁNDEZ FUSTER, Luis. Derecho Turístico. Editorial Reus. Madrid España 1978. Pág. 35

Acapulco Guerrero cada fin de semana es visitado por los capitalinos que en muchos de los casos cuentan con casa para pasar el denominado “fin” en el paradisíaco lugar, a pesar de que ya no es un sitio absolutamente tranquilo.

CAPÍTULO SEGUNDO.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR TURÍSTICO.

En este apartado, se efectúa un examen de las disposiciones legales y de las instituciones regulatorias del turismo.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La base jurídica del Turismo la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Artículo 73 se dispone:

“El Congreso tiene facultad:

“...**XXIX-K.** Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado...”

2.1.1 ARTÍCULO 11 CONSTITUCIONAL.

Se dispone en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 11:

“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

Este numeral junto con los artículos 25 y 26, se ubica en las garantías individuales.

El Doctor Elías Polanco Braga en lo referente a esta noción precisa:

"Son el conjunto de declaraciones, instituciones y procedimientos, con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos el disfrute pacífico, el respeto y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que en ellos se encuentran consagrados."³⁸

Francisco Porrúa Pérez cita la Constitución de Apatzingán, que como todos sabemos es el ideario filosófico de don José María Morelos y Pavón, en la cual se consagra la siguiente definición "la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las instituciones políticas" (artículo 24)³⁹

En opinión del autor de mérito, a partir de entonces a lo largo del siglo XIX en todos los textos constitucionales encontramos esa declaratoria y en la Constitución vigente, la de 1917 que nos rige, vemos que el primer capítulo se llama precisamente de las garantías individuales.

Por su parte el doctor Alfonso Noriega Cantú explica que los derechos humanos son inherentes a la persona humana, tienen su origen en la naturaleza del hombre y en la naturaleza de las cosas. El hombre es una sustancia racional, libre, autónoma e independiente. Es un ser eminentemente social político. La persona debe desenvolver y perfeccionar, su razón, su libertad y su independencia.

La sociedad es la unión moral de las personas cuya finalidad es ayudar a que estas obtengan su perfecto desarrollo individual y social. El poder sirve a las personas para

³⁸ POLANCO BRAGA, Elías. Diccionario de Derecho de Procedimientos Penales: Voces Procesales. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Estudios Superiores Aragón- Miguel Ángel Porrúa. México Distrito Federal 2008. Pág. 89.

³⁹ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Doctrina Política de las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1961. Pág. 3.

crear un orden jurídico que informe la vida de la sociedad y auxilie a lograr su libre desarrollo a través del cumplimiento de la vocación natural.⁴⁰

Efraín Polo Bernal explica que las garantías constitucionales, en sentido estricto son los instrumentos procesales establecidos por la ley fundamental, con el objeto de restablecer el orden jurídico constitucional cuando el mismo es transgredido por un órgano de autoridad del propio estado.

El autor en cuestión precisa además que el hombre tiene derechos que no le son concedidos, sino que son suyos, anteriores y superiores al estado o a cualquier otra estructura social, cultural o política y se le reconocen y proclaman como inviolables por las constituciones modernas como derecho públicos subjetivos o limitaciones a la acción o actuación de los órganos gubernativos, quienes están obligados a respetarlos, permitiendo a la persona física o en su vinculación colectiva, y por extensión a las personas morales de derecho privado, público o social, que aquella crea, el disfrute de su libre y eficaz ejercicio y de un equilibrado bienestar general. Todo el derecho está constituido por causa del hombre. En este sentido los derechos del hombre nacen con el mismo y con la sociedad y al estar inscritos en la ley fundamental, se asegura la regularidad y goce normal de ellos, de tal manera que naturaleza humana y estado de derecho son equivalentes. Los derechos del hombre o garantías individuales son los atributos inherentes a la persona humana, que el orden jurídico constitucional debe reconocer, respetar, proteger y asegurar mediante instrumentos de índole diversa, pero sobre todo jurídico-procesales como garantías de ellos y como cauces para el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo a su propia y natural vocación individual y social y de su participación social y política.⁴¹

El maestro Elisur Arteaga Nava considera que la Constitución bajo el rubro garantías individuales, consigna derechos y libertades. La parte dogmática de la

⁴⁰ NORIEGA CANTU Alfonso. La naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917. Editorial Porrúa-UNAM. México Distrito Federal 1967. Pág. 9.

⁴¹ POLO BERNAL, Efraín. Breviario de garantías constitucionales. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1993. Pág. 6.

Constitución prevé que los derechos y las libertades no son solo individuales, también comprende derechos colectivos y sociales y establece límites y prohibiciones a la acción de los particulares y de las autoridades.⁴²

Don José R. Padilla explica que a las garantías individuales son instrumentos formales que se localizan en la norma suprema y que tienen el objeto de salvaguardar los derechos sustantivos de los particulares por medio del juicio de amparo. Se encuentran consagradas en los artículos 1 al 29, 31 fracción IV, 113, 117, 118, 123, 130 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano las garantías de libertad se dividen en tres grupos:

- a) Las libertades de la persona humana,
- b) Las libertades de la persona cívica, y
- c) Las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu. Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son:

- 1) Libertad para la planeación familiar (artículo 4);
- 2) Libertad de trabajo (artículo 5);
- 3) Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial (artículo 5);
- 4) Nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5);
- 5) Posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa. La Ley establece las condiciones para la portación de armas (artículo 10);
- 6) Libertad de locomoción interna y externa del país (artículo 11)...**⁴⁴

⁴² ARTEAGA NAVA Elisur. Garantías Individuales. Oxford University Press. México Distrito Federal 2009. Pág. 2.

⁴³ PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. 11ª. Cárdenas Editor y Distribuidor. México Distrito Federal 1977. Pág. 13.

⁴⁴ VOZ GARANTÍAS INDIVIDUALES. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición Tomo D-H. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1996. Pág. 1516.

A continuación examino los artículos 25 y 26 que se refieren a la Rectoría del Estado la cual se entiende como la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país.

2.1.2 ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL.

En este numeral se dispone:

“Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

“El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

“Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de

trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución”.

2.1.3 ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL.

En esta disposición se prevé:

“A. El estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el congreso de la unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contara con un sistema nacional de información estadística y geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. El organismo tendrá una junta de gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de esta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la república con la aprobación de la cámara de senadores o en sus recesos por la comisión permanente del congreso de la unión. La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del sistema nacional de información estadística y geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la junta de gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo. Los miembros de la junta de gobierno solo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta constitución”.

Ambos artículos se refieren a la rectoría estatal del desarrollo nacional, el cual consiste en un tratamiento jurídico integral que se incorpora en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1982.

Desde mediados de la administración 1976-1982, se empezó a demandar la integración de un capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se tenía la impresión de que el Estado no reconocía límites, ni contaba con criterios definitorios de la naturaleza, objetivos y alcances de su intervención en la actividad económica; razón que hacía necesaria una definición para que la sociedad pudiera saber que se podía esperar de una intervención estatal.

Queda claro, en consecuencia, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía.

La intervención del Estado en la economía es una figura sujeta a una interesante polémica sobre la cual no se ha logrado un consenso, quizá no se han aclarado suficientemente las bases y elementos del debate.

Por intervención del Estado en la economía vamos a entender la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

En este sentido, podemos distinguir dos grandes formas de intervención estatal en la economía: la indirecta y la directa.

La intervención indirecta del Estado en la economía se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares.

En el Estado democrático liberal clásico, característico del siglo XIX, en Occidente, ésta es la manifestación tradicional del Estado en la vida social. Bajo esta estructura de organización política, el Estado se preocupa por sentar las bases jurídicas que permitan el libre desarrollo de una economía de mercado, en la que se puedan manifestar, con la mayor nitidez posible, las leyes de la oferta y de la demanda, que son las principales rectoras del mercado y frente a las cuales se subordina, finalmente, el conjunto de la actividad económica.

Bajo este esquema el Estado no debe interferir con el libre comportamiento del mercado. El ejercicio de la actividad económica se entiende como una actividad propia y exclusiva de los particulares. El Estado participa en ella de manera excepcional y solamente en aquellos casos en que sea necesario que subsidiariamente apoye la actividad económica que realiza la sociedad civil. La separación entre la sociedad política y civil implica y define un claro sistema de división social del trabajo. Bajo este esquema,

los particulares desarrollan la actividad económica, mientras que al Estado le corresponde asegurar que la sociedad civil desarrolle sus actividades de la manera más libre.

A este tipo de Estado se le conoce como "Estado gendarme" o "policía", ya que su principal función es la de fungir como guardián del orden y de la paz para permitir el libre ejercicio de la actividad económica.

Por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos, en el ejercicio de la actividad económica.

En este esquema, la división social del trabajo se resquebraja, se hace más confusa la frontera entre las actividades propias de la sociedad política, que ve ensanchada su esfera de atribuciones, y la sociedad civil. Con frecuencia, a esta última le da la impresión de que el Estado invade su esfera exclusiva de actividades, sin que ella, por su parte, pueda desarrollar actividades que anteriormente eran del Estado. Estas siguen siendo de su competencia exclusiva.

La rectoría estatal del desarrollo implica, en nuestro país, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 define un nuevo papel del Estado frente a la sociedad. El Constituyente de Querétaro, motivado por las demandas sociales de la Revolución de 1910, decidió modificar el esquema de Estado liberal clásico, que consagraron nuestros textos fundamentales del siglo XIX, en correspondencia con los esquemas constitucionales de los Estados occidentales contemporáneos; para adicionar una novedosa función social del Estado.

La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes

actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

Por lo que se refiere al Sistema Nacional de Planeación que introdujo la nueva redacción del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reforma del 5 de febrero de 1983), consagra la facultad del Estado para organizar dicho sistema con el propósito de que con el apoyo de esta técnica, se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

La planeación es el instrumento con que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional; desarrollo que debe de integral debe fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, para que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, penuria el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como puede observarse, entre los objetivos de la rectoría del desarrollo y del sistema de planeación existe una identidad de objetivos y propósitos: ambos buscan el crecimiento económico, acompañado de una más justa distribución del ingreso; en ambos casos se asocia el régimen democrático y de libertades individuales, a los propósitos del desarrollo, que debe conducir el Estado.

De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

La definición de las actividades y políticas que se deben seguir para lograr dichos objetivos se definen sexenalmente en el Plan Nacional de Desarrollo que, durante los

primeros seis meses de cada mandato presidencial, el ejecutivo federal debe elaborar y publicar, para definir las acciones específicas que en favor del desarrollo del país deberán cumplimentar los distintos agentes económicos y sociales.

El plan no es obligatorio sino para la administración pública federal centralizada; aunque el presidente promoverá, a través de ésta, su adopción por parte de la administración paraestatal.

Los gobiernos de los Estados manifiestan su decisión de adherirse a las políticas de la planeación nacional, a través de los convenios únicos de Desarrollo, los particulares pueden hacerlo sea a través de contratos específicos que celebren con las autoridades administrativas competentes o bien simplemente realizando aquellas actividades que sean objeto de un apoyo especial por parte del Estado, y que deriven en algún instrumento de beneficio técnico crediticio, fiscal o de alguna otra naturaleza especial.

De esta manera se instrumenta un sistema de planeación indicativa que permite la participación de todas las fuerzas, económicas y sociales, de la Nación en la ejecución de sus políticas y actividades. La planeación, en consecuencia no limita las libertades económicas y busca preservar y aún ensanchar el régimen democrático de nuestro país.

A través de la planeación nacional, el Estado puede sistematizar su actividad económica, tanto de intervención directa como indirecta; propicia el cumplimiento de los derechos sociales; preserva las libertades individuales, y ordena la actividad de su sector empresarial. Por ello, la planeación es la principal herramienta con que cuenta el Estado para cumplir con su misión de rectoría del desarrollo nacional.

El intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituyen y regulan en México de acuerdo a las normas de la Constitución de 1917.

Al respecto, el sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en

segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico.

Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

La mayor integración mundial, aunada a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se vuelva en uno de los ejes de desarrollo del país.

El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento en la población pensionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adquirir información y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, lo hace también para otros destinos.

Los menores costos de transportación aérea permiten a nuestros visitantes tradicionales tener acceso a destinos más alejados. Ello implica que, al igual que en otros ámbitos de la actividad económica, las oportunidades y retos que representa la integración mundial debe resolverse mediante políticas públicas decididas.

El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo. El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de

infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local.

Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser participes plenos del proceso de desarrollo.

2.2 LEY FEDERAL DE TURISMO.

En este ordenamiento jurídico destacan estos numerales:

Se prevé en la Ley Federal de Turismo en su artículo 2:

”Esta Ley tiene por objeto:

“I. Programar la actividad turística;

Existen programas, sin embargo en materia turística estamos lejos de que los mismos satisfagan la necesidad de viajar de la mayoría de mexicanos.

“II. Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística;

La mayoría de la población de sitios con afluencia turística en nuestro país, no goza de los beneficios del turismo.

“III. Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley;

Sin esta coordinación de esfuerzos, existiría desorden en esta materia.

“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;

En esencia el equilibrio ecológico lo hemos destruido y el social difícilmente se ha preservado.

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

Desafortunadamente los turistas extranjeros sufren asaltos y robos con frecuencia y a los turistas nacionales en muchas ocasiones los prestadores de servicios los engañan y discriminan.

“VI. Optimizar la calidad de los servicios turísticos;

Existen prestadores de servicios que no cuentan con preparación suficiente y algunos servicios son de mala calidad.

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

El capital privado nacional o extranjero es fundamental en el turismo.

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

A los sectores social y privado les interesa que la misma se desarrolle dentro del marco legal creado para el efecto.

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

El turismo social solamente está cubierto por algunos sectores oficiales, el sector privado no mira mucho a la sociedad.

X. Garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo”.

Los discapacitados están discriminados por los prestadores de servicios turísticos y más aun como trabajadores dentro de la amplia gama de empleos en materia turística.

Determina la Ley Federal de Turismo en el artículo 4:

“Se consideran servicios turísticos, los prestados a través de:

“I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;

“II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;

“III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;

“IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y

“V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales”.

La hostelería es la oferta de servicios destinados a proporcionar alojamiento y alimentación. Sus orígenes se remontan a los tiempos de la antigua Roma, cuando las tabernas y posadas satisfacían las necesidades elementales de los viajeros.

De la Torre, sostiene que la hostelería es hoy más diversa y compleja que la de Roma, e incluso que la de la época de los empresarios que en el siglo XIX construyeron el Savoy, el Ritz y los grandes hoteles junto a las estaciones de ferrocarril. Se sitúan dentro de esta industria los servicios de catering. (Servicio de suministro de comidas y bebidas a aviones, trenes, colegios, etc.)

En las últimas décadas ha habido un crecimiento constante de los servicios de hostelería y todo parece indicar que seguirá aumentando.

Es una industria que adquiere una dimensión cada vez más internacional con la presencia de diversas cadenas multinacionales.⁴⁵

En materia de hotelería, nuestro país ha observado un importante desarrollo y existen hoteles en diversas ciudades que tienen atractivo turístico integral, como son Guadalajara, Monterrey, Puebla, Cancún y Acapulco entre otras.

Moisés Gómez Granillo y Rosa María Gutiérrez Rosas, ofrecen su particular explicación al respecto, definiendo cada rubro de esta manera:

a) Hospedaje. Es turístico el hospedaje si procede de un contrato turístico, como en el caso de las excursiones o del turista que viaja solo.

Se puede tratar de hotel, motel, albergue, campamento, parador, etcétera.

b) Agencias de viajes. La actividad de estas agencias la determina el carácter jurídico del convenio suscrito entre la agencia y el turista.

⁴⁵ Cfr. DE LA TORRE PADILLA, Óscar. Op. Cit. Pág. 35

c) Transporte. El turista puede contratar este servicio individualmente con el transportista o por intermediación de una agencia de viajes: autobús, avión, automóvil, embarcación, etcétera.

d) Alimentación. Aquí, es la naturaleza jurídica del convenio entre turista y prestador de servicios lo que resuelve el problema de si se trata de un servicio turístico o no.

e) Esparcimiento. El mismo problema que en el inciso anterior.

f) Guías. Este servicio es indispensable, ya que explica lo que el turista quiere saber, lo mismo en español que en otro idioma (inglés y francés, principalmente). La Ley señala tres clases: guías de turistas, de choferes y especializados.⁴⁶

Se dispone en la Ley Federal de Turismo en su artículo 20:

“La Secretaría de Turismo, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística, nacional e internacional, será auxiliada por la empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal denominada Consejo de Promoción Turística de México.”

Es necesario que la promoción turística a nivel nacional e internacional, esté en manos de expertos, cuyo nacionalismo sirva para posicionar a nuestro país entre los mejores destinos turísticos del mundo.

Se ordena la Ley Federal de Turismo en el artículo 26:

“El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con 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”.

⁴⁶ GOMÉZ GRANILLO, Moisés y GUTIÉRREZ ROSAS, Rosa María. Op. Cit. Pág. 133.

El FONATUR es un fideicomiso con una reconocida trayectoria y con logros trascendentes que debe servir de ejemplo a fideicomisos públicos similares en otros segmentos.

Se determina la Ley Federal de Turismo en el artículo 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 municipios, las entidades para estatales, 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”.

El patrimonio del FONATUR está constituido por diversos canales, por ello está en continua vigilancia para que cada uno de ellos cubra su objetivo, dentro de cada rubro específico.

Se especifica en la Ley Federal de Turismo, en su artículo 28:

“El Fondo Nacional de Fomento al Turismo 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, tomando en cuenta la igualdad a que se refiere la fracción X del artículo 2o. de esta Ley.

“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; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad.

“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;

“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”.

De la descripción de cada una de las acciones mercantiles y económicas que desarrolla el FONATUR, es lógico colegir que es un órgano turístico vital para el desarrollo armónico integral de la trascendente actividad económico social

En la Ley Federal de Turismo en su artículo 42, se dispone lo siguiente:

“La Secretaría y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor evitarán duplicaciones en sus programas de verificación, para lo cual establecerán las bases de coordinación correspondientes”.

La situación que prevé el numeral de referencia, termina con la criticable duplicidad de disposiciones jurídicas y de organismos oficiales que lejos de coadyuvar entre sí, terminan por incumplir ambas su cometido.

El entonces Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, envió al Congreso de la Unión una Iniciativa denominada Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que fue aprobada el día 22 de diciembre de 1975 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre del mismo año, ordenamiento que inicia su vigencia el 5 de febrero de 1976, con los más nobles objetivos en relación a la defensa de los consumidores frente a productores, comerciantes y prestadores de servicios, dentro del marco económico o del aparato distributivo nacional.

2.3 SECRETARÍA DE TURISMO.

Es la Secretaría de Estado, encargada en nuestro país de regular lo referente a la prestación de servicios destinados a cubrir las necesidades de viajeros tanto nacionales como extranjeros, se ubica en la centralización administrativa y a ella nos referiremos a continuación.

Gabino Fraga considera que: “Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

“La centralización administrativa implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del presidente de la República.

“Mediante dicha relación de jerarquía se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.”⁴⁷

La mayor parte de la doctrina coincide en considerar que la relación jerárquica implica una serie de poderes como son los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de competencia.

Para el maestro Miguel Acosta Romero:

“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”⁴⁸

A decir de Fritz Fleiner:

“Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas, y a éste fin, la ley ha instituido un mecanismo especial de cargos y de autoridades administrativas, asignándoles determinadas funciones.

Un órgano o cargo público está limitado por el Derecho Público al círculo de negocios de Estado que están agrupados en una unidad técnica. Si está dotado el órgano de un poder de coacción, entonces se llama en Alemania, una autoridad, lo mismo que su titular es una sola persona, que un conjunto de ellas”.⁴⁹

⁴⁷ FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 75.

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Pág. 75.

⁴⁹ FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor. Barcelona España 1933. Págs. 76 y 77.

Norberto Bobbio dice que:

“Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración...”⁵⁰

Zanobini expresa:

“Estado centralizado es aquél en que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse...”⁵¹

Según Carlos S. Faytt:

“Hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación, y existe centralización cuando el gobierno central o nacional asume la dirección de los servicios públicos.”⁵²

Bartolomé Florini, en la Enciclopedia Jurídica Omeba expresa:

“La administración pública debe realizar sus fines a través de los órganos coordinados que se manifiesten por medio de la acción normada de personas que actúan como agentes integrantes de la misma. Esta actividad es substancialmente jurídica y responde a los fines de los distintos servicios públicos creados por normas positivas.

“Este fundamento legal excluye que su gestión sea arbitraria y desordenada; por eso, sus órganos deben coordinar sus labores para cumplir sus fines en forma continua y regular. La administración pública se define como actividad jurídica organizada para

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. Diccionario de política. Tomo I. Siglo XXI editores. México Distrito Federal 1981. Pág. 528.

⁵¹ Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 18ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Pág. 471.

⁵² FAYTT, Carlos S. Derecho Político. Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina 1962. Pág. 448.

cumplir los fines públicos. No puede existir administración sin organización, como no puede existir tampoco actividad organizada sin órganos coordinados.

La organización de la administración pública se crea por las distintas normas de carácter legislativo y reglamentario, que regulan y establecen la forma, modo y competencia de la actividad de los distintos órganos.”⁵³

En opinión de Andrés Serra Rojas:

“Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.”⁵⁴

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en el Diccionario Jurídico Harla, Volumen III, referente al Derecho Administrativo, al hablar de la centralización administrativa establece:

“La centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.

“El tratadista uruguayo, Enrique Sayagués, dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único. La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica. Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno, sigue una escala piramidal casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la haga

⁵³ VOZ CENTRALIZACIÓN. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo II. Buenos Aires Argentina 1979. Pág. 945.

⁵⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 480.

externar o ejecutar. Se ha analizado cómo esta rigidez jerárquica tiende a atenuarse con la proliferación de determinados órganos colegiales”.⁵⁵

Miguel Acosta Romero, nos explica, que la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁵⁶

La centralización supone, en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta de la del propio Estado.

Centralizar administrativamente, es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder ejecutivo federal, en particular, al Presidente de la República que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

La centralización administrativa es la acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central toda la autoridad.

Sobre estas bases, y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la edad media.

Bajo este régimen la autoridad real se esforzó para concentrar el máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los feudales.

⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1998. Pág. 21.

⁵⁶ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 84.

Esta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles. El régimen colonial se caracterizó, entre otras cosas, por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la colonia y sus habitantes a la autoridad real.

De esta manera, desde la metrópoli se decidía el destino de la colonia, por lo que se refería a la organización y funcionamiento de las autoridades coloniales; éstas obedecían igualmente a un esquema centralizado en donde la máxima autoridad la ejercía el Virrey a nombre de la Corona.

Por lo que se refiere al aspecto administrativo, la administración pública ha seguido una tendencia centralista con una mayor o menor intervención legislativa, en el control y vigilancia de su actividad.

El mencionado Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala que los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de Derecho Administrativo, y dicho autor considera que los poderes o facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa, son los siguientes:

DECISIÓN. Ésta potestad implica que el superior jerárquico puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionar el subordinado ante dos o más posibles caminos por elegir.

NOMBRAMIENTO. El superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público.

Es pues, el superior jerárquico quien designa a los empleados subalternos conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza, aquél los puede remover libremente.

MANDO. Es la facultad de ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.

REVISIÓN. Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y conforme lo establezca la legislación.

VIGILANCIA. Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a Derecho.

DISCIPLINARIO. Es la posibilidad de sancionar el cumplimiento o el incumplimiento de las tareas asignadas al servidor público; estas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta, amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

Resolver conflictos de competencia cuando respecto a cierto asunto existe duda para determinar cuál es el órgano o funcionario legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.⁵⁷

En nuestra opinión, la centralización administrativa es la forma de organización, en la cual las decisiones las toma directamente el titular del poder ejecutivo, a las cuales se tienen que someter sus inferiores jerárquicos.

⁵⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

CAPÍTULO TERCERO.

EL TURISMO.

3.1 EL TURISTA.

Un turista es aquella persona que se traslada de su domicilio habitual a otro punto geográfico, estando ausente de su lugar de residencia habitual más de 24 horas y realizando pernoctación en el otro punto geográfico.

Las características que lo definen como turista no responden a un sólo aspecto, por ejemplo, el cultural. Aquella persona que visita distintos puntos de su país, o del planeta, y que lo hace para aprender más o para aumentar su conocimiento cultural es turista. Sin embargo, una persona que visita por motivos de salud, puede cumplir con otras características que lo definen como turista, y sin embargo, no visitó un lugar para aumentar su conocimiento, ni para aprender más.

Todo individuo que se moviliza de un lugar a otro es considerado viajero. Entre la figura de "viajero" podemos distinguir al "visitante" de los "otros viajeros". Es visitante el que viaja a un lugar fuera de su entorno habitual y no responde a una actividad remunerada en el destino por residentes.

Entre los visitantes podemos distinguir a los turistas y a los excursionistas, y la única característica que los diferencia es si pernoctan o no en el destino.

El carácter lucrativo no es determinante para la clasificación de la actividad como de turismo. De hecho, el turismo de negocios es lucrativo para el individuo considerado turista, y no por ello deja de ser considerado como tal, ni de realizar actividades turísticas.

Para la identificación del entorno habitual se considera la frecuencia con que se viaja a determinada localidad o región, y la distancia entre el origen y el destino. Sin embargo, frecuencia y distancia no son conceptos exhaustivos, siendo todavía difusos.⁵⁸

En opinión de Moisés Gómez Granillo y Rosa María Gutiérrez Rosas, el término turista se puede juzgar desde diversos puntos de vista, según lo observaremos a continuación:

⁵⁸ www.encyclopedia Wikipedialibre.com

“Según cualquier diccionario, turista es la "persona que recorre un país para distracción y recreo".

“Para la Ley Federal de Turismo -artículo 32-, "se considera como turista a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice alguno de los servicios turísticos...".

“La Ley General de Población -artículo 42-, por su parte, considera al turista como la persona extranjera que se interna en el país "con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables".

“La Conferencia de Naciones Unidas sobre Turismo (celebrada en Roma en 1963), define al "Turista" así: "Turista es el visitante temporal que permanece al menos 24 horas en el país que visita", las finalidades de su viaje pueden ser variadas: placer, distracción, vacaciones, salud, instrucción, religión, deporte, familiares, reuniones o misiones variadas.

“Turista es la persona que viaja "para distraerse, para contentar el ánimo, para satisfacer un anhelo espiritual, buscando a veces, con ello, la salud del cuerpo".⁵⁹

En opinión de José Luis Villaseñor, varias causas influyeron para que a nuestro país llegaran más turistas:

Pacificación interna de nuestro país.

Apertura de la primera carretera internacional en 1934: México- Laredo.

Segunda Guerra Mundial (1939-1945).⁶⁰

En la actualidad en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 se indica:

⁵⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 138.

⁶⁰ VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. Op. Cit. Pág. 40.

“El país vive intensos procesos de cambio y transformaciones en lo económico, lo social, lo cultural y lo político: se crean nuevos espacios; se diversifican y surgen nuevos actores: se abordan en el debate público, los rezagos, las necesidades, los errores y también los aciertos. Pero, sobre todo, desde el Gobierno se enfrentan los retos: no se exageran, pero tampoco se minimizan. El sector turismo no está exento de esta dinámica y de esta convicción.

“Para enfrentar los retos, objetivos y metas que se ha planteado el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en la Secretaría de Turismo y sus órganos sectorizados se revisó lo que se ha hecho y lo que no; lo que se necesita hacer y cómo hacerlo. Siempre de cerca con los agentes públicos, privados y sociales que se vinculan, de diferentes maneras, con el desarrollo turístico de México, potenciando los avances 2001-2006 e incorporando nuevos enfoques e instrumentos.

“En este proceso de planeación participativa se realizaron diez foros regionales con 1,218 asistentes: empresarios, académicos, gobiernos estatales y municipales, legisladores federales y locales, sindicatos y representantes diversos de la sociedad civil que presentaron, analizaron y discutieron 285 ponencias.

“En paralelo a los foros se recibieron múltiples aportaciones de ciudadanos interesados, a través del portal de la Secretaría de Turismo y se realizaron talleres temáticos con expertos, así como entrevistas a empresarios, servidores públicos, residentes de centros turísticos, trabajadores y turistas nacionales e internacionales.

“Todas estas aportaciones enriquecieron el diagnóstico y la manera en que la administración 2006- 2012 concretará los objetivos e instrumentará lo que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo, marco rector de toda la acción de Gobierno.

“Es importante destacar la filosofía de esta administración para orientar el trabajo del Gobierno a logros concretos: la sociedad y los actores turísticos del país tendrán un sistema de indicadores que hace posible la evaluación constante del trabajo de todas las entidades del Gobierno Federal, relacionadas con el desarrollo turístico de México.

“En los últimos años, el turismo en el mundo ha crecido a tasas superiores que el crecimiento de la economía en su conjunto. Esta característica coloca a las actividades relacionadas con las diferentes prácticas turísticas y los servicios que implica en una situación de auge económico, en virtud de que para muchos países, o regiones dentro de ellos, se convierte en una de sus principales actividades económicas.

“Durante la segunda mitad del siglo pasado, y en lo que va del siglo XXI el turismo se ha convertido en un fenómeno económico, social y ambiental destacable.

“A pesar de amenazas mundiales como el terrorismo, los desastres naturales, el aumento de los precios del petróleo y las incertidumbres políticas, la marcha de la economía global permitió que el turismo creciera en forma continua en los últimos cinco años. En la vertiente internacional, como desde hace décadas, los principales receptores de turismo son Francia y España, seguidos por Estados Unidos y, recientemente, China. En un segundo nivel se ubican Italia, la Gran Bretaña, México y Alemania.

“México destaca por ser, junto con China y Turquía, uno más de los países en desarrollo que se encuentra en la lista de los diez primeros países con mayores llegadas de turistas en el mundo.

“Pero las preferencias de la demanda cambian, las tendencias mundiales de acuerdo a la Organización Mundial de Turismo (OMT) plantean una mayor división de los mercados entre nuevos competidores como China. Grecia y Turquía.

“El desarrollo de nuevas formas de turismo, especialmente las relacionadas con la naturaleza y la cultura, han cobrado un auge sin precedente. Ello ha conducido a la creación de nuevos programas de viaje organizados de distinta forma a los tradicionales.

“El Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) estima que en el año 2017 la participación del PIB turístico respecto al PIB global mundial será de 10.9% y cubrirá el 8.3% del empleo global. Este grupo privado que promueve políticas flexibles a favor de desregulación responsable que limita la movilidad de personas y capitales en los

diferentes países, señala que esta diversificación de las motivaciones y destinos y el entorno político y económico, hacen que la perspectiva mundial del turismo sea favorable.

“Desde diferentes ángulos, esta situación es también favorable para México dadas las características de su patrimonio cultural y natural, la estabilidad de su economía, la infraestructura existente, las vinculaciones comerciales y de inversión con los principales mercados emisores de turismo, así como la existencia de un mercado turístico doméstico amplio y en expansión. En los últimos 12 años el país se ha movido, con ascensos y descensos, en la franja de 20 millones de turistas internacionales al año y se realizan más de 140 millones de viajes turísticos domésticos.

“Sin embargo, para potenciar estas condiciones México necesita resolver problemáticas internas que no han permitido un mayor crecimiento del turismo y sobre todo, de los beneficios directos e indirectos que puede implicar para mejorar las condiciones de vida de su población en las zonas de interés turístico: existe una oportunidad para replantear el modelo de desarrollo del turismo, sobre la base de lo que ya se ha hecho y experimentado, pero sobre todo para dirigir mejor los esfuerzos de los programas actuales de desarrollo regional.

“Uno de los mayores retos es la concurrencia de las políticas públicas. La problemática de concurrencia involucra a cuando menos catorce organismos públicos entre secretarías y entidades descentralizadas que están vinculados principalmente con aspectos de inversión en infraestructuras y equipamientos, seguridad pública y de uso y conservación del patrimonio natural y cultural, entre otros factores. La falta de coordinación, la duplicidad de esfuerzos, así como los vacíos de regulación jurídica, son temas que es necesario resolver. En esta problemática también se incluye a estados y municipios, a la iniciativa privada y al sector social.

“Es necesario actualizar el marco regulatorio de la actividad turística en temas ambientales, laborales, de inversión, de salud e higiene y de igualdad de género entre otros, que contribuyan a elevar la competitividad y la sustentabilidad ambiental, económica y social de los proyectos turísticos.

“La actividad turística toca y se vincula con múltiples actividades productivas y de infraestructura. Por ello la acción de las dependencias en concurrencia transversal representan uno de los más importantes retos del programa, en virtud de que es necesario resolver problemas de conectividad, accesibilidad, de sustentabilidad ambiental, social y económica, de información y comunicación y de higiene, entre muchos otros temas, para que la oferta turística logre resultados rentables y competitivos.

“México requiere incorporarse al concierto mundial del turismo mediante la aplicación de políticas públicas que permitan consolidar y ampliar su capacidad de desarrollo de manera sustentable y competitiva, y cuyos resultados sean comparables con indicadores mundiales. De esta forma podrá contribuir de manera creciente y sostenida a la generación del Producto Interno Bruto nacional, podrá crear los empleos mejor remunerados que la población requiere y se constituirá como un factor real para el desarrollo del país.

“La estimación de los recursos para la ejecución del presente programa, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la dependencia y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos.

“Los instrumentos y responsables de la ejecución del Programa se determinan conforme a las facultades y atribuciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo y en su carácter de coordinadora sectorial, por lo que hace a los organismos sectorizados.

Las prioridades sectoriales se concretan en las metas que se establecen en este Programa Sectorial y para su logro, los esfuerzos de la Secretaría de Turismo, tienen como marco los objetivos, estrategias y líneas de acción que aquí se presentan”.⁶¹

Por su parte en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Turismo se dispone:

⁶¹ PROGRAMA SECTORIAL DE TURISMO 2007-2012. SECRETARÍA DE TURISMO MÉXICO 2007. Págs. 9-11.

“El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico. Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

“La mayor integración mundial, aunado a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se vuelva en uno de los ejes de desarrollo del país.

“El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento en la población pensionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

“Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adquirir información y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, lo hace también para otros destinos. Los menores costos de transportación aérea permiten a nuestros visitantes tradicionales tener acceso a destinos más alejados. Ello implica que, al igual que en otros ámbitos de la actividad económica, las oportunidades y retos que representa la integración mundial debe resolverse mediante políticas públicas decididas.

“El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo.

“El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser partícipes plenos del proceso de desarrollo.

“Para convertir a México en un país líder en el sector turismo y aumentar, para 2012, en un 35% el número de turistas internacionales es necesario poner en marcha las siguientes estrategias.

“Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos.

“Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes.

“La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas. En este proceso se deberá hacer converger programas como el financiamiento y capacitación.

“Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

“Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos, y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

“Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

“Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo.

“Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

“Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados.

“La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros.

“Se diseñarán programas de mercadotecnia puntuales para cada segmento, consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.

“Asegurar un desarrollo turístico integral. El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.

“El Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

"Hoy tenemos la oportunidad histórica de impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida".

En el citado Plan conforme a la Visión México 2030 establece:

"Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que

crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina".

“La Secretaría de Turismo, (SECTUR), sus entidades sectorizadas, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) y el órgano desconcentrado Centro de Estudios Superiores de Turismo (CESTUR), toman esta premisa con toda la seriedad y responsabilidad que la nación exige. Por ello, en el Programa Sectorial se asume que la finalidad última de las acciones en el sector es la de contribuir al Desarrollo Humano Sustentable en el País, transformando lo que sea pertinente del sector:

Los objetivos, indicadores y metas 2007-2012 del Sector Turismo son las siguientes:

Las especificidades del Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, se derivan de los procesos de consulta al sector, los diagnósticos y estudios puntuales, así como de la valoración de los logros alcanzados con el Programa Nacional de Turismo 2001-2006: acciones y estrategias que se pusieron en marcha y que siguen siendo vigentes para mantener el ritmo. En el mismo sentido, se incorporan las nuevas orientaciones que la dinámica turística mundial y nacional obliga a responder de manera efectiva a los tres grandes ejes que sintetizan la política turística 2007-2012: Competitividad, Sustentabilidad y Diversificación.

Un aspecto central en la definición de los contenidos del Programa son las demandas puntuales planteadas por los actores sociales, privados y públicos en los

diferentes foros, entrevistas y encuestas, y que se resumen en la necesidad de crear condiciones adecuadas para el desarrollo turístico en los siguientes aspectos:

En lo general:

-Seguridad jurídica para las personas y sus bienes y certidumbre legal para transacciones e inversiones.

En lo particular:

-Organización, eficiencia y efectiva concurrencia de las políticas públicas que inciden en el sector, consolidando y mejorando los procesos del Consejo Consultivo de Turismo, la Comisión Ejecutiva de Turismo y toda instancia federal, regional, estatal y municipal de coordinación y concertación.

-Consistencia entre programas y acciones de la Secretaría de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Consejo de Promoción Turística de México, fortalecimiento de su liderazgo y la estabilidad en sus políticas.

-Regionalización en la aplicación de los instrumentos de la política turística: inversión pública en infraestructura, fomento a la inversión privada y social, promoción, coordinación, información, y capacitación mediante planes maestros de desarrollo turístico regionales y de destino, de largo plazo y con carácter de obligatoriedad.

-Creación de productos y servicios turísticos para segmentos y nichos, acompañada de las inversiones en infraestructuras, equipamientos y tecnologías, así como de sistemas eficientes de financiamiento, asistencia técnica y comercialización orientados a resultados concretos y capaces de ser medidos.

-Creación de un marco legal que dé cabida efectiva a la concurrencia entre dependencias del gobierno federal y entre órdenes de gobierno y sectores, que dé certidumbre jurídica a través de una mejora regulatoria moderna, ordenada y competitiva.

-Innovación en sistemas de planificación, asistencia técnica, financiamiento, comercialización, tecnologías, sistemas de información estratégica e investigación para el desarrollo de una oferta competitiva, la diversificación de mercados y el desarrollo de las comunidades receptoras.

-Formación de cuadros técnicos y profesionales para el sector mediante una mejor coordinación con autoridades educativas, instituciones académicas y empleadores.

Los planteamientos anteriores implican que, para que el turismo incida favorablemente en el desarrollo nacional, es prioritario cambiar de una visión sólo económica y de corto plazo a una integral, sustentable y de largo plazo, con lineamientos adaptables a cada región, destino y empresa.

Desde el inicio de la planeación turística en el país -y lo mismo sucede en prácticamente todos los países y destinos contra los que compete México- la razón para diseñar una política pública sobre las actividades relacionadas con el turismo, es crear esas condiciones favorables para que los turistas consuman la oferta turística nacional.

El Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 tiene ocho objetivos sectoriales que dan solución al cumplimiento del objetivo y estrategias de la política turística nacional, definida por el Plan Nacional de Desarrollo.

1. De concurrencia de políticas públicas

Impulsar ante las dependencias en concurrencia las acciones necesarias para fortalecer las condiciones de accesibilidad a los destinos turísticos del país; las condiciones de conectividad y las políticas de sustentabilidad ambiental, económica y social que permitan a la oferta turística lograr resultados más rentables y con mayor productividad.

2. De desarrollo regional.

Aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos

competitivos, dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas.

En 2006 se ubicó a nuestro país en el sitio 49 en el índice de competitividad de la industria del turismo, la meta en 2012 es la posición 39 en el índice de competitividad de la industria del turismo.

3. De concurrencia legal y normativa.

Actualizar y fortalecer la gestión del marco legal y regulatorio del sector y las disposiciones concurrentes relacionadas con la regulación ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene, para contribuir al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, el fomento a la inversión privada y social, así como el bienestar de las poblaciones residentes en destinos turísticos.

4. De oferta competitiva.

Consolidar la oferta existente y los proyectos en proceso, así como la captación de nueva inversión en proyectos y desarrollos turísticos, apoyando con planes de financiamiento, asesoría técnica y planificación por regiones, estados, municipios y destinos.

5. De empleo de calidad.

Promover políticas públicas en el sector para crear las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos formales permanentes y mejor remunerados en el sector turismo con enfoque de igualdad de género.

6. De fomento productivo.

Elevar la productividad y competitividad de los destinos turísticos y las empresas privadas y sociales para aumentar la atractividad de la oferta tradicional y emergente de México, evaluando de manera permanente la gestión y resultados de las políticas públicas de

fomento, así como fortaleciendo los sistemas de calidad, capacitación, información, tecnologías y planificación en regiones, estados, municipios, destinos y empresas del sector.

7. De promoción y comercialización integrada.

Promover y comercializar la oferta turística de México en los mercados nacionales e internacionales, desarrollando análisis de inteligencia para la consolidación de mercados y la apertura de nuevos segmentos especializados que fortalezcan la imagen de México en el extranjero, potencien los valores nacionales y la identidad regional y las fortalezas de la Marca México.

Se aspira a incrementar la eficiencia publicitaria internacional y nacional por cada turista, actualmente se invierte \$ 42.84 por turista extranjero y \$ 2.60 por turista nacional, la meta en 2012 es \$ 39.2 por turista extranjero y \$ 3.38 por turista nacional.

8. De demanda turística doméstica e internacional.

Impulsar el crecimiento sostenido del consumo de la oferta turística nacional con una adecuada relación valor-precio para cada segmento y nicho de mercado, consolidando y diversificando los mercados internacionales, así como el crecimiento del turismo doméstico y su consumo incluyendo a todos los sectores de la población.

El ingreso anual de divisas por turistas internacionales en 2006 fue de 12 176 millones de dólares se aspira para 2012 a 17 000 millones de dólares por turistas internacionales.⁶²

3.2 PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS.

El prestador de servicio turístico, satisface las necesidades de quien viaja de un lugar a otro, con fines de placer. La relación jurídica entre los prestadores de servicios turísticos y

⁶²62 PROGRAMA SECTORIAL DE TURISMO 2007-2012. SECRETARÍA DE TURISMO MÉXICO 2007. Págs. 29, 30, 38 y 43.

los turistas se origina de los contratos y convenios que voluntariamente celebran, de la Ley Federal de Turismo, de su reglamento, de naturaleza turística.

En el artículo 3 de la Ley Federal de Turismo se indica:

“La persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley”.

ARTÍCULO 4.- Se consideran servicios turísticos, los prestados a través de:

- I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;**
- II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;**
- III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;**
- IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y**
- V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.**

Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales.

Los servicios turísticos se sujetan a contratos de adhesión, opuestos al contrato negociado entre las partes, los cuales consisten en que sólo una de éstas estipula las cláusulas del contrato y la otra únicamente se limita a afirmar de conformidad.

El usuario turista puede elegir la prestación de tales servicios en atención a que existe una gran oferta de éstos; situación que no se da en los servicios públicos en los que el Estado fija precios, tarifas y establece las condiciones, y otros son fijados por los proveedores de bienes y servicios sin que el demandante de ellos pueda proponer algo en los mismos.

En este sentido lo define José Luis Villaseñor Dávalos como el acuerdo entre el prestador de servicios turísticos y el usuario o turista, cuyo objeto sería una o varias obligaciones de hacer, o la prestación de un servicio o servicios a cambio de una remuneración fijada previamente por disposiciones reglamentarias de carácter administrativo.⁶³

3.2.1 HOTELES.

Un hotel es un edificio planificado y acondicionado para otorgar servicio de alojamiento a las personas temporalmente y que permite a los visitantes sus desplazamientos. Los hoteles proveen a los huéspedes de servicios adicionales como restaurantes, piscinas y guarderías. Algunos hoteles tienen servicios de conferencias y animan a grupos a organizar convenciones y reuniones en su establecimiento.

Los hoteles están normalmente, clasificados en categorías según el grado de confort, posicionamiento, el nivel de servicios que ofrecen. En cada país pueden encontrarse las categorías siguientes:

- Estrellas (de 0 a 5)
- Letras (de E a A)
- Clases (de la cuarta a la primera)

⁶³ VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. Op. Cit. Pág. 250.

- Diamantes y "World Tourism".⁶⁴

La hostelería, significa la permanente y continua oferta de servicios destinados a proporcionar alojamiento y alimentación. Los guías de turistas constituyen un medio importante para atraer clientes, porque además reciben una comisión por llevar turistas a sus instalaciones. Empero la mayoría de los hoteles tienen que invertir en publicidad y promoción.

El futuro de la industria de la hostelería depende de su capacidad para atraer el dinero de los consumidores frente a la competencia de los productos y servicios que ofrecen otras industrias.

El desarrollo de la hostelería depende en gran medida de la evolución de la economía, pero ciertos factores sociales, como el empleo de la mujer, tienen considerable influencia. Es posible que esos factores, junto con el aumento de los viajes, vayan empujando a la industria de la hostelería a ofrecer mayor variedad de servicios y calidad a los clientes dentro de su evolución.

El hospedaje es considerado una casa lejos de la propia, en la cual el usuario o huésped desea obtener de un mínimo hasta un máximo de servicios durante su estancia; el hospedaje es vivir, morar en un lugar o casa. La habitación es la acción y efecto de habitar cualquiera de los aposentos de la casa o morada.

Proviene de la raíz latina *habitus*, lugar adonde regularmente se acude para habitar, residir, pernoctar, realizar actos cotidianos representativos que generan costumbre.

Se entiende por empresa de hostelería la dedicada de modo habitual o profesional a proporcionar habitación o residencia a las personas, junto o no a otros servicios de carácter complementario, mediante el factor precio.

El contrato de hospedaje es el soporte jurídico privado de la actividad turística, en virtud de ser el único contrato turístico contemplado en el Código Civil, considerándose un contrato mixto o complejo al incluir varios tipos de contratos en uno solo, como son: arrendamiento

⁶⁴ [www. Enciclopedia wikipedia.com](http://www.Enciclopedia.wikipedia.com)

de la habitación en sí, depósito de equipaje, prestación de servicios varios y hasta venta de suministros.

En el artículo 2, fracción VII del Reglamento de la Ley Federal de Turismo se define a los establecimientos de hospedaje como los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación; diferenciándolos de los servicios de hospedaje que se prestan en campamentos y paradores de casas rodantes, que define al primero en la fracción II como:

Las superficies al aire libre delimitadas y acondicionadas en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, y el segundo en la fracción XV como: "Las superficies al aire libre delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos".

El servicio de hospedaje es el contrato "en virtud del cual una persona llamada hospedero conviene con otra llamada huésped la obligación de proporcionarle alojamiento mediante un precio".

Sin embargo, cada uno de estos términos encierra bastantes complejidades. Es el acuerdo expreso entre el hotelero que proporciona el servicio de alojamiento y el usuario huésped, que paga por ello una tarifa determinada.

Las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y los turistas, se regirán por:

Lo que las partes convengan, observándose la presente ley, su reglamento y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Sin discriminación por razones de raza, sexo, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

Sin obstaculizar el ingreso de nuevos participantes en razón de profesión o capital, por lo que se refiere a los agentes de viajes y guías de turistas.

Sin que las garantías que se fijen para la prestación de los servicios turísticos constituyan una carga económica excesiva.

Son obligaciones comunes a todos los prestadores de servicios turísticos las siguientes:

Anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que éstos incluyen.

Cuando se trate de la prestación de guías de turistas, informar su precio en el momento de la contratación con los usuarios.

Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones en los términos anunciados, ofrecidos o pactados.

Contar con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas de turistas en términos de la norma oficial mexicana respectiva.

Asimismo, conforme al reglamento de la ley, los prestadores de este servicio deberán exhibir en las habitaciones: el reglamento interno del establecimiento, los precios por servicios adicionales que se presten en el mismo, con letra legible y en español sin perjuicio de utilizarse otros idiomas. En caso de ofrecerse servicios de cambio de moneda deberá ser conforme a la Ley Monetaria, debiendo informar al turista el tipo de cambio al que se toma su moneda, sobre todo si se liquidan las cuentas del servicio con moneda extranjera.

También estarán obligados a respetar las reservaciones hechas con antelación que hayan sido garantizadas directamente por el turista o por una agencia de viajes, la cual entregará al turista papeleta, clave o cupón de reservación confirmada por el establecimiento con los

siguientes datos: tarifa a aplicar, tipo de habitación, servicios incluidos, número de noches, condiciones y cargos por cancelación.

Los paradores y campamentos de casas rodantes tienen las mismas obligaciones que se fijan a los establecimientos de hospedaje en habitación en lo que es aplicable, así como las relativas a establecer las medidas de seguridad que se requieren en las áreas de uso e instalaciones conforme a los lineamientos que expida la Secretaría de Turismo.

Delimitar con exactitud la superficie destinada al espacio de cada vehículo con los servicios que les corresponden y proporcionar al turista la información relativa a las características de las instalaciones de agua, drenaje, electricidad, y otras como poblaciones cercanas, servicios médicos y los que incidan en la prestación del servicio.

Independientemente de la regulación jurídico turística, el artículo 12, fracción IV de la Ley de Caminos, Puentes y Auto transporte Federal, define a los paradores como: "Las instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten servicios de alojamiento, alimentación, servicios sanitarios y servicios a vehículos y comunicaciones, a los que se tiene acceso desde la carretera".

El artículo 8, fracción X establece que para el establecimiento de dichos paradores se requiere permiso expreso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes salvo cuando se trate de carreteras concesionadas.

Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, señala que la referida secretaría es la autoridad indicada para autorizar la instalación de paradores, conforme a los requisitos que en dicho reglamento se enuncian, así como vigilar el cumplimiento de las obligaciones generales a que deben sujetarse.

El reglamento interno de los establecimientos de hospedaje incluye por lo general las siguientes obligaciones:

No hacer ruidos molestos ni provocar altercados, no llevar músicos, ni introducir animales y evitar cualquier acto que perturbe a los demás huéspedes.

No utilizar las habitaciones para realizar actos ilícitos, no deteriorar el mobiliario y no alojar en las habitaciones a personas no registradas, entre otras.

3.2.2 AGENCIAS DE VIAJES.

Una agencia de viajes es una empresa turística dedicada a la intermediación , organización y realización de proyectos, planes e itinerarios, elaboración y venta de productos turísticos entre sus clientes y determinados proveedores de viajes :como por ejemplo: transportistas((aerolíneas, cruceros)),servicio de alojamiento(hoteles,) con el objetivo de poner los bienes y servicios turísticos a disposición de quienes deseen y puedan utilizarlos.

La compañía británica Cox & Kings, creada en 1758, es la agencia de viajes más antigua del mundo y Thomas Cook uno de sus más notables pioneros, por su planificación desde 1841 de excursiones religiosas en grupo. En cualquier caso, las agencias de viajes se desarrollaron sobre todo a partir de los años veinte, con el desarrollo de la aviación comercial.

La frase agencia de viajes ha cambiado su significado desde la emergencia de compañías como la antes citada, que hoy en día es considerada más bien un tour operator. La diferencia es que los tour operators ofrecen de una forma muy cerrada los planes de viaje, mientras que las agencias intentan más bien plegarse lo más posible a los clientes, tomando sus servicios, entre otros, del mayor número posible de tour operators.

Las agencias de viajes resultan especialmente útiles para la contratación de viajes de varios días en el extranjero, pues facilitan los trámites con las compañías foráneas y resuelven los problemas derivados del alojamiento y de la guía turística.

La mayoría de las agencias de viajes no sólo venden billetes de avión; sus servicios varían y muchas de ellas venden más paquetes de cruceros que billetes de avión, así como servicios relacionados con hoteles y trenes. La mayoría de las agencias de viajes también llevan a cabo alquiler de coches para sus clientes y muchas de ellas se concentran en la organización de viajes para grupos a diferentes destinos. Para ello,

trabajan con aerolíneas regulares, aunque en muchas ocasiones lo hacen con compañías de vuelos chárter. Muchas agencias de viajes representan en exclusiva a un pequeño grupo de proveedores: líneas aéreas, cruceros y empresas de alquiler de coches, por lo que, a menudo, los logos de estas empresas se muestran en las vidrieras de las oficinas de la agencia. Algunas agencias de viajes brindan un servicio de casa de cambio.

Una agencia de viajes puede consolidarse como un único centro de operaciones o, por el contrario, como una cadena de locales repartidos por una zona determinada.

A la hora de la exclusividad de lo ofrecido, las agencias de viajes se dividen en dos grandes grupos: por un lado, están aquellas grandes agencias que, actuando casi como auténticos proveedores, ofrecen servicios y productos que, aunque condicionados por ellas mismas, son de carácter muy general y poco adaptados a las preferencias particulares; por otro lado, están las agencias de viajes de menor envergadura que, aun teniendo un menor control sobre el servicio ofrecido, tienen la posibilidad de adaptarse mucho más a las condiciones de cada cliente.

Existen tres distintos tipos de agencias de viajes: a) Según su naturaleza operativa y el punto de vista:

1. *Comercial:*

- Tour Operadoras: aquellas que organizan los viajes contratando directamente con los proveedores de los servicios.
- Mayoristas o Wholesaler: aquellas que elaboran proyectos, ofrecen y distribuyen productos y servicios turísticos a través del agencias minoristas. Normalmente no contratan con el cliente final. Suelen hacer reservas para cubrir las demandas de los minoristas, los mayoristas ganan una comisión sobre las ventas de los minoristas.
- Minoristas, Detallista o Retailer: aquellas que venden directamente al consumidor, servicios y productos organizados por otras agencias o sí mismas.
- Mixta o de Organización y prestación de servicios: tiene capacidad para elaborar y organizar viajes y servicios para clientes y agentes.

1. *Geográfico:*

- Internacional: tiene cobertura mundial.
- Nacional: tiene cobertura dentro de un país.
- Local: Tiene cobertura en una localidad o ciudad y sus alrededores.

1. *Operativa Turística:*

- Agencia de turismo egresivo o de exportación: atiende la oferta y demanda del turismo egresivo al exterior.
- Agencia de turismo receptivo: atiende dentro del país las corrientes turísticas provenientes del exterior.
- Agencia de turismo interno: atiende el movimiento interno del turismo de un país.

b) Según la regulación jurídica argentina: El 6 de noviembre de 1970 se dictó la Ley Argentina n°18.829, que normaliza la actividad de las Agencias de Viajes. La ley procura que la actividad de las agencias se desarrolle dentro de un marco de dignidad, bajo un justo control de calidad y honestidad de los servicios que prestan. El artículo n°4 del decreto reglamentario n°2182/72, clasifica a las Agencias de Viajes en tres categorías, a saber:

1) *Empresas de Viajes y Turismo:* son las que realizan todas las actividades mencionadas en el artículo n°1 de la ley 18829, para clientes propios, para otras agencias del país o del exterior o para terceros.

2) *Agencias de Turismo:* son las que realizan todas las actividades mencionadas en el artículo n°1 de la ley 18829, para sus clientes, incluyendo turismo receptivo por cuenta propia.

3) *Agencias de Pasajes:* son las que pueden actuar en la reserva y venta de pasajes en todos los medios de transporte autorizados o en la venta de servicios programados por las Empresas de Viajes y Turismo y los transportadores aéreos, acuáticos y terrestres.

La prestación del servicio proporcionado por las agencias de viajes surgió como una necesidad derivada de los viajes de negocios y de placer que día con día aumentaban y requerían ser organizados; por lo que el servicio de viajes que prestan en la actualidad

dichas agencias en forma profesional es un servicio de orientación, información, intermediación y organización de viajes.

La primera, dirigida a motivar el gusto por el viaje, aconsejando y guiando a los prospectos de turistas; la segunda, proporcionándoles datos particulares sobre *sitios* turísticos; la tercera, representando a otros prestadores de servicios turísticos, cuyos servicios ofrecen al público, y la organización de los viajes consistente en ordenar de manera adecuada y con carácter profesional los servicios de referencia.⁶⁵

El artículo 2, fracción I del Reglamento de la Ley Federal de Turismo define a la agencia de viajes como: "La empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4 de la Ley, así como cualquiera otro relacionado con el turismo".

Contractualmente la prestación del servicio de agencia de viajes se puede considerar desde dos perspectivas: la primera desde el ángulo del agente de viajes con el turista, y la segunda con los prestadores de servicios turísticos que representa.

La primera puede considerarse como el acuerdo mediante el cual el agente de viajes proporciona al usuario turista los servicios de información, orientación e intermediación de los prestadores de servicios turísticos y otros que representa.

La segunda y con base en lo expresado anteriormente, podemos definir el contrato de agencia de viajes, como el convenio por el cual un prestador de servicios turísticos, denominado agente de viajes, se obliga a prestar el servicio de intermediación o representación a uno o varios prestadores de servicios turísticos por un tiempo indefinido, a cambio de una remuneración derivada de una tarifa autorizada.

La agencia de viajes es la empresa turística que a título gratuito actúa como agente intermediario activo entre los sujetos del desplazamiento turístico y sus prestadores de servicios específicos.

⁶⁵ [www.encyclopedia Wikipedialibre.com](http://www.encyclopedia.Wikipedialibre.com)

La agencia es el contrato por medio del cual un empresario mercantil acepta hacerse cargo indefinidamente de la promoción de los productos de otro empresario y de la contratación a su nombre, y recibiendo a cambio una retribución en numerario.

Las agencias de viajes pueden operar en México bajo las siguientes modalidades, de conformidad con los artículos 30 y siguientes del reglamento:

Agencia operadora mayorista: su actividad consiste en la integración de paquetes turísticos promocionados y comercializados por ella misma o por conducto de agencias de viajes minoristas.

El paquete turístico es definido por el referido reglamento, como:

"La integración previa en un solo producto, de dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso, o cualquier otro medio de difusión". (Artículo 2, XIV)

Para que la Secretaría de Turismo le reconozca esta calidad debe cuando menos integrar y publicar por año dos paquetes turísticos.

Agencia de viajes minorista: ofrece y vende al consumidor los paquetes turísticos integrados por las agencias operadoras mayoristas, servicios de otros prestadores turísticos o relacionados con éstos y los que expresamente le solicita el cliente integrándole su propio paquete.

Subagencia de viajes: es la persona física o moral que ofrece y vende al consumidor exclusivamente servicios turísticos o relacionados con ellos.

Los artículos 34 y 35 del reglamento de la ley señalan que las agencias de viajes deberán:

1. Dar aviso del inicio de sus operaciones a la secretaría o a las dependencias u órganos estatales o municipales que asuman funciones operativas relacionadas con el turismo, dentro de los ocho días a que aquéllas se inicien.

2. Contar con un ejecutivo que tenga conocimientos y experiencia en el desempeño de la actividad de acuerdo a la modalidad con la que pretendan operar, conforme con los criterios de la comisión consultiva correspondiente, los cuales serán publicados en la gaceta turística.

3. Disponer de un local que cuente con los elementos necesarios en mobiliario y material técnico.

4. Acreditar la propiedad del local o presentar el contrato que en su caso se tenga celebrado y le permita el uso del mismo.

Las agencias de viajes al identificarse en su promoción y comercialización, señalarán con precisión la modalidad bajo la cual se encuentran organizadas de manera mercantil.

Celebrarán convenios de intermediación con otros prestadores de servicios turísticos en los que se consignen los derechos y obligaciones de las partes y de éstos frente al turista; debiendo constar por escrito o acreditarse el agente de viajes con la posesión de papeletas de reservaciones, cupones de servicio y de hoteles u otros.

En la comercialización y promoción de los paquetes turísticos deberán hacer del conocimiento del turista lo siguiente: especificar los servicios en material impreso identificando al prestador, precio total del paquete, servicios que incluye, periodo de vigencia y condiciones bajo las cuales puede ser modificado; duración de la excursión, información relativa a relaciones nacionales e internacionales, consecuencias de cancelación, delimitación de responsabilidades en caso de incumplimiento de la agencia, confirmación escrita de los servicios convenidos y, en su caso, el tipo de guía que prestará el servicio de conducción y el idioma empleado.

Las representaciones de hoteles y agentes generales de ventas de otros prestadores de servicios turísticos estarán sujetas a respetar reservaciones de hospedaje con papeleta, vale o cupón.

A nivel empresarial, al hotel se le puede considerar una empresa tradicional, se utiliza a menudo el término "industria hotelera" para definir al colectivo, su gestión se basa en el control de costes de producción y en la correcta organización de los recursos (habitaciones) disponibles, así como en una adecuada gestión de las tarifas, muchas veces basadas en cambios de temporada (alta, media y baja) y en la negociación para el alojamiento de grupos de gente en oposición al alojamiento individual.

En los últimos años están apareciendo nuevas formas de gestionar hoteles basadas en técnicas conocidas en otros ámbitos como el condominio o el time sharing, pero no es, todavía, un sistema generalizado. Hay que añadir que en muchos países se consideran hoteles a los balnearios, hoteles resort y los llamados hoteles hospital, y se les aplican las clasificaciones anteriores de calidad, confort y servicios.⁶⁶

3.2.3 GUÍAS DE TURISTAS.

Entendiendo cabalmente la situación, el turista por lo general, ante el desconocimiento del lugar que visita y/o del idioma, requiere no sólo de un intérprete sino de un guía que lo auxilie en el conocimiento de los atractivos turísticos del lugar a través de la conducción e información adecuadas.

Desde el punto de vista contractual entre el turista y el guía que proporciona los servicios de conducción e información se establecerá un acuerdo comúnmente verbal para la prestación de los mismos, mediante el pago de una tarifa determinada previa al servicio.

En el artículo 2, fracción VIII del reglamento de la ley define a los guías de turistas como:

⁶⁶www.encyclopedia Wikipedialibre.com

"Las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia".

Los guías de turistas pueden prestar sus servicios conforme al artículo 44 del reglamento en cuestión en las siguientes modalidades:

Guía general: persona que cuenta con estudios técnicos reconocidos por la Secretaría de Turismo, pudiendo desempeñar su actividad en el ámbito nacional con un dominio global de los atractivos turísticos del país.

Guía especializado: persona que tiene conocimientos o experiencia acreditable sobre un tema o actividad específicos como buceo, alpinismo, pesca, senderismo, arqueología y otros.

Para obtener la credencial de guía de turistas, los interesados deberán presentar el aviso de haber cumplido con los requisitos que exige el reglamento de la ley (del artículo 46 al 56), ante la propia Secretaría de Turismo o ante las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo, consistentes en:

Demostrar conocimientos o experiencia en la actividad que pretenden desempeñar, presentado título, diploma, evaluaciones o cualquier otra documentación comprobatoria y acreditar su legal estancia en el país en el caso de extranjeros.

Una vez satisfechos tales requisitos, la autoridad respectiva expedirá la credencial de guía de turistas, en un plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la fecha en que se presentó el aviso de cumplimiento de los requisitos.

Dicha credencial deberá refrendarse cada cuatro años, debiendo solicitarla treinta días hábiles anteriores al vencimiento; otorgándose la credencial definitiva a los guías que hayan cumplido en forma satisfactoria doce años de labor ininterrumpida.

También deben informar al turista, como mínimo, sobre el número máximo de personas que integran el grupo (25) la tarifa aplicada al servicio, el idioma en que se darán las explicaciones y el tiempo de duración de sus servicios.

3.2.4 RESTAURANTES.

Es el sitio donde el turista además de disfrutar sus alimentos, también se asoma a uno de los aspectos esenciales del lugar que visita: su gastronomía.

Por ello, de los rubros importantes en la cadena de servicios turísticos es el de los alimentos y bebidas el cual, por tener características diversas al resto de los servicios especializados, requiere no sólo de una reglamentación jurídico fiscal y turística sino sanitaria, sin embargo, en la presente obra únicamente se analizará el aspecto jurídico turístico.

Los establecimientos de alimentos y bebidas, mejor conocidos como restaurantes y cafeterías, son los que expenden alimentos condimentados para consumo inmediato, con o sin servicio de vinos y licores, además cuentan con instalaciones mínimas de comedor, cocina y sanitarios.

Desde el punto de vista contractual este servicio consiste en un acuerdo entre el prestador de dichos servicios y el comensal-turista que demanda los mismos mediante el pago de un precio determinado con antelación.

En el artículo 2, fracción VI del reglamento de la ley define las diversas modalidades de los establecimientos de alimentos y bebidas de la manera siguiente:

Los restaurantes y cafeterías que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, cuya actividad principal es la transformación y venta de alimentos para su consumo y que en forma accesorio pueden expender bebidas alcohólicas al coqueo y presentar variedad o música.

Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentren ubicados en los sitios anteriormente enunciados, y en su caso cobran cuotas de admisión (cover) presentan espectáculos o variedades y que cuentan con orquesta, conjunto musical o música grabada, pista de baile y ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimentos opcional.

Los establecimientos de alimentos y bebidas deberán de conformidad con el reglamento citado (artículo 61):

Exhibir en forma ostentosa las listas de precios de alimentos y bebidas que se ofrecen en dichos establecimientos en idioma español y otros.

El atuendo requerido para el comensal, de acuerdo con las características del servicio que se ofrece.

El horario del establecimiento.

Los casos en que el establecimiento se reserva el derecho de admisión, sin que haya discriminación por raza, sexo, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

Contar con los formatos para sugerencias y quejas (NOM-O1-TUR- 2002).

Las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos, son una novedad en la legislación mexicana, aunque de hecho han existido en el país desde hace años, pero el Congreso de la Unión aún no las había considerado legislativamente.

Desde el punto de vista jurídico pueden definirse como el acuerdo expreso entre los prestadores de tales servicios y el usuario turista, mediante el pago de una tarifa previamente establecida.

El artículo 2, fracción V del reglamento en cuestión, dispone que las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos "se dedican a promover e intermediar el

intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos".

No se consideran dentro de este rubro las empresas de servicios de tiempo compartido, que actualmente regula la Secretaría de Economía, antes SECOFI, a través de su NOM-O29-SCFI-1998.

Estas empresas para cumplir con las disposiciones reglamentarias siguientes:

Deben constituirse como sociedades mercantiles y tener su domicilio en el territorio nacional;

Celebrar por escrito contrato de afiliación con los prestadores de servicios turísticos que representan;

Proporcionar información a través de los medios editados, sobre la descripción de los establecimientos afiliados y épocas en que sean clasificadas las temporadas;

Tener un sistema electrónico o equivalente de reservaciones y de depósito de los periodos vacacionales a ser intercambiados por los usuarios turistas.

El depósito se refiere al procedimiento mediante el cual un usuario, entrega a la empresa de intercambio el periodo vacacional al que tiene derecho, para intercambiarlo con posterioridad por otro u otros periodos vacacionales en el mismo establecimiento o en otros.

Una vez que se reciben los depósitos de los usuarios, la empresa podrá ofrecer tales periodos a otros usuarios que también hubiesen depositado sus derechos de hospedaje respecto de otros establecimientos.

También deberán expedir dos tipos de comprobantes de reservación:

De depósito del periodo vacacional con el nombre del servicio de hospedaje, el periodo de ocupación, temporada, número y tipo de unidad o habitación, capacidad máxima y horario de entrada y salida.

De confirmación de intercambio de periodo vacacional con el nombre y domicilio del usuario y del establecimiento de hospedaje, fecha de confirmación, descripción de la unidad o habitación, capacidad máxima, hora de entrada y salida y condiciones de confirmación.

Todos los establecimientos afiliados a este tipo de empresas deberán respetar las reservaciones hechas por los usuarios confirmadas por la empresa de intercambio.

En caso de incumplimiento en la reservación con comprobante de confirmación, el establecimiento de hospedaje debe gestionar alojamiento para el usuario en otro de características similares.

En caso de que el culpable sea la empresa de intercambio, ésta pagará el hospedaje del usuario en las mismas condiciones teniendo a su disposición en forma gratuita otro periodo vacacional en un plazo convenido.

Mediante publicaciones periódicas deben informar a sus *miembros* afiliados al sistema sobre los establecimientos que se han sumado al mismo y, en su caso, el cambio de domicilio legal o comercial con treinta días cuando menos de anticipación.

Si la empresa de intercambio rescinde el contrato con algún establecimiento de hospedaje, los usuarios podrán optar por el reembolso del monto proporcional de los servicios no prestados o seguir disfrutando de dichos servicios si es que depositaron su periodo vacacional antes de la modificación contractual.

En nuestro país según mi óptica particular existen las siguientes anomalías entre los prestadores de servicios turísticos:

Impreparación.

Abuso.

Trato discriminatorio a los turistas nacionales.

Pésima comida.

Ignorancia.

Falta de competitividad de los prestadores de los servicios.

Carencia de amor por su trabajo y por su país.

A efecto de evitar estas situaciones el turista y quien presta un servicio turístico deben respetarse, porque de esa forma su relación siempre será cordial.

CAPÍTULO CUARTO.

ESTUDIO INTEGRAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN MÉXICO.

4.1 MOVILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA.

El turismo promueve la movilidad social, entendida esta como la posibilidad de mejorar la situación socioeconómica de una persona y es obvio que si un individuo toma en serio su participación en este sector mejorará su economía.

El desplazamiento de personas con fines recreativos constituye el fenómeno social turístico, éste genera una serie de interrelaciones e intercambios, que tienen consecuencias de todo tipo, pero fundamentalmente económicas y sociales; también pueden ser de dos tipos: positivas y negativas.

Este tema se ubica dentro de la estratificación social la cual consiste en un procedimiento en virtud del cual se fija el status de los individuos dentro de una relación cambiante de superioridad e inferioridad. En este sentido la estratificación es la vía, el procedimiento para la fijación del status. También se habla de estratificación, en un sentido amplio cuando se dice que la sociedad está dividida en estratos o capas sociales. Y más especialmente se habla de una estratificación de los grupos sociales, y en este orden de ideas expresa Sorokin:

"La estructura social de la población humana no consiste meramente en la diferenciación de la población en grupos uni o multivinculados.

"Reside también en el hecho de la estratificación de los grupos organizados: estratificación dentro de un solo grupo y estratificación de los diversos grupos entre sí. Para que el conocimiento de la estructura social sea más o menos completo, se requiere no sólo el conocimiento de la diferenciación, sino también el de la estratificación social. Lo primero concierne a la división de la población, siguiendo las líneas verticales de los grupos; lo segundo se refiere a la división de acuerdo a las líneas horizontales. Los verdaderos estratos sociales de los grupos, así también como la situación respectiva de los grupos, se ordenan en superiores e inferiores, más altos o más bajos, dirigentes y

dirigidos, dominantes y subordinados, privilegiados y descalificados. Si el mundo sociocultural de los grupos humanos fuera meramente una "estructura de un solo piso" lo esencial de esta estructura sería conocido mediante un estudio de la diferencia social. Pero si es -como en realidad sucede- una estructura en "varios pisos", se hace entonces necesario como también el aspecto de la estratificación. Ello explica porqué es imprescindible proceder ahora al estudio de la estratificación social".⁶⁷

A continuación se analizarán varios conceptos de clase social.

"Max Weber define la clase social de la manera siguiente: Entendemos por clase todo grupo humano que se encuentra en una igual situación de clase.

"Clase propietaria se llama a aquella en que las diferencias de propiedad determinan de un modo primario la situación de clase.

"Clase lucrativa se llama a aquella en que las probabilidades de la valorización de bienes y servicios en el mercado determinan de un modo primario la situación de clase.

"Clase social se llama a la totalidad de aquellas situaciones de clase entre las cuales hay un intercambio. Personal. En la sucesión de las generaciones es fácil y suele ocurrir de un modo típico.

"Según Weber la clase social está formada por un conjunto de individuos que se encuentran ubicados dentro de lo que él llama situación de clase. Ahora bien la situación de clase depende de un conjunto de posibilidades, ya sean positivas o negativas de los individuos frente al mercado y frente a su prestigio personal. Weber, analiza la clase social como un conjunto de probabilidades que tienen los individuos frente a los dos objetos de referencia.

⁶⁷ AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 24ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2007. Págs. 85 y 86.

“En Weber, para conceptualizar la clase social no se parte de la idea de un grupo social; con lo cual su noción de clase social, carece de la precisión científica y necesaria para ser utilizada como un instrumento de carácter metodológico para el análisis de la realidad social en la cuestión que nos ocupa.

Para Freyer las clases sociales son vinculaciones basadas en la igualdad de interés económico o más concretamente, vinculaciones basadas en una misma situación económica que se halla determinada necesariamente, a su vez por el mercado.⁶⁸

Continúa Azuara precisando:

“Es conveniente advertir que como para Freyer la Sociología es, ciencia de realidad y como tal ha de ocuparse de las formas sociales, no de manera abstracta, sino inmersas en la historia por consiguiente:

“La Sociología al analizar el concepto de clase social debe caer en la cuenta de que la sociedad formada por clases sociales es un concepto histórico que apareció en un determinado momento del desenvolvimiento de la humanidad. La sociedad dividida en clases sociales es una de las tantas etapas por las que ha pasado el desarrollo histórico.

“Para Marx las clases sociales en cuanto tales siempre representan clases en conflicto, es decir, no se puede entender el concepto de clase social si no se le relaciona con la clase antagónica.

“Los individuos aislados no integran una clase social, sino sólo llegan a formarla cuando emprenden una lucha común contra la otra clase. Según Marx, toda teoría de las clases sociales, tiene que admitir un antagonismo de clases como parte integrante de la definición de clase social.

“Marx y Engels definen las dos clases sociales en los siguientes términos: "Por burguesía se comprende la clase de los capitalistas modernos, propietarios de los medios de producción social y emplean trabajo asalariado. Por proletarios se comprende la clase

⁶⁸ Autores citados por AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. Cit. Págs. 86 y 87.

de los trabajadores modernos, que privados de medios de producción propios se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para existir.

Es conveniente aclarar que en el concepto de clase social sostenido por Marx hay una cierta intención. Cuando Marx emplea el concepto de clase social en un sentido sociológico no pretende describir un determinado estado de la sociedad históricamente existente. Lo que le importaba a este pensador era abarcar analíticamente las leyes del desarrollo de la sociedad y las fuerzas existentes en ésta. El interés de Marx no es el de llevar a cabo una descripción estática del concepto de clase social, sino un análisis dialéctico del propio concepto.

La deficiencia del concepto de clase social de Marx, ha sido puesta de manifiesto por Ralf Dahrendorf cuando expresa que:

"La causa determinante de las clases sociales era para Marx la propiedad privada de los medios de producción. Su teoría de las clases basa todos sus elementos esenciales sobre esta definición del concepto de clase. Nosotros hemos visto que precisamente esta vinculación del concepto de clase a la tenencia o carencia de propiedad privada movilizadora, hace que esta teoría de las clases sea sólo aplicable a un período, relativamente corto, de la historia social europea. Una teoría de las clases que tiene como base la división de la sociedad en propietarios y no propietarios de medios de producción pierde su valor analítico en cuanto se separan propiedad legal y control real. Toda auténtica superación de la teoría marxista de las clases deberá tener su arranque en este punto. Una de las tesis centrales del presente trabajo la constituye la posibilidad de tal superación, al sustituirse la posesión o carencia de propiedad privada por la participación o exclusión de puestos de dominación como criterio determinante de la constitución de las clases. Burnham, Schumpeter, Renner y otros establecieron ya puntos de partida para una exposición semejante, mas aquí no se limita el concepto de autoridad o dominio al mero control de los medios de producción, sino que ha de interpretarse, independientemente de este control, como un aspecto especial de las relaciones sociales.⁶⁹

⁶⁹Autores citados por AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. Cit. Págs. 87 a 89.

Cuando el status social se encuentra predeterminado de manera absoluta, de tal suerte que el hombre desde que nace liga su destino al mismo, sin que tenga la menor esperanza de cambiarlo, entonces estamos en presencia del concepto de casta social.

El más importante ejemplo del sistema de casta es el hindú. El hindú desde que nace está ligado toda su vida al sistema de castas de sus padres. Ni la acumulación de dinero, ni el ejercicio de sus habilidades le permiten cambiar de casta. Le está prohibido el matrimonio fuera de su casta o en el mejor de los casos se le presentan graves obstáculos para su realización, pero es conveniente advertir que en ocasiones castas enteras cambian de status dentro de la total estructura social, aun así la casta sigue siendo un grave obstáculo para la movilidad social individual, a excepción dentro de la casta misma. Para tener una idea de cómo está estructurado el sistema de castas de la India veamos en qué forma Maclver y Pagé nos ilustran sobre esta cuestión:

En la India, con sus innumerables subdivisiones de castas, se mira a los grupos de casta más elevada a la cabeza los brahmanes y a continuación los chatrias y los vasias como si fueran seres hechos de un barro diferente al del grupo más inferior de los sudras, en tanto que, todavía más abajo se hallan los "parias" o "intocables", - cuya sola presencia ha venido siendo considerada tradicionalmente cómo impura por los demás, y de quienes aún hoy se piensa que contaminan el agua o los alimentos por su solo contacto, no permitiéndoseles en algunas regiones ni siquiera al acercarse a los hindúes de casta superior. Esta idea de menosprecio es común a todo sistema de castas y muestra muy claramente hasta qué punto la casta impide una participación general de los diversos grupos en la vida de la comunidad.⁷⁰

El sistema de castas, por ser un sistema cerrado, impide la movilidad social vertical ascendente, y con ello ahoga todas las expectativas de los miembros de la casta para poder ascender dentro de la estructura social.

Ahora bien, si bien es cierto que la movilidad social se encuentra anulada, también lo es que dentro de la misma casta social existen familias que tienen diversos status. En este orden de ideas, dentro de una misma casta los individuos

⁷⁰Autores citados por AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. Cit. Págs. 89 y 90.

pueden tener diferentes riquezas, diversa competencia profesional, distinta posición política, en fin, diferentes status sociales. El sistema de castas sólo se puede mantener debido a la profunda influencia que ejercen las convicciones religiosas, que es lo que ocurre en la India, de tal suerte que se le da a la casta social un origen divino, así de la boca de Dios salieron los brahmanes, de sus brazos los chatrias, de sus muslos los vasias, de sus pies los sudras, y a cada una de estas castas el propio Dios designó ocupaciones diversas. La conciencia de clase consiste en el darse cuenta de que se pertenece a una determinada clase social.

El que una clase social que se encuentra en grave contradicción con otra, implica que ha adquirido conciencia de sí misma, elemento fundamental para que se establezca la lucha entre las clases sociales. Esta significa que la conciencia de clase es la que permite establecer la cohesión entre sus miembros, si no existe, éstos constituyen una masa informe e incoherente, dirigida.

Para Marx la historia de la humanidad ha sido la historia de la lucha de clases, la cual se podría reducir de manera abstracta a la lucha de dominadores y dominados, en el siguiente párrafo del Manifiesto del Partido Comunista encontramos resumida la teoría de la lucha de clases de Marx:

"La producción económica y las estructuras sociales que de ella se derivan necesariamente en cada época histórica, constituyen la base sobre la cual descansa la historia política e intelectual de esta época; que, por tanto, toda la historia (desde la disolución del régimen primitivo de propiedad común de la tierra), ha sido una historia de lucha de clases, de lucha entre clases explotadoras y explotadas, dominantes y dominadas, en diferentes fases del desarrollo social y que ahora esta lucha ha llegado a una fase en que la clase explotada y oprimida (el proletariado), no puede ya emanciparse de la clase que la explota y oprime (la burguesía), sin emancipar al mismo tiempo y para siempre, a la sociedad entera de la explotación, la opresión y la lucha de clases."

La lucha de clases se da desde el momento que las fuerzas productivas en explosión creciente entran en conflicto con las relaciones de producción que son relaciones de propiedad existentes. Así por ejemplo, las fuerzas productivas que

generaron el modo feudal de producción, entraron en conflicto con las relaciones feudales de producción y de aquí se originó la lucha de clases que provocó el paso del feudalismo al capitalismo.

La lucha de clases se origina cuando los propietarios de los medios de producción, capitalistas opresores, quieren mantener las anteriores relaciones de producción, en nuestro ejemplo, las relaciones feudales de producción mientras que la clase feudal oprimida quiere un cambio en las relaciones de producción que esté de acuerdo con las nuevas fuerzas productivas existentes en la sociedad. Por ejemplo: en el tránsito del modo de producir a mano o manufactura al modo de producción por medio de máquinas, el propietario de las máquinas quiere seguir pagando al obrero el mismo salario que cuando trabajaba a mano y el asalariado reclama la modificación de su salario. Aquí se trata de un cambio cualitativo en el modo de producir que origina un conflicto entre las clases sociales.⁷¹

La movilidad social está vinculada a la teoría de las clases sociales y consiste en los movimientos que efectúan los individuos o los grupos dentro de un determinado sistema Social. Hay dos clases de movilidad social: la horizontal y la vertical.

Entiéndase por movilidad social horizontal, el paso de los individuos o de los grupos de un grupo profesional, de una rama industrial a otra, de un círculo ideológico a otro o de un lugar a otro distinto, sin que ello implique la alteración del status social.

Para ilustrar lo anterior veamos unos ejemplos de movilidad social horizontal: el paso de un individuo o de un grupo de la religión protestante a la religión católica. El traslado de un obrero de la industria automotriz, sin que ello implique cambio de status social, a la industria textil.

Como un ejemplo de movilidad social vertical ascendente se puede citar el siguiente: el individuo de la clase proletaria que obtiene un premio considerable en dinero como consecuencia de haber participado en un juego de azar. Este premio le permite

⁷¹ Autores citados por AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. Cit. Págs. 90 a 92.

pasar de una clase inferior a otra superior. Como un ejemplo de movilidad social vertical descendente se puede mencionar el siguiente: el accionista de una empresa que con la mina de ésta desciende de una clase.⁷²

Sin duda a la movilidad social que me refiero es la movilidad social vertical ascendente que deben vivir los empleados en el ramo turístico.

En este rubro El Maestro Armando Herrerías explica:

“El impulso económico es el motor de la actividad turística, como lo es para casi todas las actividades humanas. El intercambio de bienes y servicios por dinero genera la riqueza necesaria para motivar a los habitantes de un país o una región en desarrollo, a fin de lograr mejoría en la vida.

“El Derecho Económico y Social, se aplica a la reglamentación del turismo, porque éste forma parte de la balanza de pagos.

“En la actualidad, todas las naciones legislan sobre turismo, porque éste forma parte de la balanza de pagos. Su desarrollo interesa al Estado, pero también a las grandes corporaciones de particulares: Cámaras de Comercio, Industriales, Agrícolas o Ganaderas, asociaciones culturales, artesanales, etc.

“La reglamentación jurídica del turismo, atiende un fenómeno moderno, económico o cultural, de carácter colectivo.

“Todos los países en el mundo, han dado especial atención a las corrientes migratorias de la población, que se mueven con propósitos de salud, recreación e información.

“La intensificación de los transportes que han acortado las distancias, su rapidez, los medios masivos de información sobre regiones interesantes y nuevas, despiertan

⁷² AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. Cit. Pág. 92.

interés en grandes núcleos de población. Estas corrientes migratorias, forman lo que llamamos turismo”⁷³.

En opinión del referido autor, su estudio es parte del Derecho Económico, tanto porque como veremos, sus efectos se registran en la balanza de pagos, como por su función integradora social.

Tal corriente, es sistemática en varios países, principalmente en aquellos en que la economía está organizada y los períodos de descanso vacacional de escolares, estudiantes y trabajadores, brindan oportunidad para la organización de viajes y hospedaje.

Esto, aunado al afán del hombre por el conocimiento de otros mundos, ha hecho del turismo, una fuente de divisas de gran importancia. Los Estados modernos formulan políticas de turismo que forman parte actualmente de la balanza internacional de pagos.

En México, es la segunda fuente de ingresos, después de la exportación del petróleo.

La importancia del turismo ha sido destacada por diversos autores. Las compras por los turistas, de artículos nacionales, convierte a éstas en una exportación invisible; las compras de región a región interior, promueven las relaciones económicas nacionales.

Los autores Moisés Gómez Granillo y Rosa María Gutiérrez Rosas, explican:

“El Derecho de la Economía es casi tan antiguo como el hombre.

“En el momento en que éste produce un bien o un servicio y lo cambia o lo vende, el Derecho Económico aparece.

⁷³ HERRERÍAS, Armando. Una visión al futuro turístico. Editorial Consejo Nacional de Turismo. México Distrito Federal 1969. Pág. 47.

“El hecho engendra el Derecho aunque también, cierto, el Derecho es fuente de hechos. Al aparecer el poder público, de inmediato se nota la participación de éste en el proceso económico, unas veces en forma amplia, cual es el caso del Estado Mercantilista.

“Otras, restringidamente, como sucedió con el Estado liberal, pues a pesar de la existencia de un laissez-faire, laissez passer, que impedía a este tipo de Estado intervenir en la vida económica, lo cierto es que siempre ejerció algunas funciones económicas; el liberalismo económico puro jamás ha existido.

“El Estado Moderno no puede prescindir de su injerencia en la Economía, en unos casos más que en otros por supuesto, (Francia o Suecia participan más en ella, que Estados Unidos de América o Japón).

“En la existencia de cada uno de éstos se cuenta, precisamente, con un orden jurídico, aunque sea incipiente.

“Al paso del tiempo tal orden se complica; se vuelve más complejo a medida que la vida económica también se torna más compleja.

“El Estado, por consiguiente, experimenta grandes cambios; lo que antes fueron simples "chispazos" jurídico económicos, ahora se convierten en verdaderas instituciones.

Hoy, el Derecho reglamenta todas las etapas del proceso económico: desde la producción de bienes y de servicios hasta el consumo de los mismos, así se trate de un sistema capitalista o de uno de tipo socialista con más razón cuando el Estado vive dentro de una Economía mixta.”⁷⁴

Continúan dichos autores, afirmándonos lo siguiente:

“La Economía liberal (o de mercado) tiene su propio régimen jurídico; el socialismo también, y la Economía mixta participa de ambos.

⁷⁴ GÓMEZ GRANILLO, Moisés y GUTIÉRREZ ROSAS, Rosa María. Op. Cit. Pág. 12.

“El Derecho de la Economía, que, se trata de un Derecho cuyo contenido encaja muy bien en el Derecho Público de la Economía.

“Este se convierte en una nueva disciplina cuyo propósito es estudiar y sistematizar las normas jurídicas correspondientes, a efecto de que el Poder Público pueda actuar en la vida económica.

“También podemos precisar la diferencia que existe entre Derecho Privado de la Economía y Derecho Público de la Economía.

“Mientras el primero se refiere a normas para reglamentar la empresa privada (como los reglamentos generales que debe observar en su vida interna, las licencias, la seguridad física de los edificios, la seguridad industrial, etc.).

“En cambio, en el segundo caso se trata de todas aquellas normas de Derecho Público que reglamentan la conducta de las personas, correspondientes al sector público, en la vida económica.

En conclusión, mientras el Derecho de la Economía se refiere al contenido económico del Derecho, el Derecho Económico, como veremos, se refiere al contenido de las normas legales que afectan a la Economía.”⁷⁵

No siempre es fácil definir una ciencia, utilizando pocas palabras, puede resultar inexacto o aventurado.

En Economía esto es muy frecuente decir que es la ciencia de la riqueza, lo cual no es cierto, porque también hay pobreza.

El problema se complica más cuando se trata de un nombre compuesto, como es el caso del Derecho Económico.

⁷⁵ Ibidem. Págs. 12 y 13.

Para el Doctor Rubén Delgado Moya, el derecho económico que en la actualidad constituye la trabe maestra del derecho social está por demás justificado en la hora que vivimos. En consecuencia, dicho derecho ya no es ni puede ser un simple derecho a la economía, sino el verdadero derecho social económico en sí, el cual tiende a resolver los diversos problemas que surgen en la aplicabilidad del derecho al trabajo, del derecho a la seguridad social y del derecho a la propiedad inmueble, entre otros derechos provenientes del derecho social, considerado éste como el género que ha dado vida a los derechos mencionados.

Su definición, vale la pena repetirla, es la siguiente: Derecho social económico es el conjunto de principios e instituciones de naturaleza económica y sociológica, apoyados por el derecho revolucionario, que tienen por objeto lograr la adecuada y racional distribución de los bienes materiales entre todos los miembros integrantes de la comunidad humana.⁷⁶

Estoy absolutamente de acuerdo con los autores en cita, el Turismo se debe situar en el Derecho Económico, sin soslayar su relación con diversas materias, resaltando el **Derecho Constitucional**.

Volviendo a la interesante disertación del Maestro Armando Herrerías, el autor distingue "viajero" de "turista" que debe aplicarse específicamente a quien viaja, "para distraerse, para contentar el ánimo, para satisfacer un anhelo espiritual, buscando a veces, con ello, la salud del cuerpo".

Plinio "El viejo" -dice el autor referido-: "afirmó que la naturaleza humana, tomándola en excepción de esencia del ser, posee la avidez de peregrinar en busca de lo nuevo...*Hominum natura novitatis de peregrinationis avida*".⁷⁷

El concepto del Maestro Herrerías es contundente, excluye todo propósito de viajar con ánimo de lucro o de trabajo. Concuera así, con lo dispuesto por la Ley General de Población y con la Ley Federal de Turismo vigentes.

⁷⁶ DELGADO MOYA, Rubén. Derecho Social Económico. México Distrito Federal 1989. Págs. 238 y 239.

⁷⁷ HERRERÍAS, Armando. Op. Cit. Pág. 48.

Se debe distinguir al "turista" como sujeto individual de derecho, del "turismo" acción económica y social, a cargo del conjunto de organismos, tanto privados como del poder público (transportes, hospedajes, hoteles, restaurantes) que pueden ser usados individual o colectivamente.

Evidentemente cada una de estas actividades tiene su reglamentación propia, principalmente en cuanto corresponde a precios y tarifas.

Estas se encuentran lejos de las normas del contrato mercantil clásico, pues la voluntad de las partes, buscando el mayor beneficio, en el Derecho privado, queda anulada por los términos tarifarios.

Al turista le queda aceptar o no, la tarifa respectiva, aprobada por el poder público. El "turismo" forma así, uno de los factores importantes en las transacciones económicas internacionales de un país.

4.2 LA GENERACIÓN DE EMPLEOS.

El turismo genera trabajo remunerado sin lugar a dudas, en virtud de que dicha actividad trae consigo la apertura, conservación y creación de fuentes de trabajo.

Al respecto en la obra "El Empleo en el Sector Turístico de México" se detalla:

"Por el lado del empleo, de acuerdo con la información que se registra en la Cuenta Satélite del Turismo de México en su versión 1993-2000 (CSTM), la aportación de las actividades turísticas a la ocupación total del país, mostró una tendencia creciente de 1993 a 1995, alcanzando en este último año su mayor contribución, 6.3%. En los años siguientes presenta disminuciones respecto a este dato; sin embargo, su participación sigue siendo importante durante el periodo. Cabe mencionar que para el año 2000, de cada diez ocupaciones en el sector, más de siete se ubican en las actividades de alojamiento, transporte, y restaurantes y bares. Se estima que un promedio anual del empleo turístico ha crecido a una tasa de 1.2% entre 1993 y 2000.

“De acuerdo con la CSTM, el empleo turístico ha tenido una participación promedio anual dentro del agregado nacional de 5.8%. Las ocupaciones remuneradas a partir de 1993 y hasta 1995 presentaba tasas de crecimiento positivas; no obstante, la crisis económica de nuestro país hizo que este indicador se contrajera. En 1999 se observa otra reducción del orden de 1.3%, recuperándose en 2000 el nivel de 1998. Destaca el hecho de que el subsector servicios es el que funge como motor para la generación de empleos, y al interior de éste, sobresale la participación de Una de las características de las estadísticas laborales de la CSTM es que permite realizar comparaciones con el resto de los sectores económicos, en términos de la productividad, entendida como el producto interno bruto promedio generado por cada ocupación remunerada.

La productividad turística supera significativamente la productividad nacional. En promedio la actividad turística es 36.3% más productiva que la nacional, es decir, la industria turística generó un producto promedio anual por ocupación remunerada de 58.8 miles de pesos, entre 1993 y 2000, contra 43.16 miles de pesos a nivel nacional. En 2000 la productividad turística fue 35.4% superior a la nacional, representando 60.5 miles de pesos por ocupación remunerada.⁷⁸

Asimismo se lee en la obra:

“A manera de resumen se puede decir que de acuerdo con la CSTM, la ocupación remunerada de tiempo completo en el sector turístico de México creció entre 1993 y 2000 a una tasa promedio de 1.2% anual. De acuerdo con esta metodología, el número de ocupaciones remuneradas al año 2000 es 1,752 mil, de las cuales más del 70% se encuentra en establecimientos de alojamiento, transporte, restaurantes y bares. La productividad de los trabajadores del turismo es superior al promedio de toda la economía en 36%.

“Es importante destacar que el concepto de ocupaciones remuneradas de la CSTM no es equivalente a los empleos o trabajadores del módulo de empleo. En este sentido, la primera se refiere a los puestos de trabajo remunerados de ocho horas diarias,

⁷⁸ El empleo en el Sector Turístico de México. Secretaría de Turismo. México Distrito Federal 2007. Pág. 4.

compatibles con el nivel de actividad (declarada y no declarada) que genera un sector si se opera con una productividad laboral media; dicho más brevemente, se refiere a los puestos de trabajo estandarizados que el sector podría sostener con su nivel actual de actividad. En el segundo caso, se trata de las unidades **físicamente observadas** que se desprenden de una encuesta, sea tanto en número de trabajadores (personas ocupadas) como en puestos de trabajo. Además, es importante señalar que la Encuesta Nacional de Empleo es la mejor fuente de información en México para la elaboración de un módulo de empleo que atienda las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.⁷⁹

Se sigue precisando:

“De los resultados del módulo de empleo, cabe destacar que para el año 2000 se estima que hubo 1, 848,815 empleos equivalentes de tiempo completo ocupados por 2,004, 607 trabajadores. Del total de los empleos generados, el 14.5% fue personal con un trabajo principal en las Industrias Turísticas Características, mientras que el restante 85.5% correspondió a Industrias Turísticas No Características. Es importante resaltar que la mano de obra del turismo es joven. De acuerdo con las estadísticas, el 77.2% del total de los empleados tiene entre 15 y 45 años de edad, y 57.21 % son menores de 35 años.

“Las nuevas generaciones de trabajadores turísticos están más preparados, en particular en carreras técnicas, lo que sin duda impactará en una mejor y mayor productividad dentro del sector turístico. En este sentido, el ingreso esperado para los jóvenes es creciente al menos hasta llegar a los 40 años.

“En términos de la participación de la mujer en los puestos laborales en 2000, del total del personal empleado en las actividades turísticas, el 39.5% fueron mujeres y el restante hombres. Estas cifras muestran una participación femenina en el turismo superior al promedio nacional, que en el año de referencia fue 34.5%.

“Por el lado de la escolaridad, el promedio de los trabajadores del sector turismo asciende a 9.1 años, cifra sustancialmente más elevada que el promedio nacional, 7.4

⁷⁹ Ibidem. Pág. 24.

años. Es particularmente destacable la escolaridad promedio de la Industrias Turísticas Características que asciende a 9.8 años.

En términos de los esquemas de trabajo por tiempo completo o tiempo parcial, el 86.6% de los trabajadores presentaban el primer esquema, mientras que el restante 13.4%, el segundo. Por otro lado, la antigüedad promedio es de 6.42 años para las Industrias Turísticas Características y de 4.59 años para las no características”.⁸⁰

Termina el recuento del manual:

“El rendimiento de la inversión en capital humano dentro de las Industrias Turísticas Características es creciente a tasas crecientes, es decir, que en la medida que el trabajador esté mejor preparado, tendrá muchas más posibilidades de obtener ingresos mayores. Ello se puede ver, ya que en los segmentos de menores ingresos predominan mayormente personas que presentan niveles de primaria y secundaria. A medida que los deciles de ingreso son superiores, la relación es inversa hacia los universitarios y los de carrera técnica hasta alcanzar a los de posgrado, que se ubican en un segmento de menores ingresos.

“Con respecto a la distribución del ingreso, para el caso de los trabajadores de las Industrias Turísticas Características, el 10% de mayor ingreso concentra el 41% de los ingresos. El coeficiente de Gini es de 0.46, muy similar al del total de la economía.

“El 17% de los trabajadores de las Industrias Turísticas Características se encuentran dentro del sector informal, mientras que el 83% restante se ubica dentro del empleo formal.

Entre ambos sectores se encuentra una diferencia de ingresos del orden de 36% a favor del empleo formal, una vez que excluimos del cálculo a los empleadores, lo que sugiere que conforme se amplían las oportunidades de empleos formales, el tamaño del sector informal se irá reduciendo. Sin embargo, encontramos también que para un 20% de los trabajadores informales, la flexibilidad del horario y condiciones de trabajo en el sector

⁸⁰ Idem. Págs. 24 y 25.

informal constituye un atractivo que, seguramente, inhibirá la formación completa del mercado laboral turístico”.⁸¹

4.3 INGRESO DE DIVISAS.

Divisa, proviene del latín *divisa*, del verbo *divido* -dividir; se refiere a toda moneda utilizada en una región o país ajeno a su lugar de origen.

Las divisas fluctúan entre sí dentro del mercado monetario mundial. De este modo, podemos establecer distintos tipos de cambio entre divisas que varían constantemente en función de diversas variables económicas como el crecimiento económico, la inflación o el consumo interno de una nación.

La divisa es el dinero en moneda de otros países en depósitos bancarios. Conviene destacar la diferencia con el término moneda, cuyo significado incluiría exclusivamente el metal o papel moneda utilizado para obtener bienes, productos o servicios.

La relación o precio de la moneda de un país con respecto a otras, dependerá de los flujos comerciales y financieros entre los residentes de la zona de esa moneda con respecto a los de las otras.

Las importaciones de bienes y servicios y la inversión en el extranjero determinarán la demanda en divisas extranjeras, mientras que las exportaciones de bienes y servicios y la inversión extranjera en nuestra zona determina la oferta de la divisa extranjera en el lugar donde se ubique.

También es la enseña, estandarte o, por extensión, cualquier marca destacada, que permite diferenciar el grupo de origen o al que pertenece el portador de la divisa.⁸²

Los efectos del turismo internacional y su repercusión en la balanza comercial del país, deben reflejar la proporción que existe entre la importación y la exportación de bienes y servicios; siendo más favorable cuando tiene mayor valor la exportación que la importación.

⁸¹ Loc. Cit. Pág. 25.

⁸² www. Enciclopedia wikipedia.com

Existe una balanza comercial turística, que está formada por la diferencia de lo que ingresa a un país por concepto del gasto que hacen los visitantes del extranjero, y el gasto que los nacionales hacen al viajar al exterior.

Curiosamente en los países receptores de turismo, esta balanza suele ser favorable aunque su balanza comercial sea desfavorable. En los países emisores de turismo la balanza suele ser desfavorable, aunque su balanza comercial sea favorable.

En Estados Unidos, cuya balanza comercial es favorable a su economía, pero la balanza comercial turística es desfavorable, ya que es mucho mayor el número de sus habitantes que viajan al extranjero, que los extranjeros que viajan como turistas a ese país.

Los países deben proteger su balanza comercial turística, alentando los viajes del turismo extranjero y desalentando la salida de los nacionales, el turismo extranjero productor de divisas, contribuye a balancear la balanza de pagos de un país.

El turismo interno también genera beneficios comparables a los de la balanza comercial turística, pues distribuye el ingreso *per capita*, ya que el dinero ganado en una zona se gasta en otra, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes; es decir, contribuyendo a balancear los ingresos y gastos.

Manuel Gurría explica: “El dinero gastado durante el viaje, es dinero ganado u obtenido en el lugar de residencia habitual; no es dinero ganado en el viaje”.⁸³

El gasto que motiva el movimiento de personas incrementa del *ingreso nacional*, la suma de todos los ingresos que produce la actividad económica de un país: las retribuciones, sueldos y salarios de obreros y empleados, las pensiones e indemnizaciones, los ingresos netos de comerciantes, profesionistas y agricultores, las rentas y alquileres, así como las utilidades de las empresas y los intereses.

⁸³ GURRÍA DI-BELLA, Manuel. Introducción al Turismo. Editorial Trillas. México Distrito Federal 2000. Pág. 127

El concepto *Producto Interno Bruto* corresponde a los totales de cuánto se gasta y se produce en un periodo determinado, por lo general de un año, se diferencia del *ingreso neto* porque incluye movimientos en libros contables, como depreciaciones, reservas, etcétera. Sirve a los gobiernos macro económicamente, para determinar presupuestos de gastos, inversiones en determinados renglones, en fin, para establecer las políticas económicas en el momento y situaciones pertinentes. Entre mayor sea el ingreso nacional mayor prosperidad existirá en una nación.

El turismo precisa de mano de obra, por lo que genera una cantidad significativa de empleos, tanto primariamente, en la propia planta de producción de servicios, como secundariamente en la industria y el comercio. Los desarrollos turísticos regionales generan empleos en áreas que, por lo general, no están industrializadas.

El desarrollo del turismo se caracteriza por el contacto personal con el viajero, requiere de un gran número de recursos humanos; lo que tiene como resultado una mayor proporción de empleos por unidad monetaria.

Esto tiene aspectos como la utilización de personal no calificado, el cual necesita capacitación y adiestramiento posterior a la contratación, además de que muchos de los puestos llegan a empleos tope, o sea donde no es posible obtener mayor impulso.

El movimiento de personas es generador de riqueza, lo que estimula de inmediato las inversiones, ya que hace atractivo construir hoteles, abrir restaurantes, rentar autos, operar espectáculos, etc.

Esto tiene como resultado la generación de impuestos, aspecto importante para la actividad gubernamental, ya que podrán aumentarse los presupuestos en favor de la población local, regional o nacional, pues necesariamente mejorarán las infraestructuras, con lo cual se beneficiarán no sólo los visitantes, sino también los residentes locales mediante una acción multiplicadora que fomentará más turismo, lo que a su vez tenderá a nivelar la balanza comercial, esto último aumentará el ingreso nacional; creará empleos; distribuirá el ingreso *per capita*; estimulará inversiones; volverá a generar impuestos.

Al desplazarse, el turista lleva consigo, adicional a su equipaje, una carga no material, que consiste en una cierta parte su país o región; sus ideas, costumbres, idioma, expresiones y todo un modo de ser, que está dispuesto a intercambiar, si es posible, con los habitantes del país o región visitada. El intercambio repercute tanto en el turista como en el habitante de la comunidad local.

El turismo propicia el conocimiento de la realidad, del nivel cultural, y posiblemente despierte su interés por un mejoramiento personal: aprender un idioma, estudiar la historia de otros pueblos, comprender el arte antiguo o contemporáneo. Todos estos son valores culturales se adquieren por el turismo.

El habitante de la región visitada recibe influencia de otras culturas que posiblemente afecten sus ideas y sus costumbres, sobre todo si son habitantes de centros particularmente dedicados a esta actividad. El contacto con la gente que viaja estimula la movilidad social, ya que las personas siempre aspiran a una clase social superior. Los servicios turísticos crean las condiciones para la movilidad, aun en los sustratos de una misma clase social.

Con el crecimiento de los desarrollos turísticos, éstos se modernizan, se urbanizan y se industrializan, desplazando a la xenofobia; por lo tanto, la sociedad local se vuelve más cosmopolita e internacional.

Las culturas prevalecen y se conservan gracias al turismo, por ejemplo las danzas regionales que despiertan el interés de los turistas. De no ser por esta razón se perderían. Muchas zonas son conservadas y mejoradas gracias al dinero turístico.

Los turistas, durante el tiempo de viaje, adquieren bienes y servicios que corresponden a clases sociales más altas y durante ese tiempo desarrollan pautas de comportamiento que no tienen en su residencia.

Héctor Manuel Romero explica que el turista se despoja de su personalidad habitual, viste distinto, consume una dieta diferente y deja de acatar las fórmulas sociales

que norman su vida cotidiana. Se magnifican las manifestaciones más notables de su ser con la alegría, el movimiento, la risa y el descanso.⁸⁴

El turismo genera fuentes de empleo, ingreso de divisas; es por ello que se debe estudiar el turismo y su regulación jurídica; su estudio resulta importante dado que sus efectos se registran en la balanza de pagos, constituye un factor fundamental de identidad nacionalista que propicia el entendimiento cultural interno y mejora las relaciones internacionales del país.

La "industria sin chimeneas", se ha convertido para muchos países en uno de los capítulos importantes de su balanza de pagos, ya que las erogaciones que hacen los viajeros constituyen una entrada de divisas que benefician su economía. Destaca el referente a que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, pues el turista a cambio de su dinero recibe principalmente la oportunidad de conocer una urbe, admirar y recrearse en un museo, bienes éstos que en general no experimentan ningún desgaste económico. El Estado administra sus riquezas de lo cual debe responder, proveyendo a impulsar las corrientes turísticas, ya sea con criterios sociales internos de integración nacional (turismo interno) o atrayendo: a turistas extranjeros con campañas de publicidad y protegiendo una estancia tranquila y racional.

Consecuentemente el Estado debe orientar y controlar a los prestadores de servicios, que no sólo deben actuar con criterios lucrativos, o sea, la fiscalización hotelera, de transportes y centros de diversión, la fijación de precios estables y normales, la observancia de normas de higiene, salud y ecología la conservación de los lugares turísticos. A esa función se agrega la tarea de ejecutar inversiones en infraestructura, alentando a los sectores social y privado y señalando regiones prioritarias para diversificar la explotación de un recurso renovable de enorme impacto en todo el sistema.

La Secretaría de Turismo tiene registrados un gran número de hoteles, de los cuales 40% pertenecen a cadenas hoteleras extranjeras y 60% pertenecen a cadenas hoteleras nacionales.

⁸⁴ ROMERO, Héctor. Sociopsicología del turismo. Editorial Daimon. México Distrito Federal 1999. Pág. 76.

México cuenta con la infraestructura turística para elevar la posición competitiva del país en relación a otras zonas en otros países, atractivas para el turismo internacional, se crearon nuevas zonas de atracción turística de gran volumen: en el litoral del caribe, frente a las costas de Quintana Roo, en el litoral del pacífico, en los Estados de Guerrero, Michoacán, Jalisco y Colima, y en el litoral del Golfo de California principalmente,

El turismo es un fenómeno contemporáneo en el mundo, cierto es que el hombre ha viajado siempre, es más, la primitiva historia de los grupos humanos nos presenta a éstos, como nómadas y solo después de una evolución social más o menos larga y según los lugares y los conglomerados humanos, se hacen sedentarios, y aún después de tener un lugar habitual de vida, por múltiples causas el hombre se traslada de un sitio a otro.

Las divisas que ingresan por los movimientos migratorios turísticos, han tenido gran importancia en el equilibrio de la balanza de pagos. Desde luego, la salida de turistas mexicanos hacia el extranjero, debe balancearse con las divisas que se importan por los turistas extranjeros.

Respecto a este tópico Moisés Gómez Granillo y Rosa María Gutiérrez Rosas explican:

“Ahora bien, ¿por qué el interés de los países con recursos turísticos para atraer turistas? Sencillamente porque el turismo es una actividad -terciaria, dicen los economistas- que genera divisas (sobre todo dólares), es decir, que permite al país visitado contar con recursos adicionales a los originados en el mismo, cuyo destino es variado: en el presupuesto nacional, en la creación o ampliación de infraestructura turística (la cual crea empleos, cuyo número es mayor a medida que los recursos financieros son mayores), a financiar las importaciones o a la amortización de la deuda pública interna o externa.

“La Balanza de Pagos, registra las operaciones internacionales en el renglón expresamente destinado a ello, llamado así "turismo", y cuyo monto varía de acuerdo con el número de visitantes y también con la cantidad que cada turista gasta en el país.

“¿En qué gasta el turista extranjero sus dólares? Generalmente en alojamiento, comida, transportes, esparcimiento. Pero también compra artículos nacionales, principalmente artesanías, lo que convierte a esta compra en una exportación invisible, la cual se califica como la más segura, la menos costosa y la más rápida. Pero el turista nacional, el que viaja dentro de las fronteras del país, también contribuye a la expansión económica del mismo, mediante las compras que realiza, ayudando, por tanto, al desarrollo económico de las distintas regiones nacionales.

Las divisas, que generan los movimientos turísticos, tienen una gran importancia en la economía de un país, pero para que influyan en ésta es menester que la balanza de turismo sea favorable, es decir, que las divisas que ingresen sean en mayor cantidad que las que salgan por el mismo concepto; dicho de otra manera: que los gastos de turistas nacionales en el extranjero sean menores que los gastos de turistas que visiten el país, caso contrario, el turismo no tiene significación económica. Si salen más divisas de las que entran, la balanza turística se vuelve desfavorable. México necesita turística favorable”.⁸⁵

Al respecto, en la citada obra *El Empleo en el Sector Turístico de México* se lee que:

“Entre 1990 y 2000, la actividad turística se ha consolidado como una de las principales fuentes generadoras de divisas para el país, al captar durante el periodo, ingresos superiores a los 73 mil millones de dólares, resultado de recibir a más de 204 millones de turistas. Asimismo, en el periodo comprendido de 1993 a 2000, el Producto Interno Bruto (PIB) del Turismo representó en promedio el 8.3% del total nacional. Destacan por su aportación algunas actividades como el transporte (2.5%), restaurantes y bares (2.0%), alojamiento (1.1%), comercio (1.0%) y la producción artesanal (0.9%, incluida en la industria manufacturera); contribuyendo en conjunto con el 7.5% del PIB total.

“El conjunto de bienes y servicios que realizan los turistas, tanto residentes en México como en el extranjero, constituye un mercado de enorme importancia para muchos sectores.

⁸⁵ Idem. Págs. 129 y 130.

De esta manera, en el lapso de 1993 a 2000, los restaurantes y hoteles presentan una importancia económica significativa, pues el 52.1% de esta actividad se destinó al turismo; el 29.0% del lado del transporte, lo mismo que el 18% de los servicios de esparcimiento. Destaca también la aportación de la demanda turística a la industria manufacturera, que fue del orden de 7.5%, principalmente por la producción artesanal.⁸⁶

Es indiscutible que el manejo adecuado de nuestras riquezas turísticas hace tiempo nos hubiera acercado a la independencia económica sin embargo la misma no llega, y a efecto de confirmar lo que señalo, cito a continuación la amplia panorámica que el autor Jorge Witker ofrece respecto a la actividad turística y su regulación jurídica, en los siguientes términos;

“Dentro de las actividades terciarias o de servicios, el turismo ocupa un lugar destacado tanto como fuente de empleos como de generador de divisas. Más aún, el turismo constituye un factor fundamental de identidad nacionalista que propicia el entendimiento cultural interno y mejora las relaciones del país en la comunidad internacional.

“La actividad turística, conocida también como "industria sin chimeneas", se ha convertido para muchos países, en uno de los capítulos importantes de su balanza de pagos, ya que las erogaciones que hacen los viajeros extranjeros constituyen una entrada de divisas que benefician su economía nacional. Entre estos beneficios cabe destacar el referente a que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, pues el turista a cambio de su dinero, recibe principalmente la oportunidad de conocer una urbe, admirar una ruina arqueológica o recrearse en un museo, bienes éstos que en general no experimentan ningún desgaste económico directo”.⁸⁷

⁸⁶ El empleo en el Sector Turístico de México. Secretaría de Turismo. México Distrito Federal 2007. Pág.3.

⁸⁷ WITKER, Jorge. Derecho Económico. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México Distrito Federal 1985. Pág. 322.

Aun cuando suene redundante, los mexicanos nos hemos encargado de terminar con diversas riquezas naturales entre ellas lagos, ríos y cascadas, mismas que han sido contaminadas por el hombre.

Sigue explicando el autor:

“Las riquezas turísticas son patrimonio de un pueblo que habita un territorio y la administración de ellas debe necesariamente corresponder al Estado, quien debe proveer el impulso de las corrientes turísticas, ya sea con criterios sociales internos de integración nacional (turismo interno) o atrayendo a turistas extranjeros con campañas de publicidad y protegiendo una estancia tranquila y racional en los lugares de servicios turísticos. Es decir, el Estado debe ejercer una facultad de policía administrativa, que oriente y controle a los prestadores de servicios, mismos que no sólo deben actuar con criterios exclusivamente lucrativos.

Esto es, la fiscalización de hoteles, transportes y centros de diversión, la fijación de precios estables y normales, la observancia de normas de higiene, salud y ecológicas, la conservación de los lugares turísticos, etc., son funciones que en todo Estado moderno las realiza el Estado en el ámbito global de intervención administrativa-económica”.⁸⁸

El patrimonio turístico también lo hemos dilapidado y para ello basta señalar el grave peligro en el que se encuentran las pirámides de Teotihuacan por el uso irracional que se hace de las mismas.

El autor en cita explica que a esa función fiscalizadora, los Estados agregan la tarea de ejecutar inversiones en infraestructura, alentando a los sectores social y privado y señalando regiones prioritarias para diversificar la explotación de un recurso renovable de enorme impacto en todo el sistema económico

México, junto a Brasil y Perú, -según Witker- es uno de los países con mayor atractivo turístico en América Latina, situación que lo ha llevado a desplegar una política turística diversificada que conjuga varios aspectos. Descentralización de polos turísticos,

⁸⁸ Íbidem. Págs. 322 y 323.

captación de divisas, creación de empleos directos e indirectos, fomento a artesanos y artistas regionales.

En 1983 la balanza comercial turística fue favorable con mil doscientos millones de dólares; los visitantes interiores llegaron durante el año pasado a la cifra récord de cuatro millones setecientos dieciocho mil y por cada mexicano que actualmente viaja al exterior, el país recibe 2.7 visitantes. A estas fechas la Secretaría de Turismo tiene registrados cinco mil establecimientos hoteleros con cerca de 230 mil habitaciones. De ellos un cuarenta por ciento pertenecen a cadenas hoteleras extranjeras (Holiday Inn, Ramada Inn, Marriot, Fiesta Americana) y un sesenta por ciento pertenecen a cadenas hoteleras nacionales (Continental, Nacional Hotelera, Rivera del Sol, Aristos, Real de Minas, etc.).⁸⁹

La importancia de la actividad turística y su efecto multiplicador es destacada en el "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" que señala:

"La estrecha relación que guarda la actividad turística con otros sectores productivos, ha permitido que algunas de las ramas de la economía tan importantes como la construcción, el transporte, el comercio, las artesanías y la industria de los alimentos, hayan resultado beneficiados con la compra y venta de bienes y servicios vinculados con las actividades recreativas."⁹⁰

Por la trascendencia que apunta dicho documento en la rama turística nacional nos permitimos reproducir algunos puntos al respecto.

En cuanto al diagnóstico el Plan señala:

"Se ha observado una concentración geográfica en las zonas turísticas de playas y en las principales ciudades de interés histórico y cultural, que corresponde a esquemas de preferencia de las comentes turísticas del exterior y a modalidades del mercado interno. Esto ha propiciado una escasez de oferta con características diferentes para atender otros

⁸⁹ Idem. Pág. 323.

⁹⁰ Loc. Cit. Pág. 323.

segmentos del mercado y para aprovechar el gran potencial turístico en la totalidad del territorio nacional".⁹¹

Siguiendo la propia metodología del Plan, pasaremos a reseñar los propósitos, los lineamientos de estrategia, las líneas de acción, para cerrar el capítulo comentando la recientemente aprobada Ley Federal de Turismo y de paso mencionar el conjunto de disposiciones jurídicas que aplica la Secretaria de Turismo, organismo centralizador de la actual política turística en el contexto del multicitado Plan Nacional de Desarrollo.

La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazos, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional.

Promover la utilización del derecho al descanso de las mayorías del país, mediante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos.

Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.

Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo.

Fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social.

Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional.

Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional.

La estrategia general del sector se basa en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios que permita mantener la

⁹¹ citado por WITKER, Jorge. Op. Cit. Pág. 323.

competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna, y la asignación óptima de los recursos financieros.

El uso eficiente e intensivo de la planta turística facilitará la implantación de una política que permita mantener el flujo de la demanda externa y la reactivación del consumo turístico de los nacionales.

La asignación de los recursos del sector se orientará hacia la promoción de la demanda externa, el mantenimiento de las instalaciones y equipo y la apertura de nuevas áreas de esparcimiento, que sean altamente competitivas.

Asimismo, deberá orientarse hacia la satisfacción de las necesidades del turismo interno, desarrollando la infraestructura y los servicios apropiados que permitan el acceso de los diversos estratos de la población.

La incorporación de técnicas de producción, intensivas en mano de obra, permitirán, además de la generación de empleos, la personalización de los servicios turísticos y su consecuente impacto favorable sobre la demanda externa. La elevación de la calidad en los servicios turísticos será el otro factor clave de la consolidación del mercado.

La diversificación de los mercados es necesaria porque permite la estructuración de un sector más independiente de las fluctuaciones económicas y políticas del exterior. La apertura hacia grupos de demanda distintos a los que consumen servicios de playa, facilitará la explotación racional del potencial turístico y contribuirá al equilibrio del desarrollo regional, mediante el aprovechamiento de los atractivos localizados en el interior del país.

Para hacer más productivo al sector turístico y mejorar la calidad de los servicios que ofrece, se precisa elevar la capacitación de los recursos humanos y el grado de integración de la oferta, considerando los distintos niveles de ingreso de la población. A su vez, la instrumentación de ambas medidas permitirá cumplir paralelamente con el objetivo de fortalecer la demanda interna, especialmente la del turismo social".⁹²

⁹² citado por WITKER, Jorge. Op. Cit. Págs. 324 y 325.

Cité expresamente este añejo Plan Nacional de Desarrollo en virtud de que a más de 25 años de su publicación el turismo en nuestro país es una actividad subdesarrollada y por ello no le ha servido a México para lograr su independencia económica real.

A mayor abundamiento cabe precisar que en esencia este Plan no dista mucho del Plan Nacional de Desarrollo en materia turística del Sexenio 2006-2012.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El turismo desde materia constitucional está regulado por el artículo 11 constitucional bajo el punto de vista de libertad de tránsito, por los artículos 25 y 26 referentes a la rectoría económica del Estado, de ahí su ubicación en el Plan Nacional de Desarrollo como actividad prioritaria y por el artículo 73 al ser uno de los rubros a regular por el Congreso de la Unión.

SEGUNDA.- El turismo trae consigo un importante sentido de servicio público y en principio diremos que se entiende por servicio la organización y personal destinados a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

TERCERA.- En una sociedad tan compleja como la actual, en donde las necesidades han rebasado con mucho los límites impuestos por la supervivencia, el individuo cada día está dedicado a trabajar, para comer y vestir, en una palabra a sobrevivir, sin que su condición económica le permita pensar en pasear.

CUARTA.- El turismo es la actividad relativa a los movimientos temporales de personas, de un lugar a otro por diversos motivos y de una serie de servicios que demandan tales personas; lo que genera relaciones humanas de carácter social, económico y jurídico en las sociedades mundiales, cuyos principales actores son: el turista y el prestador de servicios turísticos; razón por la cual el Estado, con la pretensión de proteger los intereses de los usuarios de estos servicios y el patrimonio nacional, regula las relaciones jurídicas que de tal actividad surgen.

QUINTA.- El turismo trae importantes repercusiones sociales y económicas, como son: dentro de la primera, la transculturación y la aculturación que en síntesis consisten en la fusión de dos o más culturas de donde resulta una tercera; dentro de la segunda, la obtención y fuga de divisas que inciden en la balanza de pagos, la generación de empleos y la redistribución del ingreso interno.

SEXTA.- El turismo como una más de las actividades humanas que se ha incrementado desde que surgió a mediados del siglo XIX en Europa, y a partir de 1920 en nuestro país,

es considerado en términos generales como la actividad resultante de los desplazamientos de personas condicionadas por el concurso de circunstancias tales como: el ocio o tiempo libre, la reducción de las horas laborales y el aumento de las jubilaciones; mayores ingresos, la evolución del transporte y de los sistemas de hospedaje, el cambio de mentalidad de la población mundial y por la infinidad de motivos para viajar.

SÉPTIMA.- El turismo nació de una realidad que surgió espontáneamente, y se fue configurando a sí mismo, bajo el impacto de descubrimientos en otros campos, como entre otras cosas, el progreso de la navegación y el invento del ferrocarril, del automóvil, del avión. El término turismo proviene del latín tornare. Cualquiera que sea el origen de las palabras "turismo" y "turista", el hecho es que finalmente fueron tomadas del francés tour, para ser utilizada en otros idiomas”.

OCTAVA.- Debido al auge de esta actividad no han sido pocos los estudiosos que han pretendido definirla, aportando conceptos que en su tiempo y espacio han sentado las bases de la teoría y práctica de la actividad turística.

NOVENA.- El turismo es el conjunto de los viajes cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales o profesionales u otros análogos, y durante los cuales la ausencia de la residencia es temporal.

DÉCIMA.- El turismo consiste en los desplazamientos realizados en el tiempo libre que genera fenómenos socioeconómicos, culturales y jurídicos, conformados por un conjunto de actividades, bienes y servicios que se planean, desarrollan, operan y se ofrecen a la sociedad con fines de consumo, en lugares fuera de su residencia habitual en función de recreación, salud, descanso, familia, negocios, deporte y cultura.

DÉCIMO PRIMERA.- El turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídicos, que lleva a efecto un individuo para emprender (acto) o al realizar un viaje (hecho) y obtener, su estancia legal en lugar distinto al de su radicación.

DÉCIMO SEGUNDA.- El turismo es un fenómeno social consistente en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupo de personas, que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su residencia habitual a otro, en el que no ejercen una actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural.

DÉCIMO TERCERA.- El turismo tiene por objeto concreto la localidad que motiva el desplazamiento, así como las facilidades necesarias que permitan el traslado y la residencia temporal, su objeto es el conjunto de elementos que conforman la oferta turística, dentro del mercado.

DÉCIMO CUARTA.- Turismo es el desplazamiento humano de un espacio vital a otro temporal, entendiéndose el primero como aquel ámbito geográfico donde un individuo se desenvuelve socialmente y obtiene de fijo los medios económicos de subsistencia. Es el negocio del transporte, atención alimenticia y diversión del turista; sus componentes son muchos y variados,

DÉCIMO QUINTA.- Son parte principal del turismo la economía, los negocios, la ecología, la geografía, el gobierno y la legislación. El turismo, en términos generales, es la afición de viajar por el gusto de recorrer un país. Organización de los medios conducentes a facilitar los viajes.

DÉCIMO SEXTA.- El turismo es la actividad derivada de los desplazamientos de personas, el conjunto de fenómenos y relaciones que esta masa produce a consecuencia de sus viajes. Turismo es todo el equipo receptor de hoteles, agencias de viajes, transportes, espectáculos, guías, intérpretes, etcétera, que el núcleo debe habilitar para atender a las corrientes turísticas que lo invaden y que no promovería si no las recibiese.

DÉCIMO SÉPTIMA.- En nuestro país el turismo es una actividad explotada relativamente, en virtud de que sin lugar a dudas cuenta con playas, montañas, ciudades coloniales, poco publicitadas por la Secretaría de Turismo y las entidades encargadas de tal actividad y para ello basta recordar todas las bellezas naturales con las cuales cuenta nuestra nación que cuando las conocemos nos damos cuenta el país que tenemos.

DÉCIMO OCTAVA.- La Ciudad de México Distrito Federal es visitada cada fin de semana por turistas nacionales y extranjeros, sobre todo el centro histórico que cuenta con edificios añejos con una belleza que a cualquier visitante impresiona, además han sido adecuadas diversas calles, transformándolas en pasos peatonales con el objeto de hacerlas agradable al viajero que recorre diversos sitios con toda tranquilidad.

DÉCIMO NOVENA.- El Derecho debe proteger de manera integral tanto al turista como al prestador de servicios turísticos para que su relación sea equilibrada.

VIGÉSIMA.- El turismo obliga a una conciencia de todos los mexicanos para valorar y preservar las bellezas naturales que tiene nuestro país actualmente y que desde el nacimiento de nuestra nación han sido conservados durante siglos para recordar nuestro origen, realidad y futuro.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1989.

AGUILAR BALDERAS, Lidia. Derecho Constitucional. Grupo Editorial Patria. México Distrito Federal 2010.

ARTEAGA NAVA Elisur. Garantías Individuales. Oxford University Press. México Distrito Federal 2009.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Constitucional. Oxford University Press. México Distrito Federal 2008.

AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 24ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2007.

AZUELA RIVERA, Salvador. Curso de Derecho Constitucional. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, Pue. México 2009.

BÁEZ MARTÍNEZ Roberto. Derecho Económico. 5ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 200.

BOBBIO, Norberto. Diccionario de política. Tomo I. Siglo XXI editores. México Distrito Federal 1981.

BOULLÓN, Roberto. Planeación del Espacio Turístico. Editorial Trillas. México Distrito Federal 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1979.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2005.

CARBAJAL, Juan Alberto. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2002.

CÁRDENAS TABARES, Fabio. Comercialización del Turismo. Editorial Trillas. México Distrito Federal 1996.

DE LA TORRE PADILLA, Óscar. El Turismo Fenómeno Social. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1999.

DELGADO MOYA, Rubén. Derecho Social Económico. México Distrito Federal 1989.

FAYTT, Carlos S. Derecho Político. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina 1962.

FERNÁNDEZ FUSTER, Luis. Derecho Turístico. Editorial Reus. Madrid España 1978.

FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor. Barcelona España 1933.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2003.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1976.

GOMÉZ GRANILLO, Moisés y GUTIÉRREZ ROSAS, Rosa María. Introducción al Derecho Económico. Primera reimpression. Editorial Esfinge. México Distrito Federal 2000.

GONZÁLEZ ALPUCHE, Rafael. Temática y Legislación Turística. Asociación Nacional de Abogados. México Distrito Federal 1998.

GRANIZO, Martín y otro. Derecho Social. Editorial Reus. Madrid España 1950.

GURRÍA DI-BELLA, Manuel. Introducción al Turismo. Editorial Trillas. México Distrito Federal 2000.

HERRERÍAS, Armando. Una visión al futuro turístico. Editorial Consejo Nacional de Turismo. México Distrito Federal 1969.

LUNDBERG, Donald. El negocio del Turismo. Editorial Diana. México Distrito Federal 1999.

MENDIETA y NÚÑEZ. Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1953.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. 8ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h. México Distrito Federal 1995.

NORIEGA CANTU Alfonso. La naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917. Editorial Porrúa-UNAM. México Distrito Federal 1967.

PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. 11ª. Cárdenas Editor y Distribuidor. México Distrito Federal 1977.

PÉREZ BONNIN, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Editorial Daimon. México Distrito Federal 1998.

POLO BERNAL, Efraín. Breviario de garantías constitucionales. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1993.

RECASÉNS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.

ROMERO, Héctor. Sociopsicología del turismo. Editorial Daimon. México Distrito Federal 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 18ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.

VILLASEÑOR DÁVALOS, José Luis. Derecho Turístico Mexicano. Editorial Harla. México Distrito Federal 1999.

VOZ CENTRALIZACIÓN. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo II. Buenos Aires Argentina 1979.

VOZ GARANTÍAS INDIVIDUALES. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición Editorial Porrúa-UNAM. Tomo D-H. México Distrito Federal 1996.

VOZ PARTES DE LA CONSTITUCIÓN. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo P-Z. México Distrito Federal 2002.

WITKER, Jorge. Derecho Económico. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México Distrito Federal 1985.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Sista. México Distrito Federal 2012.

LEY FEDERAL DE TURISMO. Editorial Sista. México Distrito Federal 2012.

DIVERSOS.

**EL EMPLEO EN EL SECTOR TURÍSTICO DE MÉXICO. SECRETARÍA DE TURISMO.
MÉXICO DISTRITO FEDERAL 2007.**

**PROGRAMA SECTORIAL DE TURISMO 2007-2012. SECRETARÍA DE TURISMO
MÉXICO DISTRITO FEDERAL 2007.**

