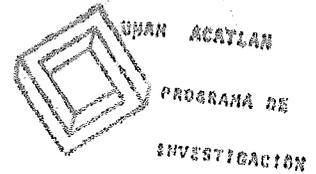




ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES

"ACATLAN"
FACULTAD DE DERECHO

04BT



ESTRUCTURA JURIDICA DEL TURISMO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARMANDO ERNESTO HERRERA HERNANDEZ

México, D. F.

M-0018231

1980



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

En agradecimiento por todo
lo que me han dado.

A MIS HERMANOS:

Blanca y Marco Antonio.

Fco. Mauricio (q.e.p.d.)

Por la confianza que me infundó
para seguir estudiando.

A MI ESPOSA:

Por su confianza en mí, su
estímulo y valiosa colaboración.

A MI HIJA:

Por ser una de las motivaciones
para la realización de esta tesis.

:

A MI TIA LUZ AURORA:

A quien gracias a sus consejos
de prepararme intelectualmente,
he llegado a una de mis metas.

A MI TIO JACINTO:

Por las facilidades que me
brindó para estudiar,

AL LIC. MARIO ROSALES BETANCOURT
A LA LIC. CAROLINA O'FARRIL TAPIA

Por su interés, así como por su
valiosa orientación y atinada -
dirección en la elaboración de-
la presente Tesis.

**ESTRUCTURA JURIDICA DEL TURISMO
EN MEXICO**

I N D I C E G E N E R A L

CAPITULO I

BREVE HISTORIA DEL TURISMO EN MEXICO

1929 - 1979

CAPITULO II

IMPORTANCIA ECONOMICA DEL TURISMO

- 2.1 DEFINICION DE DERECHO ECONOMICO
- 2.2 IMPORTANCIA DEL DERECHO ECONOMICO
- 2.3 IMPORTANCIA DEL TURISMO DENTRO DEL DERECHO ECONOMICO
- 2.4 EL TURISMO COMO INDUSTRIA
- 2.5 PROMOCION INSTITUCIONAL

CAPITULO III

EL DERECHO TURISTICO

- 3.1 INTRODUCCION
- 3.2 CONCEPTO DE DERECHO TURISTICO
- 3.3 EL TURISTA COMO SUJETO DEL DERECHO TURISTICO
- 3.4 ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS Y SU REGLAMENTACION.
- 3.5 MOTIVACIONES TURISTICAS
- 3.5.1 IMPORTANCIA DE LAS VACACIONES DENTRO DEL TURISMO.

CAPITULO IV

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTACION JURIDICA MEXICANA APLICABLE Y AUXILIARES AL TURISMO.

- 4.1 PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y COMENTARIOS
- 4.2 LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO
- 4.3 LEGISLACION ADUANAL
- 4.4 LEGISLACION SANITARIA
- 4.5 LEY GENERAL DE POBLACION
- 4.6 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

M-0018231

CAPITULO V

LA SECRETARIA DE TURISMO, CONSEJO NACIONAL DE TURISMO Y SU POLITICA.

- 5.1 DEPARTAMENTO DE TURISMO
- 5.2 LA SECRETARIA DE TURISMO
 - 5.2.1 SECRETARIA
 - 5.2.2 SUB-SECRETARIAS
 - 5.2.3 OFICIALIA MAYOR
 - 5.2.4 DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO
 - 5.2.5 DIRECCION GENERAL DE PROMOCION Y FOMENTO
 - 5.2.6 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS
 - 5.2.7 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS TURISTICOS
 - 5.2.8 DIRECCION GENERAL DE SUPERVISION
 - 5.2.9 DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y AUXILIO TURISTICO
 - 5.2.10 DIRECCION GENERAL DE TURISMO SOCIAL
 - 5.2.11 DIRECCION GENERAL DE PRENSA, DIFUSION Y RELACIONES
 - 5.2.12 DIRECCION GENERAL DE TIERRAS DE INTERES PUBLICO
 - 5.2.13 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION TURISTICA
 - 5.2.14 DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES
- 5.3 CONSEJO NACIONAL DE TURISMO
- 5.4 FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO
- 5.5 POLITICA DE NUESTRO GOBIERNO PARA CON EL TURISMO
 - 5.5.1 FOMENTO Y PUBLICIDAD
 - 5.5.2 EXPANSION TURISTICA NACIONAL
 - 5.5.3 ESTIMULOS
 - 5.5.3.1 ESTIMULOS HONORIFICOS Y CULTURALES
 - 5.5.3.2 ESTIMULOS JURIDICOS
 - 5.5.3.3 ESTIMULOS FISCALES
 - 5.5.4 TURISMO SOCIAL
 - 5.5.4.1 SU FINANCIAMIENTO

CAPITULO VI

C O N C L U S I O N .

El fenómeno a estudiar, aparece como consecuencia del enjambre de relaciones humanas y el natural nomadismo de los hombres, - un hecho humano que debe ser encuadrado por reglas jurídicas, - que tienen por objeto dar a conocer el deber ser de la conducta humana y por su complejidad, por su riqueza de facetas, por su movilidad está sometido a constantes cambios, por lo que toda política legislativa al respecto debe ser flexible, dispuesta a adoptar las ideas que favorezcan su desarrollo.

Cuando nuestro país se inició en la senda impulsora del turismo, lo hizo fundamentalmente con el deliberado propósito de -- aumentar sus reservas en divisas extranjeras y como consecuencia de ello para consolidar el valor de nuestra moneda. Son múltiples los problemas que plantea el impacto del turismo en un país, tanto en el orden jurídico como en el económico y social.

El complejo de relaciones que implica este interesante fenómeno debe ser regido en sus aspectos fundamentales por el orden jurídico al que corresponde la difícil tarea de proporcionar -- la seguridad plena y necesaria para el espontáneo actuar de -- las relaciones generadas por el turismo; o sea, que el derecho actual tiene que estar acorde a situaciones y relaciones completamente nuevas que diariamente surgen, es así que el turismo es un fenómeno de aparición reciente y por ello la legislación de turismo, o sea aquel conjunto de normas referentes a -- la materia turística al que se ha dado en llamar "Derecho Turístico".

Es al Derecho la disciplina que le corresponde observar la dedicada relación de Derecho Público, referente a la seguridad -- exterior e interior del visitante en un Estado determinado, lo mismo que las medidas que este último adopte para protegerse.

En este orden de pensamientos, es al Derecho Turístico al que le incumbe el establecimiento, por medio de normas secundarias ó reglamentos, de disposiciones funcionales respecto a la calidad de los servicios y los bienes materiales y a la correcta -- coordinación entre ellos.

Dicha coordinación consiste según Henry Fayol, en una correcta armonía entre todos aquellos actos de una industria, en nuestro caso la "industria turística", de manera que con ello se facilite la labor de los organismos planificadores para lograr una función segura, económica y productiva.

El complejo fenómeno migratorio demográfico que nos ocupa, reconoce entre otras causas las siguientes:

1. El progreso de las comunicaciones y el constante acercamiento entre los pueblos; resultando con esto, los grandiosos avances tanto de la técnica y la ciencia de otros países.
2. El progreso de la justicia social que ha permitido en forma paulatina que ya no sólo unos cuantos sean los que puedan adquirir en un momento dado la categoría jurídica de turista.
3. Factores de carácter educativo que impulsan mediante el viaje a elevar el nivel cultural que constituye la mayor incitación a los viajes.
4. El progreso económico del país.
5. Descanso, recreación, etc.

Ante el panorama múltiple y variadísimo de ordenamientos, reglamentaciones y demás disposiciones que afectan al incremento y desarrollo del turismo, a su protección y viabilidad en la mayor parte de los Estados del mundo de nuestros días, se impone como primera tarea una exposición sistemática que aporte una visión ordenada y científica del sentido rector que está impreso en dichas normas, respecto a los diversos factores e instituciones que lo implican.

La exposición sistemática, respecto a la planificación turística, puede ser establecida en función de dos potestades que intervienen en cada comunidad políticamente organizada: la del Estado o la de la Sociedad. Con arreglo a ese criterio político-social y en vista de las invariantes observadas en los diversos sistemas comparados de ordenación turística, se puede -

comenzar estableciendo una triple clasificación fundamental:

1. Países que planifican el turismo por organismos públicos estatales. Los Gobiernos que adoptan esta postura son los que tratan de planificar y dirigir el fenómeno turístico dentro de su organización estatal y bajo la tutela directa de sus funcionarios.

Entre los países en que la reglamentación turística -- viene dirigida por los órganos de gobierno hay que des tacar Francia, Italia, España, Portugal, Bélgica, Grecia, los Países Socialistas, Medio Oriente, Norte de - Africa, México y las Repúblicas Sudamericanas.

2. Entre los países que organizan y controlan la actividad turística a través de órganos públicos y privados tenemos que citar como prototipo a Austria.
3. Países donde se atiende al turismo por organizaciones privadas. Entre aquellos países en que el turismo es un cometido atendido por asociaciones privadas tenemos a la Gran Bretaña, Alemania, Holanda, Dinamarca, Finlandia y Noruega.

Las asociaciones desarrollan su actividad en todas las ramas del turismo, cooperando con el Gobierno para --- aquellos sectores más idóneos.

El Derecho Turístico queda dentro del Derecho Público así como del Derecho Privado, se ubica en el Público debido a las ordenanzas de carácter público y general que le dan las Leyes, Decretos y Acuerdos tales como la Ley Federal de Fomento al Turismo y la Ley General de Población que rigen en nuestro país, así como las relaciones que existen entre los organismos e ins tituciones del Estado para con la iniciativa privada; entre -- los que podemos mencionar las concesiones para la construcción de nuevos centros turísticos, la vigilancia por parte del Esta do de estos centros turísticos, para los prestadores de servicios las inspecciones a los turistas por parte de las autorida des sanitarias. Celebrar Acuerdos y Tratados con otros países en materia turística; la creación de un fondo para fomentar el turismo a nivel nacional.

Menciono diversos tópicos que se relacionan con la Legislación turística, y para ello reúno en un capítulo los antecedentes - legislativos de turismo. Por lo que creo que nuestro país sí tiene una sólida y bien fundamentada Legislación turística, -- con su base constitucional y ordenaciones específicas en diver sos cuerpos de Leyes, pero de manera principal en la que con-- cretamente se refiere al fomento turístico.

Una actividad por demás interesante y valiosa es el turismo, - que en México es muy rico, ya que nuestro país ofrece una gran variedad de atractivos turísticos particularmente para el visi tante extranjero, así como para los nacionales que deseen con cer mejor el país.

Siendo todas estas consideraciones las causas que me motivaron a la elaboración de la presente tesis, esperando que con ella pueda ofrecer al lector una visión general de lo que es el tu rismo y la importancia que tiene para nuestro país.

A través de la historia hemos visto que el hombre fue y es y será siempre un ser con inquietudes de nómada, es decir, que siempre irá de un lado a otro del lugar en que habitualmente se encuentra.

El ser humano siempre tendrá curiosidad por conocer otros lugares, otras costumbres, viajará ya sea por mar, tierra y aire, conociendo diferentes países o regiones de su propia nación.

En casi todos los actos de la vida cotidiana, incluso en aquellos que a primera vista aparecen como insignificantes y banales; "lo cierto es que la vida está dominada en gran parte por el Derecho, lo mismo en las manifestaciones más humildes que en las solemnes, siendo infinitas las relaciones sometidas a él, ya sean relaciones de hombre a hombre, o entre el individuo y el grupo social, la familia, el Municipio, el Estado a que pertenece, o los grupos entre sí".(1)

Para darnos una idea de la juricidad en que vivimos, bástenos tener en cuenta que el hombre es concebido, nace y muere dentro de un marco jurídico.

Dada la importancia que tiene la reglamentación jurídica en la vida del hombre, observamos que, también es necesario que el Estado vigile los actos en que interviene el individuo. En nuestro país a partir del año 1929, el Estado ve la importancia del turismo para México y expide la primera disposición turística.

En el año de 1929, se expide la disposición mencionada relacionada con la materia, la cual consiste en el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación a través del cual se crea la Comisión Pre-Turismo que contará con la cooperación de otras Dependencias para el mejor desempeño de sus atribuciones.

"En el Diario Oficial del 7 de febrero de 1930, se publica el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Turismo, y en el mismo se incluye la Ley Orgánica de dicho Organismo"(2)

"El 13 de junio de 1932, se promulga el Reglamento relativo a la Ley de Migración de 1930, cuyo ordenamiento precisa las finalidades de la Comisión Nacional de Turismo, así como los es-

fuerzos oficiales o privados que tienden a impulsar el turismo".(3)

Es indudable por todos aspectos, que para el sano desarrollo de la actividad turística, los extranjeros que se internen en el país, deben de gozar de un clima de seguridades, en el que los derechos esenciales de la persona se encuentren plenamente reconocidos. Basados en lo anterior, se estima necesario señalar que el día 2 de agosto de 1931, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que promulga el Convenio celebrado en México, y que varias naciones suscriben sobre Condición de Extranjeros.(4)

En dicho texto no se alude la palabra turista, sin embargo, - el ordenamiento es de mucha importancia ya que de manera clara establece el derecho de los extranjeros residentes o transeúntes, al goce de los derechos esenciales y a las garantías que se consignan en la Constitución.

En 1932, se considera que por tener el turismo ondas repercusiones económicas, sociales y culturales para el país debería su vigilancia, estar a cargo de la recién aparecida en ese entonces "Secretaría de la Economía Nacional", ahora Secretaría de Comercio.

El 8 de marzo de 1933, se publicó el Acuerdo que crea la Comisión, el Comité y el Patronato de Turismo. En sus diversas - disposiciones se fijaron como metas mediatas a realizar las - de centralización y coordinación de todo lo relativo al turismo en México, bajo los múltiples aspectos que presentaba. Sin embargo, no se incorporan disposiciones nuevas que no se hubieren tomado anteriormente, con la única novedad que se da - mayor ingerencia a la iniciativa privada.

Un nuevo Decreto en relación con la nueva materia del turismo es publicado en el período institucional del Presidente Lázaro Cárdenas, con el cual se reglamenta la fracción XXX del artículo 2 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, - creando la Comisión Nacional de Turismo, la cual estaba integrada por un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un - Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo estaba integrado -

por representantes de la iniciativa privada, cuyos intereses - estuvieran de una u otra forma vinculados a la industria turística nacional. El Consejo Patrocinador se encontraba compuesto por los titulares de las diversas Dependencias como Gobernación, Comunicaciones, Economía Nacional y el Departamento de Salubridad (hoy Secretaría de Salubridad y Asistencia).

En el año de 1936, se promulga la nueva Ley de Población, que en el artículo 8 de la misma establece "que son funciones de la Dirección General de Población, atender todas aquellas cuestiones referentes al turismo y que la Secretaría de Gobernación será la encargada de los nombramientos de las Agencias y Agentes honorarios de turismo".(5)

Asimismo se precisa que "el extranjero podrá permanecer dentro del país por un período de 6 meses", también es interesante la consideración que por primera vez se hace en nuestra legislación en la que se reglamenta la actividad de "guía de turistas" (con la cual se creaba una fuente de trabajo más) y señala que para su ejercicio es necesaria la autorización de la propia Dirección General de Población y el cumplimiento de una serie de requisitos que la propia Ley establece.

El Reglamento a la anterior Ley en su parte relativa al turismo, es expedido el 10 de mayo de 1937 y se publica con fecha 7 de junio del mismo año. En dicho Reglamento se disponía que el Organó dependiente de la Secretaría de Gobernación encargado del turismo, era el Departamento de Turismo que tenía como misión el desarrollo y el fomento de dicha actividad, asimismo, el Reglamento fijaba las primeras normas para los guías y la actividad incipiente de las Agencias de Viajes en nuestro país.

El 9 de diciembre de 1939, se expide la Ley que crea el Consejo Nacional de Turismo, cuya labor estaría dedicada a fomentar, desde un punto de vista cultural, social y económico, el turismo en nuestro país; se buscaba además, acercar la colaboración de los gobiernos locales con los federales y de este modo son creadas las Comisiones Locales de Turismo; las que, junto con la Comisión Nacional de Turismo y el Patronato Oficial formaron el Consejo.

La atribución principal de la Comisión Nacional de Turismo, -- era la de informar y orientar sobre la política a seguir en ma-
teria de turismo, las Comisiones Locales se integraban con re-
presentantes de las autoridades federales, locales y municipa-
les, así como por los organismos privados relacionados con el
turismo y tenían en su esfera de atribuciones muchas semejan--
zas a las de la Comisión Nacional.

Es hasta el 27 de noviembre de 1940, cuando se establece una -
disposición de turismo realmente importante, al publicarse el
Acuerdo relacionado con el desarrollo y fomento del turismo na-
cional e internacional, en el que se dan varias disposiciones
normativas para coordinar las labores de diversas Secretarías
de Estado con objeto de incrementarlas.

En 1944, se dá un importante paso para lograr los objetivos an-
teriores mediante la modificación de tarifas para el cobro de
derechos a los turistas por la expedición de comprobantes de -
identidad.

El Presidente Miguel Alemán, promulga el 25 de noviembre de --
1947, la Ley Reorganizadora de la Comisión Nacional de Turis--
mo, Organo al que se encomienda el conocimiento y resolución -
de los problemas turísticos tanto en lo referente a lo nacio--
nal como a lo internacional. Dicha Comisión se encontraba for-
mada por los Comités Nacionales y Ejecutivo. El primero forma-
do a su vez por todas las Dependencias Gubernamentales inmedia-
ta o directamente relacionadas con los problemas turísticos, y
el Comité Ejecutivo como el Organo de la Comisión encargado de
llevar a cabo los Acuerdos del Comité Nacional.

La Comisión quedó encargada de autorizar el funcionamiento de
los organismos privados de turismo y los guías, los cuales pa-
ra conseguir el permiso respectivo debían de solicitarlo a la
Comisión, la que tenía un acuerdo dictaminador que lo otorgaba
o negaba de acuerdo con los lineamientos señalados en su pro-
pio Reglamento.

El 5 de abril de 1949, aparece publicado en el Diario Oficial
de la Federación el Reglamento a la Ley que comentamos. Dicho
ordenamiento establece como "Organos oficiales auxiliares del

Comité Ejecutivo, a los jefes de las oficinas de población en los puertos marítimos y fronterizos, los representantes diplomáticos o consulares de México en el extranjero, los jefes de oficinas de Hacienda, las oficinas de turismo, creadas por -- los Gobiernos Estatales, los delegados honorarios de turismo y los Comités Pro-Turismo". (5)

El 15 de diciembre de 1949, fue promulgada la primera Ley Federal de Turismo con la cual la industria de turismo adquiere nuevos visos de factor privilegiado en la correcta planeación del desarrollo económico social del país, mantiene la Secretaría de Gobernación la competencia para estudio y resolución de los problemas en relación con el turismo en la República. Dicha Ley norma la prestación de servicios y otorga al Estado la facultad de intervenir en las empresas privadas en diversos aspectos como lo son: la aprobación de tarifas, procurar la colaboración con el Programa Nacional de Desarrollo Turístico, aprobar su apertura y otras gestiones similares. Esta Ley derogó expresamente a la creadora de la Comisión Nacional de Turismo de 1947 y manifiesta que el Reglamento de dicha -- Ley continuará en vigor en aquello que no se oponga a su texto, hasta en tanto se dicte el de este cuerpo legislativo.

El artículo 2 de la mencionada Ley, otorga la competencia en materia de turismo en la República Mexicana, a la Secretaría de Gobernación, estableciendo sus atribuciones y fijando las que debe ejercer a través de la Dirección General de Turismo, Dependencia de la propia Secretaría y que tiene atribuciones administrativas y ejecutivas. Junto a estas atribuciones, la Ley encomienda al Consejo Nacional de Turismo, el establecimiento de la política en la materia y en el asesoramiento técnico que debe prestar a la citada Secretaría.

De esta manera, el Consejo quedaba encuadrado dentro de la -- centralización administrativa y se integraba por titulares de las Dependencias que tuvieran ingerencia en asuntos turísticos, por lo que es un Organismo de estudio y consulta, antecedente inmediato del actual Consejo, entre las principales funciones que tenía encontramos la "de sugerir al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, la promoción de Leyes y expedición de Reglamentos, etc." (6)

En su aspecto general, esta Ley Federal de Turismo de 1949, asumía los trabajos previstos por el anterior ordenamiento, casi en su totalidad y con el mismo programa a seguir.

El Ejecutivo de la Unión, tratando de despertar un mayor interés por parte de las empresas privadas, de manera que se lograra su cooperación con los demás Organos integrantes de nuestro Gobierno, creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, mediante Decreto del 14 de noviembre de 1950 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1956. Se consideró necesario designar a Nacional Financiera, S.A., Fiduciaria para manejar este Fondo. La disposición de la Ley Federal del '49 que sirvió de base a dicho Fondo fue su artículo 16 que establecía "que además de las partidas que el presupuesto de la Federación destinare al respecto, se crearía un fondo destinado al mismo objeto, con las aportaciones que hicieran los Organismos e Instituciones interesados en el fomento al turismo". (7)

Para el desarrollo de sus actividades, dicho Fondo contaría con una aportación inicial de 50 millones de pesos del Gobierno Federal, las asignaciones que anualmente le señalara el presupuesto de egresos de la Federación, las aportaciones realizadas por los Gobiernos estatales destinadas a las actividades pro-turismo que se llevaran a cabo en sus distintas Entidades, las aportaciones que hicieran los particulares y el producto de las operaciones que se efectuaren con cargo al Fondo.(8)

En el Decreto que creó dicho Fondo, quedan establecidas las normas, las reglas de operación correspondientes y el contrato de fideicomiso que la Secretaría de Hacienda celebra con el Fiduciario. Asimismo, en el articulado se especifican las actividades del Fondo, la creación de su Comité Técnico, las atribuciones de éste y las facultades de la Secretaría de Hacienda, para que oyendo el parecer de la Dirección General de Turismo, dependiente de Gobernación, se expidieran las reglas de operación respectivas. El Comité Técnico tiene a su cargo el control de las erogaciones y en general autoriza las operaciones que considera necesarias y otorga su conformidad al presupuesto anual de

gastos que presentare al Fiduciario. Con cargo al fondo fiduciario confería créditos a las Instituciones bancarias privadas para que éstas a su vez los otorgaran a las empresas dedicadas al turismo.

Con fecha 27 de marzo de 1957, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, expidió las reglas de operación del Fondo de Garantía y Fomento para el Turismo.

El 7 de noviembre de 1957, en el Diario Oficial de la Federación, fue declarada la vigencia de la Convención sobre Formalidades Aduaneras, según la cual "cada uno de los Estados contratantes, admitiría temporalmente libre de derechos y gravámenes sobre la importación, los efectos personales que importaren -- los turistas, a condición de que fueran para su uso personal, -- de los que llevaran consigo o en el equipaje que los acompañase, y que tales efectos fueran re-exportados por los turistas al abandonar el país". Además, se establecía que "los países signatarios procurarían no adoptar procedimientos aduanales -- que pudieran obstaculizar el fomento del turismo internacional". En el Protocolo adicional a la Convención se agregaron algunas otras facilidades aduaneras, entre las cuales destaca "la importación de documentos y material de propaganda turística libre de gravámenes y derechos de importación, a condición de que fuesen importados por otro Estado contratante". (9) Más adelante por separado, analizaremos más detenidamente estas -- disposiciones.

Hasta 1958, la industria turística había alcanzado tal grado -- de desenvolvimiento, que nadie dudaba del significado que tenía en nuestra balanza de pagos, por lo que resultó necesaria la creación de un organismo descentralizado absolutamente autónomo, cuyo estatuto le facilitara o le facultara para ejercer las funciones correspondientes a la industria turística, a la Comisión Nacional de Turismo y después a la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Turismo.

La supeditación que tenía la Dirección General de Turismo respecto de la Secretaría de Gobernación, le restaba flexibilidad, circunscribía su radio de actividad al estrictamente burocrático

co y restaba importancia a su actuación en la política de turismo fuera y dentro del territorio nacional. (10)

Los grandes intereses económicos que tienen relación con el turismo son en cierto momento, más poderosos que la coerción que puedan ejercer las autoridades cuando se trata de sancionar sus actos, sobre todo si el Organismo que lleva a cabo -- tal función es subalterno de una Secretaría de Estado que específicamente regula asuntos de orden político.

Fue en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 24 de diciembre de 1958, que se establece "la creación del Departamento de Turismo, como Organismo autónomo, dependiente del Poder Ejecutivo" y así aparece un Organismo Oficial dedicado a atender todo lo relativo al turismo en sus -- múltiples aspectos; servicios, recursos, transportes y promoción. (11)

Al pasar la industria que nos ocupa a manos de un Departamento autónomo, se obtiene un mayor control sobre la materia y -- una mejor atención a los problemas inherentes a la misma, propósito que no era posible obtener cuando se encontraba regulada por una Oficina dependiente de una Secretaría. A través -- del Departamento, las determinaciones se efectúan directamente con Acuerdo del Ejecutivo y no mediante un sinnúmero de -- trámites que entorpecían su labor.

El 3 de enero de 1961, fue promulgada la Ley Federal de Turismo que reglamentaba los diferentes aspectos ofrecidos por esta actividad a través de una cimentación jurídica que aseguraba su estable desarrollo. Así la firme tradición nacional en materia política exterior encontró en el régimen del señor -- Lic. Adolfo López Mateos un continuador valioso, ya que como conocedor de la dimensión histórica y actual en su época del país, puso especial esmero en "formular una doctrina turística y en poner al alcance de los Organos capacitados para -- ello, aquellos instrumentos necesarios para llevar a cabo esa tan importante labor". (12)

Bien expresó López Mateos en Río de Janeiro, el 20 de enero -

de 1960, que "para la nación mexicana el fenómeno turístico es una constante fuente de ingresos de divisas y sin embargo, México no enfoca al turismo de modo exclusivo desde el punto de vista meramente económico, pues tiene además un sentido de acercamiento de los pueblos, pues crea lazos culturales indisolubles y una mejor comprensión entre los hombres". (13)

Durante la administración de López Mateos, el turismo en México toma gran vigor, no solamente por la inusitada afluencia de corrientes turísticas extranjeras sino porque en este tiempo es cuando se impulsa institucionalmente a la materia, señalándose la doctrina a seguir, y entre los medios para hacerla operante por lo que a continuación hacemos mención a lo que consideramos más importante:

- a. La creación de un Organismo Público adecuado, como centro impulsor del turismo y como ente autorizado para impulsarlo a la medida de su importancia nacional. Tal era el Departamento de Turismo, elevado al mismo rango que las Secretarías y Departamentos de Estado y que vino a ampliar el régimen administrativo de las funciones que en otro tiempo correspondían a la Secretaría de Gobernación;
- b. Expedición de una nueva Ley Federal de Turismo, a fin de afrontar nuevas circunstancias originadas por el desenvolvimiento mexicano observado en todos los órdenes en los últimos años;
- c. Constitución de un Consejo Nacional de Turismo como órgano de consulta y asesoramiento de la autoridad turística y como entidad de promoción publicitaria;
- d. Expedición del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, que establecía las bases para coordinar las actividades de muy diversos Organos de la Nación y de éstos con la iniciativa privada, a fin de fomentar al más alto grado posible la tecnificación turística;
- e. Impulso financiero para el crecimiento de la industria, fortaleciendo el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo.

Como consecuencia de estos cinco medios de estructuración y coordinación, la materia turística cobró una singular importancia en las funciones gubernamentales y en todo este cuadro, el Departamento de Turismo ha mantenido la aplicación de las prescripciones normativas, ejercitando de esta manera sus facultades de autoridad turística, para coordinarse con los Organismos Públicos a los que ha sido designada la ejecución de las obras concretas que se detallan en el Plan de Desarrollo Turístico.

Asimismo, la Ley Federal de Turismo considera turista a "aquella persona que viaja por motivos de ejercicio profesional"; -- sin embargo, la Ley de Población con mayor propiedad le quita al anterior sujeto la categoría turística; una vez más el legislador se encuentra aquí en un caso flagrante de falta de adecuación técnica legislativa. (14)

Analizando las diversas características que acompañan al turismo, no encontramos en las personas que se trasladan a otro país, región o ciudad, diferentes a los de su residencia habitual, para ejercer alguna actividad de carácter lucrativo, las motivaciones para que en estricto sentido pudiéramos darle la categoría del turista.

La Ley General de Población, mantiene incólume el pensamiento del legislador, precisando que "los fines o móviles turísticos pueden ser de recreo o de salud, por afán científico o artístico o deportivo", pero nunca cuando dichas actividades tengan -- una intención de carácter lucrativo. (15)

Por el Decreto del 16 de diciembre de 1961, fue reglamentado el Consejo Nacional de Turismo, el cual tendría las funciones siguientes: "Prestará asesoramiento y ejecutará las labores que se le encomiendan dentro del marco de su competencia, deberá fijar las fianzas a los guías y agencias de viajes para garantizar los servicios generales y permanentes que ofrezcan a los viajeros", lo que indica que la finalidad primordial de esas garantías es responder del cumplimiento exacto de las obligaciones contraídas para con los turistas. (16)

Este Consejo se modificó considerando:

"Que la conservación, protección, creación, mejoramiento y apro

vechamiento de los recursos turísticos de la Nación y el fomento del turismo nacional y extranjero son de interés público";

"Que la observación y estudio de los hechos, factores y promociones relativos al turismo deben ser realizados permanentemente, constante y progrevisamente a través de Organismos técnicos especializados y dotados de capacidad, de iniciativa y de acción dentro del país y fuera del mismo", y

"No sólo es razón de que el fenómeno turístico reconoce como base el económico y el cultural, sino porque su mira superior no puede ser otra que lograr un mejor conocimiento del país, con todas sus bellezas naturales, sus recursos potenciales, su desarrollo, sus monumentos, tanto artísticos como históricos que señalan las diferentes culturas que han prevalecido en él". (17) Todo ello con la tendencia de fomentar las relaciones humanas no sólo entre nuestros conacionales, sino también con los demás países; y de poner en alto el nombre de México.

En el Decreto del 3 de mayo de 1962, se da a conocer el Reglamento anterior del 31 de enero de 1950 y todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se le interpusieran; en el cual se hacen destacar diversos aspectos que en la Ley por su misma naturaleza no pudieron ser tratados. Así se establecía que "el movimiento migratorio es el tránsito internacional de extranjeros o de nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tráfico local fronterizo o el extranjero de una ciudad a otra de la República; dicho tránsito internacional de personas sólo podrá efectuarse por los lugares destinados para ello, dentro de las horas autorizadas y con la intervención de las autoridades de Población. Por lo que respecta a la inspección, dichas autoridades la practicarán con relación a la entrada y salida del país de nacionales y extranjeros, para cerciorarse que han cumplido los requisitos establecidos por la Ley y el Reglamento mencionado" (19) En cuanto a los no inmigrantes y por consiguiente a los turistas, el Art. 68 mencionaba que "la Secretaría de Gobernación, cuando así lo juzgara conveniente, y mediante Acuerdos especiales podría delegar la facultad de autorizar la internación de los no inmigrantes" (20); ya que la permanencia de 6 meses que la Ley de Población señala, como improrrogables, no lo son, pues según -

señala el Reglamento las causas de enfermedad y fuerza mayor - son motivo para que dicha Secretaría pudiera fijar un plazo -- adicional para la salida del extranjero que se encuentra en el supuesto establecido por una norma jurídica.

En el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de -- 1965, se publicó el Reglamento Interior del Departamento de Tu rismo (21), en dicho Reglamento el Capítulo I se ocupaba de or denar la competencia del Departamento y en los Capítulos poste riores se establecía el cuadro de organización jerárquica de - dicha Dependencia, en esa ordenación se reglamentan las coordi naciones con los Gobiernos estatales y el funcionamiento de -- las Comisiones Locales de Turismo. No obstante que se trata - de un Reglamento Interno, es lógico que con fundamento en la - Ley, al reglamentar las competencias y funciones de las dife-- rentes Direcciones, indirectamente se están reglamentando de-- terminados aspectos de la actividad turística.

Como ejemplo, en el Artículo 37 del repetido Reglamento dispo- ne que "las agencias de turismo están obligadas a cumplir y -- respetar todos los contratos y convenios que celebren en rela- ción con la actividad turística", concepto genérico que no pue- de desvirtuar el específico de que a los turistas debe de to-- márselos en cuenta primordialmente a cualquier otro contrato - celebrado por las agencias respectivas, como transportes, hos- pedaje, diversiones y demás.

En caso de incumplimiento de las obligaciones adquiridas por - las agencias de turismo o viajes, el importe de la fianza otor- gada por las mismas, con base en el Reglamento que nos ocupa, - se aplicará preferentemente a reembolsar a los turistas la can- tidad de que hubieren entregado por los servicios contratados y la indemnización de los daños ocasionados. (22)

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de ---- 1967 (23), fue publicado el Reglamento de Guías de Turistas, - Guías-Choferes y Similares. En el mismo se define al guía de turistas, se clasifican a los mismos, se dan los requisitos pa- ra obtener el permiso del Departamento de Turismo para poder - practicar dicha actividad, y las obligaciones de los mismos pa

ra con el Departamento. También el Departamento puede crear o autorizar escuelas y centros de capacitación y adiestramiento para los guías de turistas, así como autorizar las tarifas de los servicios destinados al turismo e imponer las sanciones -- por violación a este Reglamento.

En el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de --- 1969, el Reglamento de las Agencias de Viajes decía "que las - actividades de éstas constituyen servicios turísticos necesari-- os para el fomento del turismo y que son de interés público. Las personas físicas o las sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas que establezcan agencias de via-- jes, únicamente podrán prestar servicios turísticos en el país, cuando cuenten con la autorización respectiva otorgada en los términos de este Reglamento". Cuando en el mismo se hace men-- ción a las agencias de viajes que establezcan derechos y oblig-- aciones, se entenderá que se refieren a los sujetos a quienes se otorgó la autorización. (23)

"El Departamento de Turismo autorizará el funcionamiento de -- las agencias de viajes y las tarifas conforme a las cuales co-- brarán sus servicios; les fijará las garantías que deban cons-- tituir y que este mismo Reglamento señale, y vigilará su ---- correcta operación. Las agencias de viajes podrán llevar a ca-- bo todas o cualesquiera de las actividades propias de su ramo" (24).

En el Diario Oficial de la Federación, del 28 de julio de ---- 1971, en el cual el Departamento de Turismo dió el Acuerdo si-- guiente: "el Secretario Ejecutivo intervendrá conjuntamente -- con el representante del Gobierno del Estado y del vocal nom-- brado por los prestadores de servicios turísticos en la elabo-- ración del programa para el desarrollo y fomento del turismo, - supervisará los servicios turísticos a que se refería la Ley - Federal de Turismo y sus reglamentos; controlará la aplicación de los precios y de las tarifas que rigen legalmente dichos -- servicios; supervisará la observancia de los precios en los ca-- sos en que puedan ser fijados por los propios prestadores de - servicios turísticos". (25)

En el Diario Oficial de la Federación, del 9 de marzo de 1973, fue publicada "La Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", esta Ley es de interés público y de observancia general en toda la República. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país. Dicha Ley nos dice en su artículo 12 que: "la Comisión Nacional para la inversión extranjera tendrá la siguiente atribución: resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en los nuevos campos de la actividad económica".

Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera, el artículo 13 dice que "se tomará en cuenta los siguientes criterios: sus efectos en la balanza de pagos y en particular, sobre el incremento de las exportaciones, sus efectos sobre el empleo, atendiendo el nivel de ocupación que genere, la ocupación y capacitación de personal mexicano para ocupar esos cargos, su contribución al desenvolvimiento de las zonas y regiones de menor desarrollo económico turístico, preservar los valores sociales y culturales del país, la importancia de la actividad turística dentro de la economía nacional y en general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional". Con respecto a fideicomisos en fronteras y litorales el Artículo 18 de dicha Ley Orgánica "se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades turísticas e industriales, en la faja de los 100 kms. a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kms. en las playas del país". (26)

En el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1973, fue publicada la Ley de Impuestos de Migración, en los cuales estaban los correspondientes a los turistas, estos últimos, "por internación no pagarán, solamente lo harán si tuvieren intención de cambiar la calidad o características migrato-

rias, como en el caso de turistas a visitantes, de turistas a inmigrantes, en el pago de estos impuestos se harán en las -- oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda" (27).

En el Diario Oficial de la Federación, del 7 de enero de 1974, fue publicada la Ley General de Población, dicha Ley en su -- parte referente al turismo (migración), nos dice en su artícu-- lo 7, "en lo, que se refiere a los asuntos de orden migrato-- rio la Secretaría de Gobernación vigilará la entrada y salida de los nacionales y los no nacionales, así como revisará la - documentación de los mismos. Para lo cual estarán los servi-- cios de migración. El tránsito internacional de personas por puertos aeropuertos y fronteras, sólo podrán efectuarse por - los lugares asignados para ello y dentro del horario estable-- cido, con la intervención de las autoridades migratorias. To-- do lo relativo a la vigilancia e inspección de personas en -- tránsito por aire, tierra y mar, cuando tengan carácter inter-- nacional queda a cargo del servicio de migración, con excep-- ción de las funciones sanitarias".

"es facultad de la misma Secretaría, suspender y prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés -- nacional". (28)

Los turistas para poder internarse dentro de nuestro país, de-- berán de cumplir con los siguientes requisitos: "presentar -- certificado de buena salud física y mental, tal documento se-- rá de carácter oficial, expedido por las autoridades del país de donde procedan". (29)

En el Diario Oficial de la Federación, del 28 de enero de --- 1974, se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo, la --- cual al escribir esta tesis todavía está vigente; el artículo lo. nos dice que "es de interés público y de observancia gene-- ral en toda la República y tiene por objeto el fomento de tu-- rismo y la protección de la actividad turística, por el Ejecu-- tivo Federal a través de la Secretaría de Turismo".

En capítulos siguientes nos determina su competencia y juris-- dicción, el fomento al turismo, los prestadores de servicios del turismo social, de las zonas de desarrollo turístico na-- cional y del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. (30)

En el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1974, en la Ley de Secretarías de Estado, se hace la transformación de Departamento de Turismo a Secretaría de Turismo, es te tema lo analizaremos en capítulo aparte. (31)

En el Diario Oficial de la Federación, del 18 de marzo de --- 1977, se publicó el Reglamento de la Secretaría de Turismo en el cual nos señala las funciones de dicha Secretaría, en la - que encontramos la representación de la misma, la política de la misma, velar por las actividades que lleva a cabo el sec-- tor privado. (31)

En el Diario Oficial de la Federación, del 3 de mayo de 1977, se publicaron una serie de Acuerdos que celebró la Secretaría de Turismo con otras Dependencias Gubernamentales.

Con la Secretaría de Gobernación acordó simplificar en cuanto forma, contenido y trámite, la expedición del documento migratorio tarjeta turística FMT.

Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se acordó --- autorizar en la tarjeta turística FMT la importación temporal de los vehículos que traigan los turistas que entren al país por la vía terrestre, anotando los datos de identificación y requisitos exigibles por las disposiciones legales.

Implantar los procedimientos y girar instrucciones necesarias para eliminar la revisión de equipajes de turistas en los --- aeropuertos internacionales del país.

Cuidar que los turistas que se internen en el país por vía te rrestre, estén sujetos a una sola revisión que se efectúe en las garitas aduanales establecidas en las líneas divisorias - internacionales.

Con el Banco de México, S.A., se acordó tomar las medidas necesarias para propiciar un trato equitativo a los turistas en el cambio de moneda extranjera que se lleve a cabo en hoteles y otros establecimientos y prestadores de servicios turísti-- cos, procurando conjuntamente con la Secretaría de Comercio y con la Secretaría de Turismo, que en estos lugares se colo--- quen las tarifas en partes visibles para el público, del cam-

bio oficial vigente en el mercado de las principales monedas -
extranjeras.

La Secretaría de Hacienda en colaboración con las de Turismo, Programación y Presupuesto, de Comercio, de Patrimonio y Fomento Industrial, Banco de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., Banco de Comercio Exterior, S.A., Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, diseñan un programa integral de estímulos y ayudas fiscales y financieras y de asesorías para el desarrollo turístico; y procurar, por otra parte, incrementar la captación de ahorros para el fomento turístico y en la inversión en desarrollos inmobiliarios turísticos.

La Procuraduría Federal del Consumidor en coordinación con la Secretaría de Turismo, ha resuelto tener una vigilancia permanente para que se respeten los precios autorizados y registrados por las autoridades competentes, respecto de los bienes turísticos.

La Secretaría de Gobernación, de Hacienda, de Comunicaciones y Transportes y la de Marina, establecerán los mecanismos administrativos necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales relativas, para facilitar la internación y estadía en el país de los yates, aeronaves y vehículos de carácter particular que lleguen a México con fines deportivos y turísticos, -- así como de las personas que transporten en ellos.

La Secretaría de Turismo en coordinación con la de Relaciones Exteriores, con el Consejo Nacional de Turismo y con las Delegaciones que en el extranjero mantienen tanto el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, como otras Dependencias y entidades del sector público, han convenido unificar la política de promoción turística en el exterior de México. (32)

En el Diario Oficial de la Federación, del día 28 de abril de 1978, se publicó el Decreto por el que se adicionan al Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, las fracciones XIX y XX al artículo 2o. y los artículos 22 Bis 1 y 22 Bis 2.

La Fracción XIX, nos dice de la Dirección General de Capacita-

citación Turística: Artículo 22 Bis. 1, "que dicha Dirección atenderá el despacho en los siguientes asuntos: crear, autorizar, comentar o promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación nacionales y regionales, con bases en las necesidades de personal técnico especializado, destinado a prestar servicios en materia turística y elaborar así mismo, en coordinación con el Plan Nacional de la Enseñanza Turística".

La fracción XX, nos señala lo referente a la Dirección General de Asuntos Internacionales. Artículo 22 Bis. 2, "que dicha Dirección atenderá el despacho de los siguientes asuntos: ejecutar por Acuerdo del Secretario y con la participación que corresponda de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las de las Dependencias competentes, las acciones relativas a la atención con los asuntos internacionales que sean de interés de la Secretaría. Atender por Acuerdo del Secretario asuntos políticos ante otros Estados, sus administraciones turísticas, con empresas extranjeras que promuevan y faciliten el desarrollo y con los organismos internacionales públicos y privados, que directa e indirectamente participan en la actividad turística." (33)

En el Diario Oficial de la Federación, del 9 de marzo de 1979, se publicó el Acuerdo que establece los Estímulos Fiscales para el Fomento del Empleo y la Inversión de las Actividades Industriales, el cual nos menciona: "Para los efectos de este Acuerdo, se entiende por actividad industrial aquella que a través de un proceso de transformación, convierte materias primas, partes o componentes en productos con características propias distintas, las cuales pueden ser destinadas a procesos posteriores de transformación o al consumo final. Se facultó a la Dirección General de Industrias de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para expedir los certificados de clasificación a las empresas solicitantes de tales estímulos, apoyos y facilidades que conceda el Ejecutivo Federal para el Fomento Industrial". (34)

BIBLIOGRAFIA CAPITULO I

Pies de página.

1. González A. Alpuche, Rafael. Temática y Legislación Turísticas. Ed. Asociación Nal. de Abogados. México 1978. p. 20.
2. Caballero, Gloria. Historia Legislativa del Turismo en México. Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas. México 1965. pp. 9 y ss.
3. Ibidem. pp. 13 y ss.
4. Ibidem. pp. 15
5. Olivera Toro, Jorge. Legislación y Organización Turística Mexicana. Ed. Porrúa México 1977. pp. 13
6. Vázquez Gil, C. La Nueva Ley en Materia de Turismo. Tesis Prof. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México 1963. pp. 48 y ss.
7. Carrillo Corona, Alfonso. Régimen Jurídico del Departamento de Turismo. Tesis Prof. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México 1967. pp. 24 y ss.
8. Ramos Tenorio, Augusto. Comentario a la Nueva Ley Federal de Turismo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México 1961. pp. 27 y ss.
9. Ortega M., Alfonso. Estudio de Legislación y Reglamentación de Turismo. Trabajo de Investigación realizado por virtud del contrato entre el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y la U.N.A.M. México 1958. Cap. relativo.
10. Olivera Toro, Jorge. Op. cit. pp. 22
11. Caballero, Gloria. Op. cit. pp. 26 y ss.
12. Departamento de Turismo. Testimonio de una Política en - Materia de Turismo. Memorias. México 1964. pp. 183.
13. Ibidem. pp. 184 y ss.
14. Carrillo Corona, Alfonso. Op. cit. pp. 30 y ss.
15. Ibidem. pp. 31
16. Vázquez Gil, C. Op. cit. pp. 50 y ss.
17. Caballero, Gloria. Op. cit. pp. 10 y ss.
18. Ibidem. pp. 10
19. Ibidem. pp. 11

20. Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas. Organización Administrativa del Turismo en México. Trabajo de Investigación. México 1966. pp. 6 y ss.
21. Diario Oficial de la Federación. 14 de junio de 1966.
22. Op. cit. 14 de agosto de 1967.
23. Op. cit. 10 de octubre de 1969.
24. Ibidem.
25. Op. cit. 28 de julio de 1971.
26. Op. cit. 3 de marzo de 1973.
27. Op. cit. 9 de diciembre de 1973.
28. Op. cit. 9 de diciembre de 1973.
29. Op. cit. 7 de enero de 1974.
30. Op. cit. 28 de enero de 1974.
31. Op. cit. 31 de diciembre de 1974.
32. Op. cit. 3 de mayo de 1977.
33. Op. cit. 18 de abril de 1978.
34. Op. cit. 9 de marzo de 1979.

CAPITULO II

IMPORTANCIA ECONOMICA DEL TURISMO

IMPORTANCIA ECONOMICA DEL TURISMO

- 2.1. Definición de Derecho Económico.
- 2.2. Importancia del Derecho Económico.
- 2.3. Importancia del Turismo dentro del Derecho Económico.
- 2.4. El Turismo como Industria.
- 2.5. Promoción Institucional.

2.1. Definición de Derecho Económico.

Una regla es de Derecho Económico desde el momento que rige las relaciones humanas propiamente económicas. Concebido así, el Derecho Económico es entonces: "El Derecho de la organización y del desarrollo económico ya sea que éstos dependan del Estado, de la iniciativa privada o del concierto de una y otra". (1)

2.2. Importancia del Derecho Económico.

El Derecho Económico aparece en el momento en que el Estado, en la mayoría de los países industrializados interviene en la vida económica.

Desde hace aproximadamente medio siglo bajo la influencia de diversos factores tales como la difusión enorme de ideas socialistas, la crisis financiera del 29, la política del nuevo negocio y los progresos de la ciencia económica, existe una tendencia a considerar que la búsqueda de los diversos agentes económicos de su solo interés privado no es el mejor motor de la vida económica. De ahí la tendencia de encargar al Estado de hacer prevalecer el interés general económico, en los campos considerados como esenciales. De tal suerte el Estado debe garantizar los grandes equilibrios económicos. Como regulador de la actividad económica, el Estado se constituye en garante del crecimiento y regulador de la coyuntura. Para la cual debe hacer posible dicho crecimiento esforzándose para que el aparato productor responda a sus exigencias, por ello vemos la intervención pública en materia energética, nacionalización de la electricidad, creación de la industria siderúrgica, explotación petrolera e intervención turística. Por ello igualmente, el Estado despliega el esfuerzo para crear una infraestructura económica que permita las actividades privadas de desarrollarse como son el caso de la transportación, telecomunicaciones, investigación científica, etc. (2)

El Estado debe considerar que vigilando el crecimiento, és

te sea regular, continuo, armónica y generalizado. La -
planificación inductiva o cualquier otra forma de progra-
mación económica son por lo tanto necesarias.

El Estado debe prevenir o reducir las tensiones sociales
puesto que la evolución espontánea de la economía libe-
ral, conduce a desequilibrios crecientes entre sectores
económicos o entre regiones, cuyas consecuencias pueden
ser peligrosas para el orden social. El Estado, pues, -
tiene una doble intervención: en cuanto hace a los dese-
quilibrios sectoriales, debido a la progresión de la in-
dustrialización, a la evolución de técnicas, a la concen-
tración progresiva de las empresas que perjudica entre -
otros a los mineros, a los pequeños agricultores, a los
pequeños comerciantes, etc., se espera del Estado que fa-
cilita la adaptación a las nuevas formas de actividad --
económica de las categorías víctimas de esa evolución.
De ahí, por ejemplo, la nacionalidad del subsuelo, la --
ayuda al sector agrícola, la política de la moderniza-
ción de la distribución, etc.

En cuanto a las disparidades regionales, debido a que el
desarrollo económico tiene carácter acumulativo, las ac-
tividades privadas tienen tendencia a localizarse espon-
táneamente en las zonas ya desarrolladas, lo que provoca
un acrecentamiento de las disparidades regionales; luego
el Estado debe de intervenir para corregir esas tenden-
cias espontáneas. Todos los países europeos, y hasta --
las autoridades comunitarias (bloque socialista), tienen
una política regional tendiente a localizar las activida-
des industriales o terciarias de las zonas hasta ahora -
poco desarrolladas. Y los programas de desconcentración
industrial, en nuestro medio, pretendería ir en la misma
dirección. (3)

A esta ampliación del papel del Estado ha correspondido,
naturalmente, una transformación de las instituciones ju-
rídicas y una evolución del Derecho.

Reflejo de un orden político y social, las instituciones

jurídicas han cambiado con el papel del Estado. El liberalismo y el individualismo se alteran para ceder su lugar al interés general económico. La distinción formal del Derecho Público y del Derecho Privado persiste, pero con fronteras más indefinidas.

En el Derecho Civil, el régimen de los bienes se ha -- transformado esencialmente con una limitación progresiva de las prerrogativas atribuidas a la propiedad de - ciertos bienes socialmente importantes. El régimen de las obligaciones ha estado marcado por una disposición notable de libertad contractual y una socialización de la responsabilidad. El mismo Derecho de Familia ha sido afectado por tal movimiento.

El Derecho Mercantil ya no rige solamente las relacio - nes de los negocios entre las personas privadas, sino - igualmente con las relaciones de las empresas públicas o el Estado. La libertad de comercio y de la industria se ha ido limitando en lo que respecta al acceso a la - profesión como a su propio ejercicio. Algunas institucio - nes aparentemente de conformidad con un esquema ju - rídico inmutable, cubre realidades muy diversas: socie - dades de economía mixta, sociedades en que el Estado es el único accionista, etc. Nuevas instituciones proce - den claramente de preocupaciones derivadas del interés - económico general. (4)

2.3 Importancia del Turismo dentro del Derecho Económico

Tanto el ocio como el turismo son dos elementos inheren - tes a la naturaleza humana y pueden ser encontrados ya sea junto o por separado en todas las culturas a lo lar - go de la Historia del hombre. Pero nunca habían llega - do a convertirse como ha ocurrido en nuestros días en - fenómenos masivos y de una importancia tan decisiva como transformar radicalmente la imagen de una sociedad - su brusca aparición sólo está provocando profundos cam - bios técnicos y económicos a escala mundial. (5)

Por otra parte, el hecho de que en la actualidad más de 200 millones de personas abandonan anualmente sus países de origen con fines puramente turísticos (y en esta cifra no están incluidos los desplazamientos interiores efectuados durante las vacaciones cortas, como la navidad y la semana santa, ni los masivos éxodos de ciudadanos los fines de semana), a parte de indicar claramente en qué se utiliza mayoritariamente el tiempo libre de que se dispone, sirve para dar una idea de volumen y la importancia que han adquirido los movimientos de migración voluntaria. El Transporte, alojamiento y satisfacción de las múltiples necesidades de tantos millones de personas exigen una gigantesca organización turística a escala internacional cuya importancia crece paralela al incremento de las masas en movimiento. Y tampoco en este caso es posible predecir qué consecuencias puede acarrear para el futuro el masivo cambio de personas de unos países a otros. A parte de las transformaciones puramente económicas y técnicas el conocimiento y contacto mutuo de los pueblos van a incidir de modo decisivo en las costumbres y formas de vida no ya de las naciones, sino de la humanidad entera. (6)

El ocio y el turismo se han convertido en un bien de consumo y en torno a ellos, ha crecido una poderosa industria multinacional, que está sometiendo a las mismas presiones y mixtificaciones, que cualquier otro producto de mercado, con todos los peligros y abusos que ello entraña.

La posibilidad de diferencias la causa del efecto en cada uno de los factores que intervienen en el turismo sería importantísimo de cara a la política de inversiones, a la previsión de las fluctuaciones en la oferta y la demanda, a la apertura de nuevas áreas turísticas o al mantenimiento a pleno rendimiento de las ya existentes. El caso de los transportes colectivos concretamente la problemática de la aviación, sirve para ilustrar las dificultades que plantea tal delimitación.

La aeronáutica es una gran industria de precisión que no puede ser improvisada y que aglutina a su alrededor diversas industrias igualmente especializadas y de gran tradición, como la metalúrgica y la electrónica, etc. Su éxito se basa, como es lógico, tanto en su Departamento de investigación como en su capacidad de producción y ambos elementos son tan difíciles de reunir, como de mantener a pleno rendimiento. Desde hace algunos años las necesidades del mercado van muy por detrás de la capacidad de producción y eso ha originado una saturación crónica. Entre desmantelar las plantas de producción y los Departamentos de Investigación o mantener su rendimiento actual, por razones de política y de prestigio, los países especializados en esta industria se han decidido por lo último, con lo cual el problema cada vez más grave; como por ejemplo tenemos la era del Concorde está a la vuelta de la esquina, cuando los gigantescos Jumbos norteamericanos no han empezado aún a ser amortizados. Este desequilibrio crónico en la oferta industrial y la demanda viajera se viene resolviendo a base de estímulos artificiales y perturban profundamente el fenómeno entero: actualmente, las compañías aéreas mundiales están empeñadas en una escandalosa era de tarifas que, en apariencia vienen a beneficiar a la cada vez más numerosa clientela turística.(7)

Sin embargo la situación es anómala y el desequilibrio siempre se resolverá, aunque fuera a largo plazo, a favor de quienes detentan los medios de producción pues no debemos olvidar que se trata de una industria, y la razón de ser de una industria en la sociedad capitalista es la obtención de beneficios. El caso de los transportes no es único, ya que en el turismo se ven implicados la casi totalidad de los medios de distribución y producción de un país, y las ocasiones de desequilibrio son tantas, que el fenómeno entero se está resistiendo de ella, tal vez irreparablemente. Y esto no puede verse reflejado, una vez más en el caso de la aviación. Como no son autosuficientes, las grandes compañías aéreas

están saliendo de su terreno específico en busca de un beneficio que les permita enjugar parcialmente sus actuales pérdidas.

Si no fuera porque las leyes económicas imponen de forma implacable sus servidumbres, la necesidad de desplazamiento sólo puede quedar satisfecha a escala general cuando un país alcanza un determinado nivel de renta nacional y la distribución de dicha renta es lo suficientemente justa para cubrir las necesidades vitales de la mayor parte de sus ciudadanos. (8)

Lo que ocurre es que, hoy por hoy, y salvo casos especiales como el de los países árabes y su petróleo, no hay un sólo Estado que haya llegado a tener una elevada renta per cápita sin haberse sometido previamente a las duras condiciones que impone la industrialización. Respecto a lo anterior hay dos partes: la necesidad de alcanzar una determinada renta nacional y la conveniencia de que dicha renta esté lo más repartidamente posible, que coinciden exactamente con las dos etapas que se dan en el proceso de industrialización correspondientes a la acción y a la reacción.

En el terreno histórico, lo que produjo la acción fue la concentración industrial en los grandes núcleos urbanos. La afluencia de masas rurales en busca de trabajo provocó a su vez la proletarización de sus campesinos y más adelante. En la segunda fase y en gran medida como reacción a los movimientos anteriores se producirán toda una serie de fenómenos muy característicos que pueden ser englobados en la definición general de turismo. En cuanto las condiciones económicas se lo permitan, utilizarán el tiempo libre trabajosamente conquistado, en satisfacer su necesidad de evasión regresando periódicamente a sus lugares de origen. Rotos los lazos sentimentales y étnicos o culturales que unían a sus mayores, sus descendientes satisfacerán igualmente sus necesidades de evasión y descanso, pero sus desplazamientos estarán sujetos a otra clase de estímulos muy dife-

rentes: precios, facilidad de acceso y alojamiento. (9)

¿Qué sitio ocupa y cuál ocupará el ocio en la evolución económica? Podemos prever que dentro de 10 ó 15 años - todos los progresos en la productividad repercutirán en el aumento del ocio. Como que los progresos en la producción son del orden del 5% al 6% anual (lo cual supone una producción duplicada cada 15 años), esto producirá una reducción de la mitad del trabajo en 15 años. Es decir, que si actualmente se trabaja una jornada a la semana de 44 hrs., dentro de 15 años se trabajará una de 22 hrs.

Esto provocará una evolución gigantesca en el turismo, debido a que las generaciones futuras, tendrán más tiempo libre para viajar, ya que nada más trabajarán la mitad de las horas que actualmente se laboran. También tendrá que ver demasiado la parte económica de cada país ya que los medios de vida, son esenciales en el turismo. Este no cansa, como no cansa el descubrir la vida. El turismo ocupa un lugar creciente en el tiempo como en el gasto monetario de cada país, es por ello la importancia económica.

Ya que el turista no sólo desea descansar y gozar los atractivos de los lugares que visita, sino convertir sus vacaciones en parte tangible de sus vivencias; en algo que pueda conservar y recordar con el tiempo, por ello siempre compran cantidad de cosas innecesarias, pero que, les van a traer recuerdos de esos días de paseo. (10)

El turismo por su enorme poder, actúa sobre la humanidad entera. El trasbalse de viajero de unas naciones a otras puede cambiar las costumbres y también las economías ya que crea una gran cantidad de éstas, creando una nueva fuente de trabajo.

Por el momento el influjo del turismo es más indirecto que personal. Es decir tomando el conjunto de la humanidad como un todo, el número total de personas que se-

ven indirectamente afectadas por el fenómeno en sí es - muy superior al de las que toman parte directamente de - él, viéndose de este modo las primeras transformadas y enriquecidas. Aunque puede decirse que apenas si existe un país que no haya visto modificada su tecnología, - decisivamente desarrollados sus sistemas de transporte - y sus redes de distribución, o profundamente cambiados - sus sistemas de vida, la mayoría de la humanidad no ha - tomado parte todavía en este fenómeno que, sin embargo, - tiene una clara tendencia a la totalización. Aunque no - existen estadísticas mundiales al respecto, la informa - ción que se posee de países muy característicos basta - para dar una idea de la profundidad actual del fenóme - no: En Estados Unidos - lo tomamos como ejemplo - por - ser un país que alcanzó hace tiempo ese punto óptimo a - partir del cual puede surgir el turismo; el 90% de sus - habitantes no se han alejado de sus hogares más de 200 - millas; el 80% nunca ha estado en un hotel; y el 95% - no ha salido todavía al extranjero. (11)

~~Y a escala mundial los 200 millones de personas que via - jaron en el año de 1972, cada 8 años ha estado doblando - el volumen total de turistas y en la actualidad se in - crementa a un promedio del 16%, lo cual quiere decir - que, pese a los inevitables estancamientos y retrocesos - coyunturales en un plazo inferior a 20 años la influen - cia directa o indirecta del turismo será real y auténti - camente totalizadora.~~

El progresivo incremento de turismo, que ha llegado a - constituir la principal industria de muchos países, ha - introducido nuevas y vitales relaciones a escala inter - nacional. Las diferencias de nivel de vida y de desa - rrollo tecnológico o cultural han supuesto en lo relati - vo al turismo, una clara tendencia a la especialización. - Por lo general, las naciones económicamente desarrolla - das exportan turistas en beneficio de las más atrasadas, - lo cual es lógico porque la demanda de sensaciones nue - vas y placeres siempre tenderá a canalizarse hacia don -

de mejores condiciones se ofrezcan y esa diferencia de nivel (y, por tanto, de costo) de vida desempeña aquí un papel decisivo: Puede decirse que, en general antes de ofertas semejantes la demanda se inclinará por la más barata. (12)

En lo que a naciones económicamente débiles se refiere, son muchos los ejemplos de aquellas que han logrado un decidido despegue hacia el desarrollo gracias al turismo. Se sabe de algunos países que, a lo largo de la década de los 60' optaron por una radical devaluación de sus monedas con vistas a canalizar en beneficio propio la creciente masa de turistas. Esta devaluación, fue unida a un rígido plan de estabilización, que les permitió alcanzar resultados espectaculares: Con la súbita entrada de divisas, equilibraron sus balanzas de pagos, crearon nuevos puestos de trabajo, financiaron gran parte de sus importaciones, vieron fuertemente incrementada su demanda de bienes básicos y en general, consiguen una capitalización que les puso en condiciones de hacer inversiones a largo plazo. Los países de la cuenca mediterránea como España, Italia y Grecia y algunos Nor-africanos: como Argelia y Marruecos, e incluso del bloque socialista, como Yugoslavia y Rumanía, han recurrido a este u otros sistemas parecidos con el fin de participar mayoritariamente en el mercado mundial de turismo. (13)

Sin embargo, la importancia del fenómeno ha obligado a los países económicamente fuertes a invertir para participar a su vez en ese mercado. Gran Bretaña y Estados Unidos trataron de cortar la sangría económica que les suponía la salida anual de millones de sus habitantes reduciendo al mínimo la cantidad de dinero que se les permitía sacar, pero de tal medida, a parte de provocar engorrosas situaciones, pronto se demostró ineficaz, por lo cual las naciones tradicionalmente exportadoras de turistas han cambiado de táctica y han adoptado un sistema que les permite ir a buscar el dinero a donde

se gasta. Tal sistema, siguiendo la tendencia actual - de las grandes sociedades económicas, es la constitución de empresas multinacionales, cuya finalidad última es - crear un círculo cerrado para que las divisas que salen de sus países, regresen incrementadas. (14)

Dentro del sector turístico, las grandes compañías multinacionales reciben el nombre de tours operators. El funcionamiento de estas agencias, que operan con unos márgenes de rentabilidad muy bajos, es muy complejo. Necesitan de las más sofisticadas técnicas de financiación y mantenimiento, y su índice de seguridad es mínimo, pero pese a ello, en vez de encontrar dificultades de capital, proliferan y prosperan de manera vertiginosa. La explicación de tal contrasentido obedece a razones fundamentales: Por una parte, su prosperidad se debe a la política crediticia de los países exportadores de turistas, que ven en ellas la forma de recuperar el inmenso causal de divisas que, de otro modo, perderían irremediabilmente en beneficio de los países receptores de turistas. Así, dentro de la corriente general de estímulo a las inversiones en las empresas multinacionales, los tours operators se ven especialmente favorecidos, y de ahí, su facilidad para encontrar capital cuando se trata de un negocio que, aún siendo rentable está expuesto a la misma inseguridad que todo el complejo turístico en general. Desde la pérdida fortuita de un costoso aparato de transporte a un conflicto cualquiera, pasando por las múltiples formas de crisis coyunturales nacionales e internacionales, la estabilidad de la demanda es tan azarosa (peligrosa) como imprevisible. Para hacerle frente, las multinacionales necesitan una compleja red de agencias en los muchos países que puedan servir de alternativa, así como una sofisticada organización electrónica que les permita controlar, cancelar o desviar viajes y alojamientos, pues sus operaciones implican millares de unidades.

Su escasa rentabilidad les exige movilizar anualmente - millones de personas y para eso necesita ofrecer pre -- cios muy competitivos. Eso lo consigue mediante el es- tablecimiento de alianzas con las grandes compañías aé- reas y cadenas de hoteles para obtener tarifas reduci - das a cambio de asegurar un mínimo de clientela. Simul - táneamente, las multinacionales van estableciendo sus - propias redes hoteleras y sus flotas de aviones con lo - cual elimina intermediarios para que disminuya, sus ya - menguados márgenes operativos. (15)

Lógicamente, el secreto de unas empresas económicamente inestables y poco rentables medren y prosperen a ojos - de vista estriba, a parte de la cuestión del crédito - oficioso en la ínfima calidad del producto que ofrece - y en sus métodos operativos: Amparados por millones de clientes que transportan, exigen de las cadenas hotele- ras precios que están por debajo de las tarifas norma - les, pero éstas no tienen más remedio que aceptarlos an - te la evidencia de que los tours operators encontrarán, en los países menos desarrollados y al inicio de su po - lítica, ofertas que concuerden con sus intereses.

2.4 El Turismo como Industria

El volumen adquirido por los modernos movimientos migra - torios y sus profundas repercusiones en la economía de - los países (en 1972 supuso una puesta en circulación de 24,200 millones de dólares) además de haber provocado - el nacimiento una industria internacional que obliga - a los Estados a intervenir en dos direcciones simultá - neas; al principio como promotores y luego, una vez lo - grada la afluencia deseada, como árbitros o moderadores del caos que siempre subyace bajo el fenómeno del turis - mo. (16)

El Estado se ve obligado a constituirse en promotor in - cluso en los países que gozaban ya de una sólida tradi - ción turística. La generalización del turismo a escala universal ha variado esencialmente su estructura, ha --

ciendo necesaria una reorganización para adaptar las -- viejas instalaciones a las presentes necesidades.

Dadas la inestabilidad e incertidumbre de la demanda,-- el Estado tiene que favorecer la afluencia de capitales privados, creando unas condiciones que venzan la resistencia inicial. Por otra parte, es lógico que la promoción del país en conjunto o la canalización hacia áreas menos favorecidas corra a cargo del Estado pues la empresa privada no podría afrontar los desmesurados gastos que implica, y al fin y al cabo, el turismo beneficia a todos por igual. Otro tanto puede decirse de la ampliación, mejora y mantenimiento de infraestructuras tales como la red de carreteras y aeropuertos, los servicios de telecomunicaciones y las cadenas de abastecimientos. (17)

Traducida a términos económicos, la súbita afluencia de visitantes que deben de provocar las medidas anteriormente apuntadas implica un aumento espectacular de la demanda.

Sin embargo, por muy preparado que esté el país receptor a satisfacer esa demanda, las especialidades y características que posee el fenómeno turístico hacen casi inevitable la aparición de una peligrosa tendencia inflacionista que sólo el Estado puede mantener dentro de los límites tolerables.

Desglosando el juego de acciones y reacciones, podría establecerse el siguiente cuadro:

Demanda:	Oferta:
Concentrada en el tiempo.	Permanente (luego, períodos de inactividad forzosa).
Concentrada en el espacio.	Uso intermitente de las instalaciones.
Inestable.	Rigidez financiera.
Elástica.	Subempleo de los factores de producción.

Como se ve, la concentración en el tiempo (principalmente en los meses de verano) y en el espacio (puntos muy concretos del país, como costas o lugares especialmente conocidos por sus monumentos o alguna característica notable) hace que la rentabilidad sea muy problemática, ya que la oferta tiende a ser permanente (los aviones y los hoteles, utilizados o no, están ahí todo el año) y si los períodos de no utilización de la infraestructura son más prolongados de lo previsto se corre el riesgo de perder el estrecho margen de rentabilidad. Además, a una demanda inestable y elástica se opone una oferta necesariamente rígida como es la industria. Siguiendo la regla de riesgo menor, la oferta siempre será calculada a base de una demanda normal. Si luego, por las circunstancias que fueren, la demanda supera lo calculado, lo que se deja de ganar por no poder servir el volumen necesario se compensará por el alza de los precios correspondientes. Esto obliga al Estado a mantener una actividad vigilante, pues todo movimiento inflacionista es difícil de controlar y casi imposible de reducir a las condiciones previas de su nacimiento. Además si los naturales del país advierten una anormal subida de los precios, exigirán en compensación un aumento de salarios, con lo cual la situación puede degenerar en algo más grave de lo previsto. Sin embargo, hay bastantes posibilidades de juego: las importaciones masivas, que pueden contener los precios ante la escasez; la congelación de salarios la desgravación fiscal para ciertos sectores, o también el mantenimiento de una activa red de distribución que permita la oportuna salida o entrada de los bienes de consumo. Todo ello son medidas al alcance de los Estados para mantener dentro de unos cauces de seguridad a esta industria que por sí sola no llegaría nunca a operar dentro de una economía del mercado. (18)

2.5. Promoción institucional

El turismo cobra relevancia social, económica y cultural cuando la corriente que lo origina es muy numerosa, siendo necesaria además una determinada permanencia, o sea, que es preciso estudiar no sólo el volumen de los turistas sino también su fluidéz. La aplicación tecnológica de investigación actual es indispensable para tener conocimiento objetivo de las llamadas corrientes turísticas, no bastando tampoco las técnicas estadísticas, pues hay muchos aspectos de las corrientes turísticas - que necesitan otras clases de observaciones además de las anteriores. De las definiciones que hemos estudiado, desprendemos también que se ha llamado turismo, la industria de servicios a la que da nacimiento la presencia de una corriente continua de viajeros de tipo turístico. (19)

El nacimiento de esta industria de servicios es natural y obvia, pues dicho conjunto de visitantes temporales - no pueden satisfacer sus necesidades primarias y secundarias en el orden económico, sino a través de los intermediarios que facilitan esa labor, o sea, de organización, de carácter institucional que les facilitan las satisfacciones de esas necesidades en forma temporal. - En consecuencia dichos servicios exigen la integración de una organización que origina la formación de una industria encargada de satisfacer eficientemente ese conjunto de necesidades.

La existencia del conjunto normativo regulador del turismo se compone de una serie de principios legales expresamente destinados a mantener y a aplicar los más importantes lineamientos de la industria turística.

Se dijo alguna vez por la Comisión Técnica de Turismo, - que dicha industria es un complejo socio-económico integrado por la industria de servicios, así como el conjunto de fenómenos que ambos elementos originan. Tenemos así que los objetivos principales de una industria de -

servicios son:

Utilidad y lucro.

Una fuente de vida y condiciones de trabajo razonables para el personal que labora en ella.

Producción de algo útil para el consumo del grupo social.

Las finalidades anteriormente mencionadas son satisfechas por la empresa turística en México que se apoya en una legislación regulada de acuerdo con nuestra realidad socio-política y económica. (20)

Hemos dejado asentado que el turismo en México nace posterior a la Revolución, se desenvuelve y llega a nuestros días con las características de una superestructura, toda vez que el turismo encuentra cauces para prosperar cuando la estructura de un país se encuentra ya perfectamente establecida, lo que nos permite concluir que la Constitución del 17 y el movimiento revolucionario mexicano son la base de dicha superestructura.

En efecto, si analizamos el desarrollo integral de nuestro país, podremos decir que resulta posible en un momento dado de esa evolución que el turismo se constituya como un poderoso factor de impulso. Pero no todas las finanzas e inversiones nacionales en materia de comunicaciones están encaminadas a incrementar el turismo como único fin, dichas comunicaciones están en íntimo contacto con el desarrollo socio-económico, pero indirectamente pueden servir para el incremento turístico. Y lo que decimos para las comunicaciones es válido para otros renglones conexos como es el caso de la industria de la construcción, la industria alimenticia y la del mobiliario, etc., que no fueron constituidas para incrementar directamente al turismo pero que en un momento dado pueden ser sumamente valiosas.

El ambiente turístico en un país es consecuencia del desarrollo social e histórico, depende también de otras muchas circunstancias como los servicios administrati-

vos, los servicios de protección y auxilio y de información, o sea servicios generales que tienen por misión favorecer a la población entera de una nación, pero que pueden constituirse en servicios especiales y particulares del turismo.

Todos esos servicios turísticos de que hablamos no tendrían ninguna razón de ser si no existiese una corriente turística que utilizara esos servicios y satisficiera sus necesidades. A ese punto de unión que se da entre una determinada corriente turística y los recursos y servicios relativos se le conoce como la promoción institucional, que constituye un elemento activo y vertebral del fenómeno turístico. (21)

A esa promoción la podemos considerar desde dos puntos de vista: el Público y el Privado, el primero corresponde al Estado y el segundo a los particulares. Los medios con que cuenta tanto el Estado como los particulares para esa labor son la publicidad y las relaciones de carácter público en la inteligencia que la primera implica propaganda nacional y extranacional a través de todos los medios con que cuenta el Estado para la difusión, en tanto que la segunda significa un contacto real y personal con todo aquel individuo que tiene la calidad jurídica de turista. De todo lo anterior deducimos que el turismo requiere para su total comprensión, de una investigación permanente e integral pues constituyendo un fenómeno humano su tratamiento científico debe ser completo, de ahí que la ciencia turística considerada en toda su amplitud sea en realidad humanismo turístico.

El encauzamiento adecuado del turismo se traduce a una labor patriótica, pues cuanto mayor sea el número de turistas que nos visiten, mayor será el aumento de las reservas monetarias del país para poder adquirir en el extranjero los artículos que no podamos producir y son indispensables para nuestro consumo.

Los distintos gobiernos han fijado de modo particular su atención en el turismo como el medio real de la obtención de divisas y para pagar la deuda externa.

Es por ello que la política turística en muchos países se ha venido caracterizando por un afán proteccionista, es decir, en algunos países considerados potencias en materia de turismo -el caso de España, Canadá y Francia- las autoridades en el ramo han empleado políticas de fomento a la afluencia extranjera y nacional de corrientes turísticas.

Dicha política está en manos de la Secretaría de Turismo y del Consejo Nacional de Turismo en nuestro país, a las que está encomendada la tarea de planificación del turismo en los ordenamientos jurídicos actuales se sitúa en dos extremos bien diferenciados; en la organización que lleva a cabo el Estado y sus Organismos dependientes, o la organización de la iniciativa privada que realizan los particulares, ya sea de modo asociado o individuales; además surge una planificación intermedia entre ellas que participa de ambas colaboraciones respecto a su ordenamiento jurídico administrativo, como son el caso de las empresas de economía mixta o empresas de participación estatal.

El tratadista francés Mortier estima que "si el turismo es una industria productiva y si cumple una función en la socioeconomía de los pueblos semejantes al de otras actividades nacionales, debe recibir por parte del Gobierno consideraciones y cuidados comparables a los otorgados a otras actividades". (22)

A través del camino trazado por las normas jurídicas se llega al máximo de aspiraciones a que una actividad como la que estudiamos puede llegar. Por ello a México, en el campo jurídico turístico se le considera como uno de los países precursores. El turismo exterior es en el terreno económico una exportación de carácter individual, y como en toda exportación son indispensables la calidad y el precio, el valor de la moneda en el campo

de las finanzas internacionales y las relaciones político internacionales. Teniendo en cuenta todo lo dicho, la política turística deberá estar siempre dirigida hacia lo económico, revestida de las reglas de Derecho necesarias, pues como hemos visto, el turismo no es un fenómeno individualmente económico, es actividad desgajada en varios componentes y por ello una política de carácter económico debe de poseer las siguientes directrices:

1. Mejoramiento constante de la calidad de los bienes-turísticos y sus servicios.
2. Reducción de costo.
3. Mantenimiento de una política monetaria adecuada.
4. Conservación de convenientes relaciones diplomáticas con todas las naciones.

La política de turismo, es la acción dirigida por parte del Estado al estímulo y protección de los intereses turísticos nacionales.

El Estado moderno acompaña al súbdito permanente no sólo a través de clásicas funciones públicas sino también en el plano de la economía. Hoy, el Estado centra frecuentemente su máxima actuación en la conformación del orden económico. Junto a la concepción liberal del Estado como productor de seguridad, se destaca conjuntamente la idea del Estado como productor de bienes económicos.

Para Adam Smith, propugnaba la intervención del Estado para que asumiera aquellos servicios, obras o empresas que excedieran de la posibilidad económica de los particulares. Pero, ¿hasta dónde puede llegar el poder público en esta dirección de titular empresario? Podemos tener la seguridad de que dicha contestación será totalmente distinta en labios de un economista y en la razón de un jurista, la que nos interesa es esta última, que es la que alcanza el presente estudio, parece que puede ser resuelta por el principio básico jurídico (subsidiaridad) esto es, que el Estado hará subsidiariamente lo-

que no esté al alcance de los individuos o grupos sociales de menor fuerza de poder. (23)

O sea que el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los fines o intereses supremos de la nación. La actividad privada fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada o en su caso, suplida por la acción del Estado.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO II

1. Cuadra, Héctor. Estudios de Derecho Económico. Inst. - de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1977, p. 17.
2. Fix Zamudio, Héctor. Estudios de Derecho Económico. - Inst. de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, - 1977 p. 6 y ss.
3. Cuadra, Héctor. Op. cit. pp. 38 y ss.
4. Ibidem. pp. 25 y ss.
5. Enciclopedia Salvat. El Ocio y el Turismo. Barcelona - 1973. pp. 25 y ss.
6. Folleto de las Naciones Unidas. ONU Nueva York 1972.
7. Revista de la Asociación de Pilotos de Aviación en Méxi - co. México, 1977.
8. Samuelson, Paul. Curso de Economía Moderna. Ed. Agui - lar, Madrid 1968. pp. 593, 553 y ss.
9. Fourastie, J. y Otros. La Civilization des Loisire. Ver - viers Bélgica, 1967. La Civilización del Ocio. Madrid - 1968 pp. 72 y ss.
10. Enciclopedia Salvat. Op. cit. pp. 96.
11. Toursine, A. La Sociedad Post-Industrial. Barcelona - 1969 pp. 259.
12. Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al Estudio del - Turismo. Textos Universitarios, S.A. México 1967 pp. -- 54 y ss.
13. Enciclopedia Salvat. Op. cit. pp. 103
14. Ibidem, pp. 104.
15. Arrillaga J. y Otros. Ensayo sobre Turismo. Ed. Agui - lar, Barcelona 1969. pp. 207 y ss.
16. Enciclopedia Salvat. Op. cit. pp. 111 y ss.
17. Ibidem.
18. Touraine, A. Op. cit. pp. 111 y ss.
19. Varios Autores. Dinámica del Derecho Mexicano. Colec - ción Actualidad del Derecho. México 1975. pp. 158.
20. Comisión Técnica de Turismo. Apuntes de la Materia. -- México 1978.

21. Enciclopedia Salvat. Op. cit. pp. 79.
22. Mortier, G. Medidas de Organización y Promoción de Turismo, mencionado en la Obra de Arrillaga. Ensayo sobre turismo, pp. 210.
23. Pérez Bonnin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Ed. Daimon Madrid 1978. pp. 44 y ss.

C A P I T U L O I I I

EL DERECHO TURISTICO

DERECHO TURISTICO

- 2.1 Introducción
- 2.2 Concepto de Derecho Turístico
- 2.3 El Turismo como Sujeto del Derecho Turístico
- 2.4 Organismos prestadores de Servicios Turísticos y su Reglamentación
- 2.5 Motivaciones turísticas
 - 2.5.1 Importancia de las Vacaciones dentro del Turismo

3.1 Introducción

El Dr. Luis Recaséns Siches, en su clasificación del Derecho, ubica al Derecho Turístico entre el Derecho Público y el Derecho Privado. (1)

El Dr. Rafael González A. Alpuche señala que "el Derecho Turístico, es una rama del Derecho cuya formación se inicia en el Derecho Migratorio dando origen a la creación de una nueva institución llamada "turismo".

"La afirmación anterior, es consecuencia de un proceso de investigación histórica, sociológica, jurídica, económica, etc., que concluye con la siguiente definición de Derecho Turístico: conjunto legislativo que regula cierto sector del movimiento migratorio de un Estado".

"El legislador, al crear para este sector una institución especial, fijó dentro de ella, los requisitos que deberán cubrirse para que, mediante un hecho o un acto jurídico, adquiera el individuo una calidad jurídica, determinando sus consecuencias". (2)

Por lo señalado anteriormente, vemos que se presentan dos tipos de normas paralelamente con la diversa organización y concepción del fenómeno turístico:

"a. Aquellas normas de forma legislada, que se dictan por los Estados que abarcan como esfera de su competencia las relaciones sociales y económicas que el turismo implica; b. Aquellas normas de carácter negociable que se forman entre las personas que intervienen en el turismo activo y receptivo y las asociaciones o entidades privadas que lo atienden". (3)

3.2 Concepto de Derecho Turístico

Definición de Derecho Turístico, desde el punto de vista restringido, la encontramos en el Diccionario Larousse - Ilustrado como "la afición de viajar por el gusto de recorrer un país". No podemos conformarnos con la definición tan lacónica, pues la actividad a definir presenta un número infinito de facetas, las cuales no pueden des-

glosarse como tal. El maestro José Arrillaga, de los -
tratadistas de más renombre en España, define al turismo
como: "Todo desplazamiento temporal determinado por cau-
sas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y
organizaciones que en cada nación determina y hace posi-
bles dichos desplazamientos, y las relaciones y hechos -
que entre éstos y los viajeros tienen lugar". (4)

Se ha hablado incluso del aspecto científico del turismo,
por lo que Manuel Ortuño Martínez nos lo define desde es-
te punto de vista: "Aquel conocimiento sistematizado de
el fenómeno turístico en toda complejidad humana". (5)

Dicha materia, lo primero que trata de estudiar es la -
llamada Historia del Derecho para después penetrar en -
aquellas condiciones esenciales para su desarrollo es de
cir, sus motivos, causas y consecuencias; en cuanto a -
sus métodos, es relativamente independiente, y esta cau-
sa es la razón principal por la que se convierte en parte
de la ciencia económica y jurídica.

Para Hunziker, autor suizo, al turismo lo define como: -
"El conjunto de relaciones humanas, originadas por los--
desplazamientos de personas". (6)

Para Traisi, el turismo es: "Conjunto de traslados per-
sonales temporales originados por necesidades de reposo,
salud, intelectuales", para este autor los traslados sur-
gen como respuesta a ciertas necesidades y este término-
provoca una nueva discusión, ya que entra en conflicto -
con otros ordenamientos básicos del turismo, como son la
libertad, el deseo de divertirse, el afán de aventuras,-
ninguno de los cuales llega a considerarse en necesidad,
de ahí que la definición de este autor no parece limita-
da. (7).

La Academia Internacional de Montecarlo, publicó un Dic-
cionario en el que nos da su definición como: "El con-
junto de actividades humanas que tienen por objeto lle-
var a cabo esta clase de viajes y es industria que parti-
cipa en la satisfacción de las necesidades del turismo".

(8)

Concluyendo el análisis de los conceptos anteriores, el que más nos satisface es el de Arrillaga o sea, "Aquel - que considera al turismo en cuanto a actividad y fenómeno", el cual recoge toda una serie de elementos esenciales, los concreta y los define. La novedad aportada por este autor estriba en la introducción de un nuevo elemento que es el conjunto de bienes, servicio y organización, es decir la noción de industria turística, además de la referencia a la organización oficial y a la privada que la promueve y la regula. (9)

El turismo es un fenómeno representativo del movimiento-masivo de un núcleo de población, hacia lugares diferentes de los de su habitual residencia, que encuentra motivaciones recreativas y culturales.

Parece necesario a juicio de los autores en la materia, que toda obra de Derecho Turístico debe de ir precedida por su definición.

Ni en nuestra vigente Ley Federal de Fomento al Turismo, ni en los preceptos legales en nuestro país aparece norma o disposición alguna que pueda definir o establecer el concepto de Derecho Turístico. La citada Ley nos dice que "es de interés público ... y tiene por objeto el fomento al turismo ...", pero deja en completa nebulosa la extensión de su interpretación y su posible definición cuando no determina qué actos y qué condiciones han de considerarse como turísticos, por lo que Pérez Bonnin en su más o menos aceptada interpretación dice que habrá que corregir los supuestos de su aplicación en los casos dudosos. (10)

La importancia de esta interrogante es imperiosa. Cuando por falta de pertinente definición la materialidad de un mismo acto puede ser considerada como turística o no turística, deja abierta la imprecisión al régimen legal-aplicable; por ejemplo, los servicios de comida en restaurantes, fondas, casas de huéspedes, etc. ¿son o no son turísticos?. En el transporte de camiones foráneos-cuyo servicio es utilizado por turistas nacionales y ex-

tranjeros, así como pasajeros comunes ¿qué aplicación - tienen las leyes turísticas?. La situación clara de este vacío o laguna legal nos la da el Art. 75 del Código de Comercio, cuando reputa como actos de comercio "las - empresas de turismo" dando a entender que las activida-- des turísticas de los particulares son actos mercantiles, cuando en su relación no interviene una empresa turísti- ca, en consecuencia, si el tratamiento tanto sustantivo- (el contenido) como adjetivo (procedimiento) es diferen- te bajo el imperio del Derecho Civil y Mercantil. (11)

Abiertas las posibilidades de que la norma jurídica del- turismo se aplique a actos de la vida común no tiene co- mo asomo alguno el carácter turístico, podemos definir - "a grosso modo" al Derecho Turístico como el conjunto de normas aplicables a los actos que la propia normación ca- lifica de turísticos. En este sentido, cada país tiene- su propia y correspondiente formalización del valor y je- rarquía de las normas que dicta (Leyes, Decretos, Orden, Acuerdo, etc.) por lo que se refiere a nuestro país cabe- señalar como Derecho Administrativo Turístico, las leyes que establecen la organización administrativa turísticas y regulan los actos que las mismas leyes reputan turísti- cos, los Reglamentos que el Ejecutivo elabore para el de- sarrollo de las Leyes Turísticas y de las Ordenes, Circu- lares y Acuerdos que dicten las Autoridades Turísticas y en uso de sus facultades que la Propia Ley les otorga y mediante su publicación legal adquieren carácter aplica- tivo y obligatorio.

De lo anterior se deduce que a falta de una definición- de turismo para precisar el concepto jurídico del mismo, hemos de conformarnos con la deficiente definición dada- al contenido de su continente.

Ahora bien, observamos lo que dejamos expuesto, se refie- re solamente al concepto de Derecho Turístico, desde el- punto de vista administrativo (Derecho Público), pero - y las relaciones contractuales entre las partes (turis- tas y prestadores de servicios) que constituyen figuras-

típicas del Derecho Privado, como lo es el contrato de hospedaje?

Sin pretender asentar una tesis definitiva es posible sustentar una conclusión adecuada. Diremos que las relaciones jurídicas turísticas se rigen en parte por disposiciones adecuadas administrativas de imperiosa obligación en su concepto de norma de Derecho Público, y en otra parte por normas que conservan dentro del marco del Derecho Privado, adquieren el rango de Derecho Turístico en virtud de la propia Ley Federal de Fomento al Turismo, que hace a la legislación comun en casos como los citados en la Fracc. X y XXV de su Art. 6o. y la IV y X de su Art. 29 que en Capítulo aparte analizaremos.

3.3 El Turista como sujeto del Derecho Turístico

¿Quiénes son turistas ante el Derecho? como definición a priori diremos que son turistas los sujetos activos de las relaciones contractuales turísticas; con más amplitud y concreción, los que hacen uso o disfrutan de un servicio turístico que reciben, bien sea de un particular prestador de servicios o de las autoridades administrativas que confieren los servicios de esta clase. Más específicamente aún si tenemos en cuenta la administración del turismo y la retulación administrativa de las prestaciones de los servicios turísticos, pudieramos decir, que son turistas, "los sujetos activos o protagonistas del Derecho Turístico Administrativo en cuanto éste surge precisamente en defensa y salvaguarda de aquéllos". (12)

Como fuente normativa que nos sirve después para implantar una definición jurídica del concepto de turista, podemos señalar el Convenio sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo, suscrito en la ciudad de New York, el 4 de junio de 1954, que sus propios efectos lo definía así: "El término turista designa a toda persona sin distinción de raza, sexo, lengua o religión que entre a un territorio de un Estado distinto de aquél en que dicha per

sona tiene su residencia habitual y permanezca en él 24-hrs. cuando menos o no más de 6 meses en cualquier período de 12 meses, con fines de turismo, recreo, deporte, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración".

La definición de nuestra Ley Federal de Fomento al Turismo para el turista en su Art. 3o. nos dice que es turista: "la persona que viaja fuera de su domicilio, con propósitos preponderantes de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar". (13)

En la primera comparación de ambas definiciones, nos encontramos en que en la primera hace referencia exclusivamente a personas que en sus viajes trasponen la frontera, es decir, a un turista proveniente del exterior, que en nuestro caso sería turismo de extranjero o de mexicanos-residentes en el extranjero, cuando entran a nuestro país, o de mexicanos que salen al extranjero. Este criterio de ciencia aduanera sirvió con anterioridad para que algunas tesis plantearan en términos de reconocer como turista solamente a las personas provenientes del extranjero y calificar como paseantes, veraneantes, viajeros, peregrinos, excursionistas, etc. a los desplazamientos de los nacionales dentro de su país.

La definición que nos da nuestro Derecho: la calidad de turista hay que buscarla en la propia Ley de la materia para después analizar su alcance y su mayor o menor acierto. Como acabamos de ver, el Art. 3 de la Ley Federal de Fomento al Turismo nos dice: "Que turista es la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar". Si recogemos la de su precedente--del Art. 4 de la derogada Ley de Turismo de 1961, encontramos desde luego una gran mejoría o mayor precisión de conceptos, puesto que el viejo precepto exigía, por una parte "para ser turista que el sujeto se trasladase de una entidad a otra de la República", es decir, que traspasase las fronteras de cualquiera de las Entidades Fede

rativas, por lo cual, no podía calificarse como turista al sujeto domiciliario en la Ciudad de Pachuca y que pasara sus vacaciones en Tula, en contra, de otra parte - eran tan amplias las finalidades asignadas a los viajeros que lo hicieran por negocios, que habría de considerarse como turistas según la vieja Ley, a los que se -- trasladan de una Entidad a otra para celebrar un contrato de matrimonio o asistir a una fiesta, e incluso huirde la justicia de un lugar buscando amparo en otra Entidad Federativa.

Con gran acierto señala nuestra Ley Federal de Fomento - al Turismo, para reconocer la condición de turista, el - propósito de esparcimiento en el viajero.

Ahora bien, la relación gramatical del referido Art. 3 - no es muy afortunada y puede dar lugar a confusiones en su interpretación. En efecto, cuando dice que "es turista la persona que viaja fuera de su domicilio", ¿qué significado atribuye al concepto de domicilio de los varios sentidos jurídicos que tiene esta palabra? Entendemos - que la Ley ha querido señalar como domicilio la pobla - ción, Estado, región o lugar de su residencia, y si es - así, la interpretación de la Ley en algunos casos pudie - ra llevarnos a incidir en el error de la Ley derogada y, en otros casos a supuestos muy contradictorios, como lo - sería el del sujeto residente en el Distrito Federal que hace un recorrido en la ciudad, utilizando los servicios de un tour al respecto programado por una agencia de viajes, oficialmente registrada en cuyo supuesto, mientras - que los forasteros (extranjeros o nacionales) incluidos - en dicho tour gozaría de los beneficios de dicha Ley por expresa disposición de su Art. 4, el sujeto residente en el Distrito Federal vería mermada su condición porque el tour no traspasa los límites de su residencia, y en su - razón no adquiere conforme al Art. 3 de dicha Ley la condición de turista.

En suma, pues, no toda persona que hace uso de los servicios turísticos merece la condición de turista, no todo-

sujeto que se aloja en un hotel es turista. Pero sí, a toda persona que hace uso de los servicios turísticos se extiende el fuero de turista, y la protección de la Ley en la materia. (14) Lo que propicia una contradicción.

En la Ley General de Población, el concepto de temporalidad en la internación en el país es básica para la calificación de turista. Conforme a su Art. 43, que no se dice "es turista el extranjero que se interna en el país.. .. con fines de recreo o salud, por actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas, ni lucrativas, con temporalidad máxima de 6 meses improrrogables". (15)

Enuncia también la Ley General de Población otras características en la clasificación de extranjeros internados no inmigrantes (recordemos que la inmigración no es turismo). Así, por ejemplo, califica como visitantes locales "a los extranjeros que visitan puertos marítimos, ciudades fronterizas, sin que sus permanencias excedan de 3 días", temporalidad que no aparece en nuestra Ley Federal de Fomento al Turismo, abriendo la duda de que si estos visitantes hemos de considerarlos como turistas ante el silencio de la propia Ley del ramo, o como visitantes locales y no como turistas conforme a la Clasificación de la Ley General de Población, pero si hacen uso de los servicios turísticos, la Ley de la materia los protege como lo citamos en párrafo que antecede.

Si tenemos en cuenta las imprecisiones de las Leyes señaladas en definitiva sobre las definiciones, que dan al concepto de turista, a la extensión del mismo, a las divergencias en nuestro país de las propias leyes del ramo (L.F.F.T. y L.G.P.). Hemos de concluir que no es muy fácil conseguir una adecuada terminología y una referencia del contenido de cada concepto. Esto no obstante, apuntamos a continuación algunas características típicas de los sujetos de la relación turística que puedan servir de base para una mayor investigación:

No es posible asignar al término turista la condición de

categoría filosófica, lógica o jurídica. Simplemente es una designación lingüística de uso común. Ser turista, no es ser como maestro, profesor, panadero, no es pues, un término calificador de la vida social. Es ser simplemente una hacer y un no ser. Es pues, un acto casual u ocasional e intermitente en la vida normal de algunas personas.

A ese acto accidental de una persona se le atribuye la consideración jurídica de acto turístico, desde que, los ordenamientos de los actos jurídicos de turismo recogen y protegen esa actividad ocasional durante el acto mismo; ni antes, ni después.

La protección a la actividad turística se consagra en leyes de orden administrativo, esto es, Derecho Público, lo que hace que el concepto o definición genérica de turista se desdibuje o atenúe para precisarse exclusivamente en la consideración de sujeto activo en el Derecho Administrativo Turístico que protege y salvaguarda en este hacer individual, aunque dicho sujeto no sea turista en la denominación común del término.

Como tal "sujeto activo" ha rebasado el viejo concepto de turista que a este término designa la Ley Federal, de Fomento al Turismo, en cuanto a la misma Ley, extiende su protección a supuestos más amplios que los de su definición.

Se deduce de lo expuesto que, deteriorada la figura de "turista" como concepto jurídico, surge la de acto turístico como terminología más adecuada. En su consecuencia, el Derecho Administrativo Turístico pasa a ser el derecho que regula los actos turísticos y protege al que los realiza, sea o no turista. (16)

La Ley protege al sujeto activo, frente al sujeto pasivo ya que ambos entran en la misma relación o sea frente al prestador de servicios.

3.4 Organismos prestadores de servicios turísticos y su reglamentación

El Art. 27 de la Ley Federal de Fomento al Turismo nos indica quienes son prestadores de servicios turísticos: "son tanto como personas físicas como personas morales", en este caso tenemos:

Guías de turista "es la persona física que autorizada por la Secretaría de Turismo presta servicios de información ilustrativa, conducción o compañía a turistas nacionales y extranjeros mediante una remuneración aprobada por la propia Secretaría. Sólo las personas que cuenten con la autorización respectiva podrán ejercitar dicha actividad". (17)

Agencias de Viajes, la definición más propia de éstas la encontramos en la legislación española, la cual la define como, "las empresas de carácter mercantil que ejercen actividades de mediación entre los prestadores de servicios y los turistas". (18)

Dichas empresas conforme al texto español, la cual nos dice que "la titularidad de éstas debe de estar a cargo de una persona moral o sea que la titularidad de las agencias de viajes debe estar constituida en forma de sociedad mercantil, no puede recaer en una persona física, ya que el desempeño de ésta es un servicio de mediación entre el viajero y el prestador de servicios, por lo cual constituye una profesión mercantil y no una empresa mercantil. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia del mes de Septiembre de 1975, en términos generales, nos la define como: "Las actividades de dichas agencias de viajes son de reservar a los turistas habitaciones y demás servicios conexos en hoteles y establecimientos de habitaciones, lo que quiere decir que dichas actividades equivalen a las de un corredor mercantil especializado en la materia". (19)

Transportes turísticos, son todos aquéllos medios que sirven a los turistas para trasladarse de un lugar a

otro, pero solamente para uso exclusivo de aquéllos, por lo que es difícil dar una definición completa de éstos, ya que los turistas muchas veces no usan este tipo de medio de transportes, porque es más caro que el normal.

Hoteles y alojamientos turísticos, estos los podemos definir como "las dedicadas de modo profesional o habitual, mediante un precio, a proporcionar habitación amueblada a las personas con o sin otros servicios de carácter complementario".

Alojamientos turísticos de carácter no hotelero dentro de los que comprendemos albergues, campamentos para coche-casa, bungalos y departamentos amueblados, los cuales nada más tienen el carácter de dar alojamiento y no dar otro tipo de servicios. (20)

Restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets, de los primeros podemos decir "que son aquellos en que los turistas toman sus alimentos, mediante el pago respectivo, cualquiera que sea la denominación del lugar para hacer las comidas como pueden ser fondas, restaurante de primera o segunda categoría".

Son prestadores de servicios aunque en nuestra legislación no haga mención alguna de ellos y cuya misión desempeña generalmente por las agencias de viajes, organismos públicos y asociaciones civiles, las agencias de información turística que han sido definidas por la legislación española como "personas naturales o jurídicas, que de manera eventual presten servicio de información, orientación o asistencia a turistas, tanto en materia monumental, artística o histórica, como sobre comunicaciones y alojamiento y en general, acerca de cuanto pueda ser de interés para el conocimiento del patrimonio turístico y la utilización de los medios existentes al servicio de los viajeros". Esta mención que nos parece de suma importancia y que no está regulada en nuestra Ley, la hace Enrique Pérez Bonnin en su "Tratado Elemental de Derecho Turístico".

3.5 Motivaciones turísticas

En ciertos niveles de progreso y en varias épocas, destacando sobre todo en nuestro tiempo, algunos hombres, - algunas clases sociales, han conseguido establecer con la naturaleza, lo que Defert titula como "un nuevo con - trato". Este es el resultado y la expresión de unas demandas nuevas, de unas exigencias originales del hombre. "Se busca en la naturaleza el placer, el reposo, la tran - quilidad, es decir, un conjunto de bienes de carácter re - finado, de placer físico agradable en la playa, o la exal - tación de una carrera en la nieve; placer estético en la contemplación de un amanecer o de un panorama; satis - facción de un aficionado buscando y estableciendo el ca - tálogo de la flora local, etc. Todo ello que constituye la tela de fondo de las vacaciones, no es otra cosa que una forma muy original de disfrutar las vacaciones gozan - do de la naturaleza". (21)

Desde el punto de vista jurídico, el carácter fundamen - tal de este goce consiste en que el hombre utiliza a la naturaleza y usade ella, sin destruirla. El goce turís - tico se basa en la necesidad y en la convivencia de que la oferta de satisfacciones y de sugerencias que la natu - raleza encierra, permanezcan inalterables y aún se enri - quezcan mediante trabajos o esfuerzos singulares. Para - el turista, los bosques, las plantas, los ríos, los vol - canes, las playas, las montañas, etc., vuelven a recubrir se de un carácter hasta cierto punto sagrado y deben de - ser vigilados, cuidados, ordenados y protegidos, para - que puedan seguir cumpliendo su función de atraer, sin - merma alguna de interés y de sus posibilidades, al con - trario, con enriquecimientos sucesivos.

Esta es una de las grandes motivaciones turísticas, "la - naturaleza". La otra, sin duda alguna, tiene también un gran nombre: "la civilización". Con el transcurso de - los siglos, a lo largo y a lo ancho del mundo, pueblos - diversos han ido dejando huellas permanentes de su paso -

por el mundo. Muchas ya han desaparecido; otras permanecen en el olvido o yacen escondidas, pero gran cantidad de monumentos, de ruinas, de obras cuidadas y reconstruidas, aparecen a nuestra vista como objetos de estudio, de deleite, de contemplación curiosa.

Siguiendo el curso de los siglos, estas obras materiales-objetos, piedras o libros componen en todo el mundo la historia viva y ejemplar de la humanidad que progresa y retrocede, tratando de alcanzar, siempre, niveles más elevados de cultura y de formas sociales. Nos encontramos por lo tanto, con un caudal extraordinariamente rico, de ejemplos, de enseñanzas, de antecedentes, de proyectos, que constituyen el pedestal firme y seguro de la existencia actual. (22)

Es muy pequeña la exigencia de intereses necesaria para que este caudal de cosas, que nos han ido legando nuestros antepasados, sea capaz de incitarnos y de llamarnos la atención, sugestivamente a su contemplación, a su conocimiento directo vivo.

En este punto, conviene citar también otros motivos subsidiarios: los lugares conectados con las religiones y las creencias, los puntos geográficos donde tuvieron lugar acontecimientos históricos de relieve, las ciudades y poblaciones donde nacieron hombres famosos, los centros culturales donde se imparten enseñanzas y atracción internacional, etc.

Puede decirse que, un punto de motivaciones para el turismo, el mundo visto como naturaleza o como civilización, se organiza y se ofrece por entero a la imaginación, al afán de descanso o de placeres, a la búsqueda intelectual a las pretensiones de contactos directos humanos y sociales de los hombres de hoy, sin limitación alguna. (23)

3.5.1 Importancia de las vacaciones dentro del turismo

Interesaba establecer este cuadro amplio en el que tienen lugar las múltiples actividades humanas, inventadas para

llenar el tiempo libre porque con esa perspectiva puede precisarse exactamente el papel y el sentido real de las vacaciones y el turismo.

El tiempo libre es la base principal de las vacaciones, -- éstas suponen la regulación legal de parte de ese tiempo libre; el turismo en sus diversas facetas, concebido en forma amplia y extensa, es una de las posibles actividades humanas, para realizar tales vacaciones.

No es difícil encontrar, en los últimos años, estudios -- comparativos y estadísticas sobre la situación mundial, -- en lo que respecta a las vacaciones. Precisemos el concepto un poco más, cuando se habla de vacaciones hay que entender "vacaciones pagadas". Por una sencilla razón, -- porque las vacaciones sin paga no son sino la manera más absurda de obligar a los hombres a cambiar de trabajo.

El turismo, inicialmente, no fue consecuencia obligada de las vacaciones, pero tal como se entiende hoy, las vacaciones y el turismo son dos nociones íntimamente enlazadas o interdependientes. Hay muchas formas de pasar las vacaciones, según el tiempo, la economía, el interés, la afición, los deseos de las personas. El turismo, es sin ningún motivo o género de dudas la más completa, la más productiva de las materias.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO III

1. González A. Alpuche, Rafael. Temática y Legislación Turísticas. Asoc. Nal. de Abogados. México 1978. p.567
2. Ibidem. p. 564
3. Bonet Correa, José. La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual. Instituto de Estudios Turísticos. - Madrid 1965. p. 202
4. Arrillaga, José I. Sistema de Política Turística. Ed. - Aguilar, Madrid 1965. pp. 200 y ss.
5. Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al Estudio del Turismo. Textos Universitarios. México 1967. p. 37 y ss.
6. Hunziker W. Un siglo en Suiza y Europa, citada en la Revista de Turismo. Verna 1962. p. 98 y ss
7. Evolución respectiva del Turismo. Revista de Turismo. México 1962. p. 42 y ss
8. Ortuño Martínez, Manuel. Op. cit. p. 39
9. Arrillaga, José I. Op. cit. p. 200 y 22
10. Pérez Bonnin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Ed. Daimon. Madrid 1978. p. 83
11. Ibidem. p. 84
12. Ibidem. p. 90
13. Ley Federal de Fomento al Turismo. México 1974. art. 3o.
14. Ibidem. Art. 4o.
15. Ley General de Población. México 1974. Art. 43
16. Pérez Bonnin, Enrique. Op. cit. p. 96
17. Reglamento de Guías de Turistas. México 1967, Art. 1
18. Estatuto Ordenador de las Empresas Turísticas de la Legislación Española. Madrid 1975. Art. 5o.
19. Diario Oficial de la Federación. México IX-1975
20. Pérez Bonnin, Enrique. Op. cit. p. 119
21. Ortuño Martínez, Manuel. Op. cit. p. 49
22. Pérez Bonnin, Enrique. Op. cit. pp. 241 y ss.
23. Enciclopedia Salvat. El Ocio y el Turismo. Barcelona 1973 pp. 63 y ss.

C A P I T U L O I I I

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTACION JURIDICA
MEXICANA APLICABLE Y AUXILIARES AL TURISMO

- 4.1 Preceptos Constitucionales y Comentarios
- 4.2 Ley Federal de Fomento al Turismo
- 4.3 Legislación Aduanal
- 4.4 Legislación Sanitaria
- 4.5 Ley General de Población
- 4.6 Reglamento de la Ley General de Población

Antes de iniciar el estudio de los diversos ordenamientos legislativos referentes a la materia turística que nos rige en México, consideramos necesario analizar los Artículos Constitucionales que directa o indirectamente tienen relación con el fenómeno en estudio. (1)

4.1. Preceptos Constitucionales y Comentarios

Art. 1º. "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Comentario. La Constitución Mexicana tiene la doble ventaja de proteger al hombre en su aspecto individual o en grupo. La protección que otorga ésta, así como los derechos que da son para todo individuo que se encuentre en el país, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, raza o creencia.

Art. 11. "Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar su residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. 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 las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes de inmigración y emigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Comentario. Este artículo es el que nos otorga la libertad de viajar a través del país sin ningún documento o permiso, lo que nos otorga la garantía de libre tránsito o circulación, a no ser que haya una disposición en contrario por parte de alguna autoridad. Estas se refieren a las dadas por autoridades judiciales, que es cuando se viola alguna ley, o cuando son de carácter administra

tivas, en las que el Presidente de la República tiene el mando de ellas como son las de migración, puede impedir la entrada al país de persona determinada por no cumplir con los requisitos establecidos, o por ser portadores de alguna enfermedad contagiosa.

Art. 33. "Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas por el Art. 30 (la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización). Tiene derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, pero el Ejecutivo tiene la facultad de exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente sin necesidad de juicio previo, a todos los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, los extranjeros no podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país",

Comentario. La Constitución procura la solidaridad de carácter internacional otorgando protección a los extranjeros, pero el Ejecutivo tiene la facultad de expulsar los sin juicio previo cuando lesionen la integridad del país.

Esta disposición es muy importante en la materia de turismo, ya que esta última requiere la protección de los derechos de las personas que ostentan la calidad jurídica de turista.

Art. 73. "El Congreso tiene la facultad:

Fracc. VII. Para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Fracc. XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Comentario. Estas dos fracciones otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias que considere de interés vital para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y eco

nómicos de la misma. En la última fracción, nos da a entender que tiene facultad para legislar respecto de aquellas materias que por su importancia deben de consignarse ordenamientos federales como son los referentes al turismo.

Art. 76. "Son facultades exclusivas del Senado:

Fracc. I. Aprobar los Tratados y Convenios que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras..."

Comentario. Hay dos sistemas principales que realizan, de diferente manera cada cual las relaciones de la Cámara de Senadores y el Ejecutivo: el sistema Parlamentario y el sistema Presidencial. En el primero la actuación del Ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de Parlamentario. En el segundo, el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama Presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del Ejecutivo, esto es el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la Asamblea deliberante.

El sistema Parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento que se supone es el representante genuino de aquél.

Art. 89. "Son facultades y obligaciones del Presidente de la República:

Fracc. II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho (de Estado).

Art. 90. "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Comentario. En nuestro sistema sólo el Presidente de la República es el único que puede nombrar a los Secretarios de Estado pero éstos a su vez deben de subordinarse a lo que establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, decretada por el Congreso.

Hacemos mención a estos dos Artículos, ya que dentro de ellos se ubica la Secretaría de Turismo.

Art. 120. "Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales".

Comentario. Todas las Leyes emanadas del Congreso deben de ser hechas valer por los Gobernadores de los Estados. En este Artículo entra la Ley Federal de Fomento al Turismo.

Art. 131. "Es facultad privativa de la Federación, gravar la mercancía que se importe o se exporte, o bien que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía. La circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia ...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio congreso, para crear otras, así como para restringir y para prohibir el tránsito, las importaciones o exportaciones de productos o artículos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier propósito, en beneficio del país".

Comentario. "La primera disposición, regula materias muy diversas y establece como derecho exclusivo de la Federación reglamentar y hasta prohibir que viajen por territorio nacional cualquier clase de productos, se trata de facultad de policía y su objeto es proteger la seguridad

dad interior. El segundo párrafo de este Artículo otorga al Ejecutivo la posibilidad de legislar en materia impositiva referida al comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, siempre que el Congreso haga la debida delegación". (2)

4.2 Ley Federal de Fomento al Turismo

La Ley Federal de Fomento al Turismo de 29 de diciembre de 1973, promulgada el 7 de enero del año siguiente y publicada el 28 de enero del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación. Se compone de diez Capítulos que contienen la regulación de las siguientes materias:

Capítulo I

Disposiciones Generales

El cual nos señala todas aquellas características referentes a la mencionada Ley, tales como: que es de interés público, que es Federal, que tiene por objeto el fomento de Turismo, y la protección de toda la actividad turística, por la Secretaría de Turismo, la protección, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos, nos da también la definición de turista, "el cual es la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso, o cualquier otro similar". Da la protección tanto al turista como al prestador de servicios públicos.

Capítulo 2

De la Jurisdicción y Competencia.

El cual analizaremos en capítulo posterior.

Capítulo 3

De la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo.

El cual nos dice que se crea tal Comisión con el objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos en los que intervengan dos o más Secretarías o Dependencias del Ejecutivo Federal. La cual se integrara por el Titular de la Secretaría de Turismo, los Subsecretarios que designen los Titulares de las Secretarías de Goberna

ción, Marina, Hacienda, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio Salubridad y Asistencia, de la Reforma Agraria.

Capítulo 4

Del Fomento al Turismo.

El cual nos señala que por los elementos materiales y por su capacidad económica, así por los múltiples recursos de que dispone el Estado es el instrumento idóneo para llevar a cabo amplios planes de fomento, publicidad y atracción turística. Estos planes no pueden concebirse a la ligera, sino que deben ser el resultado de un trabajo intenso de preparación, que será la obra de técnicos y de especialistas en las materias correspondientes. Análisis de mercados, estudios de Zonas, países y grupos sociales, información sobre corrientes turísticas, medios de transportes y de alojamientos, diversiones, etc. Todo esto exige una preparación adecuada, unos conocimientos, un equipo técnico suficiente.

Capítulo 5

~~De los Prestadores de Servicios Turísticos.~~

Nos menciona que son prestadores de servicios turísticos: los guías de turistas, las agencias de viajes, los transportes exclusivos de turismo, hoteles, restaurantes, bares, centros nocturnos y cabarets turísticos. El mencionado capítulo nos indica cuales son los derechos de los prestadores de servicios turísticos: ser incluidos en los catálogos turísticos, ser inscritos en el Registro Nacional de Turismo, gestionar ante la Secretaría de Turismo la intervención de ésta para obtener créditos destinados a la ampliación, establecimiento o mejora de los servicios turísticos, recibir asesoramiento de dicha Secretaría. Las obligaciones de los prestadores de servicios son: dar un buen servicio a los turistas, colaborar con la política de fomento turístico que lleve a cabo la Secretaría de Turismo, mantener los precios autorizados por dicha Secretaría con respecto al cobro de sus servicios, realizar su publicidad sin lesionar la dignidad nacional, deben de informar con veracidad sobre los

servicios que ofrezcan, respetar las reservaciones que -
les hagan con anterioridad en los términos y condiciones
en que se hayan pactado, dar sus servicios sin descrimina
ción alguna, deben de registrarse ante la Secretaría de
Turismo para recibir la autorización respectiva de su -
ejercicio.

Capítulo 6

Del Turismo Social.

Nos indica la política de la Secretaría de Turismo para
el turismo social, el turismo social es creado con la in
tención de que todo tipo de clases puedan participar en
los programas turísticos, con precios a su alcance para -
no desequilibrar su economía. La mencionada Secretaría
promoverá, celebrará o aprobará los convenios necesarios
para lograr que los habitantes de nuestro país puedan --
viajar dentro del mismo en planes o paquetes familiares-
o de grupos, con un costo sumamente inferior. También -
coordinará, formulará programas especiales para grupos -
de estudiantes, empleados públicos, profesores, trabaja
dores en general cuando los patrones de estos tengan in
tención de crear el turismo social.

Capítulo 7

De las Empresas Turísticas Ejidales y Comunales.

El cual nos señala que la Secretaría de Turismo coordina
rá con la Secretaría de la Reforma Agraria para promover
la constitución de empresas turísticas ejidales y comuna
les en zonas de desarrollo turístico, para lo cual la Se
cretaría de Turismo les dará técnica a las empresas tu
rísticas ejidales y comunales, podrá crear centros de ca
pacitación de ejidatarios y comuneros que deban prestar
sus servicios en dichas empresas.

Capítulo 8

De las Zonas de Desarrollo Turístico Nacional.

El cual nos señala que estas zonas son aquellas que con
siderando como tales, las que por sus cualidades natura
les, culturales o típicas constituyan un atractivo turís

tico, cuando una zona haya sido declarada zona de desarrollo turístico nacional la Secretaría de Turismo propondrá a las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos y las facilidades necesarias.

Capítulo 9

Del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Este capítulo, nos habla de la creación de dicho fondo - que tendrá encomendado asesoramiento, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo, tales como: impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística, llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos fomentar y orientar la inversión privada hacia aquellas zonas y proyectos turísticos de interés nacional, garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorgue esta a personas dedicadas al turismo, otorgar créditos directos para el uso de los planes y de los paquetes de turismo social interior, dicho fondo de constituirá con las aportaciones del Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Municipales organismos y empresas públicas y los particulares.

Capítulo 10

De las Infracciones.

El cual nos señala que la Secretaría de Turismo para cumplir con las atribuciones que esta Ley y Reglamentos le señalen, podrá sancionar al infractor de esta Ley o de los Reglamentos de la misma.

4.3 Legislación Aduanal

Desde los textos constitucionales hasta las normas más concretas sobre el orden público, apreciamos un conjunto legislativo, que tiene por objeto directo influir sobre el fenómeno turístico.

A dichas disposiciones hay que añadir aquellas específicas que deben de cumplir todo extranjero a la entrada al territorio nacional, como lo son aquellas referentes a -

los impuestos de aduanas.

"Constituyendo el Derecho Aduanero un conjunto de normas existentes en todos los países con la finalidad de proteger la producción nacional, de forma que se establezcan aranceles o impuestos más o menos elevados para contrarrestar la tendencia a importar artículos del exterior.. .. resulta fácil comprender tal normativa, que reviste una extraordinaria y compleja casuística, supone en todo caso un grave obstáculo para el turismo, ante la inseguridad que los viajeros puedan tener a la hora de pasar las fronteras si se les permitirá o no entrar en el país que visiten o que saquen del mismo cuando llegue el momento de partida, determinados objetos". (3)

Por esto, que una vieja aspiración de todos los países interesados en la promoción de corrientes turísticas hacia los mismos, radique precisamente en la concesión a los turistas de una especie de franquicia, con las debidas precisiones, al objeto de evitar que el turismo pueda convertirse en un fácil pretexto de eludir el cumplimiento de aquella norma.

Así el turista que llega al país, se le permite traer consigo una serie de enseres, objetos y bienes, que quedan exentos de impuestos aduanales.

"El único camino posible para conseguir la realidad de los propósitos turísticos era la suscripción de un convenio o acuerdo en el que recíprocamente quedasen obligados aún cuando en el mismo se pactase, todos aquellos Estados que lo suscribieran ... llevándose a feliz término el propósito mediante la firma el 4 de junio de 1954, en el llamado Convenio Sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo". (4)

La importancia de este Convenio Aduanero para el Turismo en lo que puede repercutir como orientador de nuestra Legislación Turística. Consta dicho Convenio de 25 artículos, de los cuales, los 12 primeros son materia sustantiva turística, refiriéndose los restantes a cuestiones de

suscripción, vigencia, denuncia y arbitraje. Su propósito principal es el fomento al turismo internacional, y así leemos en su articulado "los Estados contratantes tratarán de no adptar procedimientos aduaneros que pudieran obstaculizar el fomento internacional" y, que así mismo los Estados contratantes tratarán de facilitar los trámites a los turistas "procurarán" emplazar sus instalaciones y servicios aduaneros respectivos lo más próximos posibles entre sí y hacer funcionar en el mismo hora rio sus servicios. (5)

Determina en su artículo 2 las condiciones exigidas para la libre importación de los artículos comprendidos como parte del equipaje del turista tales como "que sean para uso personal de los propios turistas que las importen; - que los lleven consigo o en el equipaje que los acompañen; que no existan motivos para temer tal abuso; y - que tales sean reexportados por el turista al salir".

También el Congreso Interamericano de Turismo celebrado en el año del 62, recomendaba a los Gobiernos de los Estados americanos considerar la posibilidad de adoptar procedimientos para que los turistas pudiesen:

- 1) Importar temporalmente al país que visitan libre de derechos e impuestos todos los efectos personales que sean para uso exclusivo de los turistas y que no se introduzcan con el propósito de enajenarlos.
- 2) Portar consigo, en tránsito, a través del país que visitan, sin tener que pagar o garantizar derechos o impuestos, artículos que no sean de su uso personal y cuyo valor no exceda de 300 dólares; y con garantía respectiva cuando el valor de dichos artículos en el propio caso, sea superior a la indicada suma. (6)

Entre otras de las recomendaciones establecidas en el mencionado Congreso, encontramos la de estudiar la posibilidad de que los turistas que retornan al país de su residencia, sólo pueden gozar de la franquicia aduanal por -

lo que toca a los artículos adquiridos material o efectivamente en el país o los países que visitaron con trato especial para aquéllos productos que sean típicos o de producción nacional.

Dentro del marco de nuestro orden jurídico, conviene en este estudio hacer una evaluación de las disposiciones aduaneras, que de modo directo o de modo indirecto tengan una relación con el turismo. Por lo que

Art. 291. "Nos dice que deben de ser considerados como pasajeros con condiciones especiales los turistas, los - que según este Código comprobarán su calidad migratoria con el documento legal que les expidan las autoridades - de migración en la inteligencia de que los pasajeros en general, tienen derecho a importar libre de impuestos aduanales, sus equipajes". (7)

Art. 292. "Determinar que los pasajeros especiales en nuestro caso los turistas comprobarán su calidad migratoria con el documento legal que les expidan las autoridades de migración o sus auxiliares".

Art. 294. "Dispone que los pasajeros en general tienen derecho a importar y exportar libres de impuestos aduaneros sus equipajes".

Art. 296. "La exportación de los objetos o prendas, - que los turistas hayan dejado olvidados en el país, se les permitirá libre de impuestos cuando dicha circunstancia se compurebe por medio de correspondencia del propietario, certificada por el Cónsul Mexicano en el país de su residencia que haga constar, además, que el interesado radica en el extranjero y que vino a la República Mexicana en calidad de turista".

Art. 297. Señala además que se les "Concederá a los turistas la franquicia a la libre importación de tiendas - y catres de campana y ropa de casa habitación, de utensilios de cocina, mesas y sillas plegadizas en cantidad - que no sea excesiva y un aparto de radio o televisión por

tátil. Además la exportación de artículos de plata labrada y objetos típicos del país".

Art. 300. "Considera como equipaje exento de impuestos aduaneros:

1. La ropa, alhajas, y demás artículos de uso personal del viajero.
2. Un arma de fuego y hasta 50 cartuchos.
3. Un kilo de tabacos labrados.
4. 50 libros.
5. Los instrumentos científicos y de otra clase.
6. Una cámara fotográfica y una cinematográfica portátil y 12 rollos en blanco.
7. Artículos para deportes que no sean en cantidad excesiva.
8. Los juguetes usados para los niños que vengan con los pasajeros.
9. Los bultos, petacas y demás embalagues en que se importen o se exporten equipajes".

Art. 303. "La Secretaría de Hacienda por conducto de la respectiva Dependencia, quedará facultada para la fijación de normas especiales tanto para la revisión de equipaje como para documentar vehículos de importación temporal, en los casos en que también se trate de grupos organizados".

Art. 307. "Determina cuando proceden los impuestos aduaneros, o sea, cuando al practicarse la revisión, se encuentran artículos que no pueden pasar por la franquicia otorgada.

En el supuesto de inconformidad a este artículo, el pasajero afectado, tendrá la posibilidad de acudir al Jefe de la Aduana o, en su caso, recurrir a la Dirección General de Aduanas".

Art. 368. "Autoriza la importación temporal de vehícu-

los pertenecientes a turistas por un plazo de seis meses y de transeúntes por el término de un mes".

Art. 369. "Y los siguientes regulan la tramitación que ha de darse a la importación temporal de estos vehículos y a la de su salida".

4.4 Legislación Sanitaria

El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en su libro primero, Capítulo I, se refiere a la sanidad internacional, cuya vigilancia corresponderá a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Dicho servicio sanitario de carácter internacional estará sujeto a los Tratados y Convenios Internacionales vigentes, las disposiciones del propio Código y de sus Reglamentos y a las que especialmente dictó el Consejo de Salubridad General. El Capítulo II del citado Título, está destinado a la sanidad en materia de migración, y en él se previenen normas de directa relación con el turismo, cuya relación resumimos de la siguiente manera: (8)

Art. 355. Dispone que "toda persona que pretenda entrar al territorio nacional será sometida a examen médico cuando estime conveniente la autoridad sanitaria".

Art. 357. "Se enumeran las enfermedades que impiden a las personas que las padezcan, internarse en el territorio nacional, estas son: peste, cólera, fiebre amarilla y viruela.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia determinará de acuerdo con el art. 130 (enfermedades infecciosas, en período transmisible, que sean portadoras de agentes infecciosos o se sospeche que estén en período de incubación por provenir de lugares infectados), que otras enfermedades transmisibles quedarán sujetas a lo establecido en el párrafo anterior".

Art. 359. "Se señala la prohibición de entrar al territorio para los extranjeros ebrios consuetudinarios e in-

dividuos adictos al uso de estupefacientes y psicotrópicos".

Art. 363. "Impone a todas las personas que entren al país la necesidad de acreditar con certificado expedido por la autoridad sanitaria competente, que han sido vacunados contra la viruela dentro de los tres años anteriores o de lo contrario serán vacunados al momento de la internación".

En su Capítulo III el art. 364 y siguientes, regulan las normas de sanidad marítima, aérea y terrestre, en lo que se refiere entre otras disposiciones, a la entrada de pasajeros y tripulantes al territorio nacional, así como de aquéllos que pretendan bajar a tierra o se encuentren en tránsito por el mismo.

De todo lo anterior podemos resumir, que los requisitos que deben de cumplir los turistas extranjeros que pretenden internarse en nuestro territorio son:

Satisfacer el examen de las autoridades sanitarias.

Presentar el Certificado Internacional de Vacunación.

4.5 Ley General de Población

Es el conjunto de condiciones impuestas por el Estado al extranjero que desea vivir en su territorio en definitiva o temporal (inmigrantes y no inmigrantes) sujeto a la norma vigente para la sociedad que en él tiene su asiento.

Sobre estas bases la condición migratoria de los turistas es una condición muy especial por la política seguida por la mayoría de los Estados en su afán de facilitar la documentación migratoria turística dados los múltiples beneficios que este movimiento trae consigo para la situación económica del país.

La condición migratoria está regulada por la Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación es quien se encarga de ejercer las atribuciones que otorga dicha Ley.

O sea que todo lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio están a cargo de dicha Secretaría, como organizar y coordinar los servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, revisar la documentación de los mismos, aplicar esta Ley y su Reglamento.

Ya hemos calificado al viajero por placer, como un individuo con situación migratoria en calidad de tránsito y con la condición de turista. Dicha calidad se integra con la solicitud que hace el interesado ante la autoridad correspondiente para internarse a un país con móviles exclusivos de recreo o descanso o cualquiera de los enumerados en la Ley Federal de Fomento al Turismo. Por otro lado, la aceptación la efectúa el Estado, extendiendo su documentación correspondiente, previa identificación de la persona, comprobación de la nacionalidad, etc. así como la fijación del plazo máximo durante el cual podrá el turista permanecer en el territorio nacional. Todos estos diferentes trámites deben de ser lo más llanos posibles sin formalismos innecesarios que llevarían mucho tiempo y se presentarían como una barrera y obstáculo a una función tan sencilla como debe de ser la de la admisión del turista. (9)

Art. 7. "Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio, la Secretaría de Gobernación corresponde:

- I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios.
- II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.
- III. Aplicar esta Ley y su Reglamento; y
- IV. Las demás facultades que le confiera esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias".

Art. 8. "Los servicios de migración serán:

- I. Interior
- II. Exterior

Art. 11. "El tránsito internacional de personas por - puertos, aeropuertos, y fronteras sólo podrán efectuarse por los lugares asignados para ello y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades mi - gratorias".

Art. 12. "La Secretaría de Gobernación podrá cerrar - temporalmente los puertos marítimos, aéreos y fronteras, al tránsito internacional por causas de interés publi - co".

Art. 13. "Los nacionales y los extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar los requisitos exigidos por la presente Ley, sus Reglamentos y otras disposicio - nes".

Art. 17. "Todo lo relativo a la vigilancia e inspec - ción de personas por aire tierra y mar, cuando tengan ca rácter internacional, quedan a cargo del servicio de mi - gración con excepción de las funciones de sanidad".

Art. 38. "Es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la entrada de extranjeros cuando - así lo deter~~mine~~ el interés nacional".

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

- I. No inmigrante.
- II. Inmigrante.

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

- I. Turista: Con fines de recreo o salud, para activi - dades artísticas, culturales y deportivas, no remunera - das ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables".

Art. 62. "Para internarse en la República, los extran - jeros deberán de llenar los requisitos siguientes:

- I. Presentar certificado oficial de buena salud física

y mental, expedido por las autoridades del país de donde proceden, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.

II. Aprobar el examen que efectúen las autoridades sanitarias.

III. Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que le sean solicitados.

IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria".
(10)

4.6 Reglamento de la Ley General de Población

Art. 10. "Las disposiciones de este Reglamento son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población, los principios de la política de población, las actividades del Consejo Nacional de Población, la entrada y salida de personas al país, la responsabilidad migratoria en materia de transporte y la emigración y la repatriación de los nacionales".

Art. 53. "La Secretaría organizará y coordinará los distintos servicios de Población en materia migratoria".

Art. 54. "Para la atención de los asuntos de orden migratorio, el servicio de Migración se dividirá en la siguiente forma:

I. Interior, que comprende los servicios central, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y

II. Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero.

Art. 55. "Para la prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior, se fijan las siguientes facultades:

I. Al Servicio Central

La tramitación de todos los asuntos de carácter general en materia migratoria.

Imposición de modalidades al tránsito internacional.

Estudio y tramitación de las solicitudes o casos que se presenten sobre admisión, salida, permanencia, documentación o cambios de calidad o característica migratoria de los extranjeros.

Imposición de sanciones por violación a la Ley y a este Reglamento.

Vigilancia de la población extranjera.

Resolución de las consultas formuladas por los otros ser vicios.

El registro de extranjeros y emigrantes.

II. A los Servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional corresponde:

Vigilar el tránsito migratorio que se efectúe con arreglo a las disposiciones de la Ley y de este Reglamento.

Impedir que entren y salgan del país, las personas que no hayan llenado los requisitos correspondientes.

Efectuar la inspección migratoria a bordo de los trans portes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros.

Cumplir los acuerdos y disposiciones que emanen del Servicio Central.

III. El Servicio Exterior tendrá a su cargo:

La documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse en el país".

Art. 63. "Para los efectos de este Capítulo se considerará movimiento migratorio al tránsito internacional de ex tran jeros o de nacionales ya sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo de los internacionales".

Art. 77. "Los extranjeros que se internen en el país, de conformidad con las disposiciones aduanales aplicables, tendrán derecho a importar temporal o definitivamente, bienes personales o de uso familiar según la cali

dad o característica migratoria que les confiera".

Art. 96. "Toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país como no inmigrante debe de ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, quienes podrán delegar a los jefes de los - Servicios o al personal que se faculta".

Art. 97. "Turista. Tratándose de la internación de turistas se observará lo siguiente:

La autorización para permanecer en el país, se concederá hasta por seis meses, y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada se podrá conceder un plazo para la salida del extranjero.

En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a seis meses, la - Secretaría podrá cuando lo estime pertinente, ampliar la temporalidad hasta cumplir los seis meses. Es preciso - que la solicitud se presente antes del vencimiento de la temporalidad señalada en la tarjeta del turista.

Se les recogerá su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandone el país en forma definitiva y - se remitirá al servicio central". (11)

BIBLIOGRAFIA CAPITULO IV

1. Córdova R., Luis. Elementos de Turismo Comparado. Comisión de Estudios del Patrimonio Turístico en México. México 1959. p. 7.
2. Rabasa, Emilio O. Mexicanos Esta es tu Constitución. Ed. Cámara de Diputados. México 1968. pp. 9 y ss.
3. Pérez Bonnin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Ed. Daimon. Madrid 1978. p. 236.
4. Ibíd. p. 237.
5. Convenio sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo. Convención sobre Facilidades Aduaneras. Acta Final del Congreso Internacional de Turismo. Nueva York 1954.
6. Carrillo Corona, Alfonso. Régimen Jurídico del Depto. - de Turismo. Tesis Prof. Facultad de Derecho U.N.A.M. México 1967. pp. 55 y ss.
7. Código Aduanero Mexicano. Ed. Porrúa 1979
8. Código Sanitario Mexicano. Ed. Porrúa 1979
9. San Martín y Torres, Xavier. Nacionalidad y Extranjería. Ed. Mar, S.A. México 1954. pp. 227 y ss.
10. Ley General de Población. Ed. Porrúa 1979
11. Reglamento de la Ley General de Población. Ed. Andrade, S. A. México 1978.

C A P I T U L O V

LA SECRETARIA DE TURISMO, CONSEJO NACIONAL DE TURISMO

Y SU POLITICA

5.1 Departamento de Turismo

En capítulo anterior relativo a la Historia del Turismo en México, mencionamos el antecedente de la creación del Departamento de Turismo. Este Departamento se estableció en el año de 1958, desde este momento se crea un Organismo autónomo de cualquier Secretaría, el que estaría a cargo del Ejecutivo Federal, de este modo tenía un campo más amplio de acción, teniendo que atender al turismo en sus múltiples aspectos; servicios, recursos, transportes y promoción. De esta manera se obtenía un mayor control sobre la materia y una mejor atención a los problemas relacionados a la misma, ya que todas las determinaciones se efectúan directamente con acuerdo del Ejecutivo.

La creciente importancia del turismo como vehículo de integración nacional y factor clave de desarrollo económico y social ha determinado al Legislador y al Ejecutivo Federal que hayan creado a lo largo de los últimos años, diversas formas de integración, organización administrativa para el fomento de servicios con el objeto de lograr una mejor coordinación de los esfuerzos, la eficacia de la acción integral y concretar la visión democrática en su desempeño. (1)

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

Un amplio y vigoroso apoyo institucional ha hecho posible sentar bases para la estructuración de vastos proyectos turísticos, el impulso a los mismos. La necesidad de fortalecer en lo interno y en lo externo las actividades del Estado Mexicano en materia de turismo, de participar con mayor amplitud en la orientación y fomento de

este trascendental renglón de la economía, aunada a la reiterada petición de los sectores interesados, hace conveniente transformar al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo. (2)

5.2 Secretaría de Turismo

En la iniciativa de ley de reformas a la Ley de Secretarías de Estado, del 30 de diciembre de 1974, por lo que hace a la transformación del Departamento de Turismo a Secretaría de Turismo, se debió a la necesidad de fortalecer las actividades turísticas al igual que en otros países en desarrollo.

En el Capítulo I del Reglamento de la Secretaría de Turismo al hablar del ámbito de competencia de la Secretaría, nos señala que la misma depende del Poder Ejecutivo Federal, y tiene a su cargo "el despacho de los asuntos relacionados con el turismo, y para el estudio, planeación y despacho contará con las unidades respectivas siguientes":

5.2.1 Secretaría

Dentro de ésta vemos que las atribuciones que tiene el Secretario son: las delegables; la de representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Turismo, podrá para su mejor distribución y desarrollo de los mismos conferirlas a funcionarios subalternos. Y las atribuciones no delegables, dirigir los destinos de la misma, aprobar los planes y programas sectoriales conforme a la política que determine el Presidente de la República Mexicana, proponer al mismo los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, etc., sobre asuntos de la competencia de la Secretaría, autorizar las concesiones, permisos y autorizaciones que le compete tales como los convenios, contratos en los que la Secretaría sea parte, supervisar las funciones que desempeñen los funcionarios a su cargo, establecer en el

interior o en el exterior las oficinas de turismo que se requieran, celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios con el fin de incrementar el turismo.

5.2.2 Sub-Secretarías

Las atribuciones que éstas tienen son: acordar con el Secretario el despacho de los asuntos de las Unidades Administrativas a su cargo, someter a la aprobación del Secretario los estudios, proyectos que elaboren en las Dependencias a su responsabilidad, formular los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos, decretos y órdenes de los asuntos de su competencia, planear y programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas adscritas a ellos conforme a este Reglamento y las que les determine el Secretario; proporcionar información, datos o la cooperación técnica que les sea requerida por otras Dependencias del Ejecutivo Federal.

5.2.3 Oficialía Mayor

Al Oficial Mayor le corresponde proponer al Secretario las medidas técnicas y administrativas que sean convenientes para el mejor funcionamiento y organización de la Secretaría, dirigir y resolver los problemas del personal de la Secretaría, autorizar los movimientos de personal y las adquisiciones, someter a la consideración del Secretario el presupuesto anual de la Dependencia, vigilar el mismo, vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales que afecten a la Secretaría, atender directamente la capacitación del personal para el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales, de trabajo de todo el personal de la Dependencia.

Funciones de las Direcciones

5.2.4 Dirección General de Desarrollo

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Realizar los programas de promoción, fomento y desarrollo turístico con Organismos del Ejecutivo Federal; con Gobiernos Estatales y Municipales y con particulares, recopilar los estudios de localización de zonas de potencial turístico, para implementar los programas correspondientes, apoyar y fomentar las inversiones del sector privado para el desarrollo del turismo, estimular la formación de asociaciones, comités, patronatos que tiendan a incrementar el turismo, promover la conservación y protección de las zonas turísticas y la declaración de zonas de interés turístico y zonas de reserva turística.

5.2.5 Dirección General de Promoción y Fomento

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Elaborar programas para la promoción y fomento del turismo, realizar y vigilar las promociones, asesorar a los sectores en la realización de esto, establecer las normas de publicidad turística y vigilar su correcta aplicación.

5.2.6 Dirección General de Servicios Jurídicos

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Glosar y coordinar la legislación turística, resolver sobre la afectación de fianzas en los casos de incumplimiento de contratos y de convenios que celebren los prestadores de servicios turísticos, dar forma legal a los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos y circulares que se encomienden a los funcionarios de la Secretaría.

5.2.7 Dirección General de Servicios Turísticos

Atenderá los siguientes asuntos:

Inscribir en el Registro Nacional de Turismo a los prestadores de servicios turísticos, tramitar y autorizar los precios y tarifas de dichos servicios, intervenir en la gestación de créditos destinados al establecimiento,-

ampliación y mejoras de servicios, desarrollar programas encaminados al mejoramiento de éstos:

5.2.8 Dirección General de Supervisión

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Supervisar y vigilar que los prestadores de servicios turísticos cumplan estrictamente los términos de sus autorizaciones, permisos, tarifas y precios, inspeccionar - que efectúen éstos conforme a la política nacional de fomento turístico imponer las sanciones previo juicio al - que viole las disposiciones aplicables a la materia.

5.2.9 Dirección General de Información y Auxilio Turístico

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Proporcionar los servicios de auxilio, protección e información a los turistas, ejercer la vigilancia de los bienes muebles e inmuebles que tengan a su cargo, desarrollar e incrementar regionalmente la información de las zonas y sectores materia de intensificación de las actividades turísticas.

5.2.10 Dirección General de Turismo Social

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Establecer los lineamientos generales para el ordenamiento del desarrollo del turismo social, elaborar los programas de éste, aprovechando los recursos y la oferta turística, estudiar y proponer diversos sistemas financieros para su desarrollo, asesorar y orientar hacia las fuentes de recursos turísticos o económicos a todas aquellas instituciones, organizaciones o personas que se interesen en constituir o prestar algún servicio para el incremento del turismo social, fomentar una conciencia turística entre los sectores populares, estimulando el deseo de conocer el país.

5.2.11 Dirección General de Prensa, Difusión y Relaciones

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Promover, dirigir y realizar la propaganda oficial en materia de turismo, tanto en el país como en el exterior, proporcionar material informativo acerca de las disposiciones administrativas, facilidades y atractivos turísticos del país para aumentar el flujo de turistas.

5.2.12 Dirección General de Tierras de Interés Público

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Participar en los desarrollos turísticos rurales conforme a las disposiciones legales aplicables, localizar y proteger las reservas turísticas rurales en el país en coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como con la Secretaría de la Reforma Agraria.

5.2.13 Dirección General de Capacitación Turística

Atenderá los asuntos siguientes:

Crear, autorizar, fomentar o promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas, centros de capacitación destinados a prestar servicios en materia turística, producir la elaboración de textos escolares, obras de consulta y material didáctico para los centros de enseñanza turística.

5.2.14 Dirección General de Asuntos Internacionales

Atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Ejecutar por acuerdo del Secretario y con la participación que corresponda por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las acciones relativas a la atención de los asuntos internacionales que sean de interés para la Secretaría.

El turismo ha sido considerado por el Gobierno como una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiendo destinarse a ello los recursos que le correspondan. De ahí que se haya juzgado pertinente crear una Secretaría específica, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le concierne.

5.3 Consejo Nacional de Turismo

Por Decreto del entonces Presidente de la República Mexicana C. Lic. Adolfo López Mateos se creó el Consejo Nacional de Turismo, el que atinadamente dirige el C. Lic. Miguel Alemán Valdez mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de Septiembre de 1961.

Considerando que no sólo en razón de que el fenómeno turístico reconoce como base el económico y el cultural, sino porque su mira superior no puede ser otra que lograr un mejor conocimiento del país, con todas sus bellezas naturales, sus recursos potenciales, su desarrollo, sus monumentos artísticos e históricos que señalan las diferentes culturas que han prevalecido en él, todo ello con la tendencia de fomentar las relaciones humanas no sólo entre nuestros connacionales sino con los demás países. -
(3)

Dicho Decreto nos señala lo siguiente:

Art. 1o. "Como Organó de consulta y asesoramiento de las autoridades turísticas federales se crea éste, cuyas actividades estarán fundamentalmente encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turísticas, mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales que operen sobre el turismo nacional o extranjero". (4)

Art. 3o. "Corresponde Al Consejo Nacional de Turismo:

I. Estudiar el turismo en todos sus aspectos fundamentales desde el punto de vista económico, cultural y social, con especial preferencia a sus implicaciones respecto al buen nombre de México en el extranjero.

II. Sugerir al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, la promoción de leyes y la expedición de reglamentos y disposiciones tendientes a la incrementación del turismo.

III. Elaborar el programa anual de trabajo, de acuerdo con el Plan Nacional de Turismo, encaminados a la realización del mismo y someterlo a la aprobación del Presidente de la República.

IV. Realizar estudios de carácter general, mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias que tuvieron o tengan conexión con el turismo, y proponer las medidas que deban tomarse para mejorar las instituciones o establecimientos conectados con el turismo". (5)

5.4 Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)

Por iniciativa de la Ley Federal de Fomento al Turismo, fue creado este Fondo entregándose en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A. El capital inicial con que se integró dicho fideicomiso estuvo formado por aportaciones del Gobierno Federal (Secretaría de Hacienda), Gobiernos Estatales y Municipales, Organismos y Empresas Públicas así como por particulares.

El objeto del Fondo es desarrollar y financiar planes y programas de fomento para el turismo, asesorando tanto a organismos públicos como a particulares, para realizar lo le asignaron las siguientes funciones:

- Llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos y el fomento de los ya existentes que le encomiende la Secretaría de Turismo.
- Fomentar y orientar la inversión privada hacia aqué -

llas zonas y proyectos turísticos de interés nacional.

- Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística.
- Garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorgue a las personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas a éstas.
- Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos.
- Otorgar créditos a las personas dedicadas al turismo.
- Adquirir obligaciones y valores emitidos por instituciones de crédito, para el fomento del turismo.
- Otorgar créditos directos para el uso de los planes y paquetes de turismo social interior que formule o apruebe la Secretaría de Turismo.

5.5 Política de nuestro Gobierno para con el Turismo

Con el paso del tiempo y por muchas razones, la administración, en la mayoría de los países, se ha visto obligada a tomar parte en todo tipo de actividad y sobre todo en las de carácter económico. De mero espectador, el Estado ha pasado a ser un miembro interesado, un elemento importante y decisivo en el conjunto de las actividades económicas del país, representa valores similares y en ciertos casos superiores a los del sector público. Es una tendencia natural, lógica o irreversible, que va a la par con la evolución social y la evolución política del país. Los Estados tienden a dejar representantes exclusivos de un grupo o de una clase para convertirse en expresión de una estructura, de un conjunto de intereses distintos, de la totalidad o de la mayoría de los grupos, de las fuerzas y de los intereses de la nación.

La actitud oficial ante el turismo no podía seguir siendo la misma y a una función de propaganda se han ido añadiendo posteriormente otras, tales como de fiscalización de supervisión, así como de control y administración, pa

ra llegar a tomar en definitiva, y a través de instrumentos muy variados las riendas de la actividad turística en su generalidad. (6)

Toda la intervención del Estado para con el turismo lo podemos desglosar de la siguiente manera:

Fomento y Publicidad

Citado en capítulo anterior

La expansión turística nacional

El turismo ha demostrado su capacidad de reconvertir zonas y poblaciones, a las que ha transformado radicalmente y las cuales, gracias a las corrientes turísticas, se han desarrollado alcanzando niveles de vida y de actividad económica nunca sospechados. Por esto el Estado tiene una responsabilidad nueva, la de orientar, dirigir, encauzar las corrientes turísticas hacia zonas y regiones dadas dentro del país, utilizándolas como medios ideales para la revalorización general de las poblaciones y los espacios geográficos. Esta es una de las muestras más convincentes de la enorme potencialidad y, resonancia del turismo en la economía y en la política de un país.

Financiamiento

Citado en el inciso correspondiente a Fonatur

5.5.3 Estímulos

Con buen acierto la doctrina de los tratadistas extranjeros se refieren a esta materia bajo el nombre de estímulos al turismo, en tanto que no es lo mismo promover la parte comercial del turismo que estimular la actividad turística, término éste mucho más amplio en el que la promoción publicitaria es sólo parte. Podemos decir que la publicidad es un factor netamente comercial y el estímulo es un elemento social y jurídico. (7)

Reconocen los autores que los tres principales estímulos psicológicos que mueven la actividad humana son: el honor, el derecho y el provecho, y en su razón clasifican-

do los estímulos turísticos en honoríficos, culturales y económicos, incluyendo en estos últimos a los fiscales.

5.5.3.1 Estímulos Honoríficos y Culturales

Su propio nombre indica que una de las facetas de estos estímulos es la de crear premios, recomendaciones especiales en apreciación de servicios y comportamientos. Un antecedente de estas recomendaciones es el título de "Establecimientos y recomendados por el Patrimonio Nacional Turístico", que se concedía en España como acicate para el mejoramiento de las empresas turísticas, especialmente en los hoteles, antecedente que data el Real Decreto del 25 de abril de 1928, en este sentido podría en México ser título de recomendación el emblema o título de reconocimiento meritorio que hicieran las asociaciones turísticas programando institucionalmente este mérito en las posibilidades que a las autoridades turísticas confiere el art. 6 en su fracción VII de la Ley Federal de Fomento al Turismo.

La faceta cultural de este principio o estímulo turístico es ampliamente posible conforme al citado art. 6 en su fracción XIII, la cual señala como atribuciones de la Secretaría de Turismo la creación de asociaciones, comités y patronatos de naturaleza turística, en su fracción XX, de dicho precepto confiere a la misma Secretaría de Turismo la facultad de "organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar los espectáculos, congresos, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial...". (8)

5.5.3.2 Estímulos Jurídicos

Si bien podríamos decir que nuestra Ley Federal de Fomento al Turismo esta ayuna en la integración de esta clase de estímulos, debemos de reconocer que en su capítulo VIII bajo el título "Zonas de Desarrollo Turístico Nacional" abre cauces a una regulación jurídica ecológica y a sus consecuencias turísticas. Bastenos de momento indi-

car que la declaración, catalogación y riqueza artística, monumental y pintoresca del país, es uno de los mayores estímulos jurídicos del turismo en México, este importante capítulo existen en otros países europeos estímulos jurídicos que miran específicamente al turista como tal persona viajera. Son por ejemplo sistemas de reserva de plazas de transportes de composición limitada - así como el sistema de facturación de equipajes no acompañados que permitirá al turista independizarse de su equipaje y hacer el viaje con mayor comodidad.

5.5.3.3 Estímulos Fiscales al Turismo

Este tema puede contemplarse desde varios aspectos que se manifiestan en esta actividad, de los cuales recogemos los más importantes bajo los siguientes epígrafes:

Estímulos fiscales en función directa del turismo que los recibe.

Estímulos fiscales a favor de los prestadores de servicios turísticos en ra de buscar una más alta inversión, un aumento de empleo, un mayor ingreso nacional y en consecuencia, una más amplia fuente tributaria.

Los primeros están encaminados principalmente a la promoción turística dentro del marco de competencia internacional. La diversidad de este mercado presupone algunas distinciones en cuanto a la clase de turismo a que se refiere, y en consecuencia, deberán ser adecuados a cada una de las modalidades. A grosso modo podemos distinguir; 1o. turista extranjero vacacional, que llega al país por cualquiera de los medios de transportes conocidos e incursiona, descansa y disfruta en uno o varios lugares turísticos de la nación. Este turista se ve afectado por una serie de medidas migratorias y fiscales (generalmente derechos fiscales) que operan en su ánimo como trabas o molestias, esgrimadas exageradamente por la competencia, predisponiéndole en contra de posibles viajes a México. Hacemos referencia a "derechos consula --

res", "tarjetas de turistas", "derechos de uso de aeropuertos", "derechos de muelles", etc.

A ellos se une además, las constantes y repetidas inspecciones y fiscalizaciones a lo largo de las carreteras. - Estudiar cada supuesto concreto de percepción fiscal sobre el turista para buscar la franquicia o estímulo fiscal correspondiente sería una obra casuística y compleja. Sería más procedente una reglamentación general que pudiera consistir en extender franquicias fronterizas a todos los visitantes vacacionistas extranjeros en cualquier lugar del país y estudiar un régimen de reciprocidad con la vecina nación del norte y extender estas condiciones a visitantes potenciales de otros países dándoles trato preferente de dichas franquicias. 2o. Turismo cultural y deportivo para los estímulos fiscales deben de ser franquicia total; brinda esta posibilidad por ejemplo el art. 10 de la Ley de Impuestos de Migración cuando establece que "queda facultado el Ejecutivo Federal para reducir o cancelar el importe de estos derechos" (9) 3o. Turismo masivo que arriba a los puestos en viajes de recreo de los llamados "cruceiros" cuya estadía es mínima o de tránsito.

Es lógico que el fisco debería de obtener percepciones directas de este turismo que podría llegar a ser de los reglones más importantes de nuestra economía turística, pero tratándose de servicios marítimos y de terrestres de carácter administrativo, prestados directamente a estos turistas como particulares o no siendo en caso alguno servicio público federal, merecen un equitativo trato hacendario encuadrado a la percepción fiscal en la calificación de "derecho fiscal" y no la de "impuestos", buscando la adecuación de su tarifa en razón del importe del servicio administrativo que se imparte como contraprestación por el mismo costo.

Los segundos, se entiende que la finalidad primordial de estos estímulos no en acrecentar la utilidad de las empresas más allá de los términos justos y razonables de

sus ganancias. Su objetivo esencial ha de tender al incremento de la inversión y la riqueza y, como consecuencia a lograr mayor número de empleos, a bajar los costos de operación y a elevar el ingreso bruto nacional, expondremos algunos ejemplos a continuación:

1. Los servicios turísticos son actos de comercio de exportación cuando se prestan a visitantes extranjeros, - son además, una exportación provechosa, cómoda y singular cuando los gastos de transportación y riesgos corren de exclusiva cuenta y al riguroso contado por el usuario o el turista. Ahora bien, si tenemos en cuenta que la - Secretaría de Hacienda, ha creado y otorga a los exportadores de productos manufacturados en el país los llamados "CERTIFICACION DE DEVOLUCION DE IMPUESTOS" (CEDI), - es de lógica consecuencia la estimación de dichos estímulos a lo que calificamos servicios turísticos exportadobles. La mecánica de este estímulo al turismo se quedaría sentada en las mismas bases del Acuerdo de la Secretaría de Hacienda.

2. Estímulos fiscales que dentro del sistema sobre la - materia, propiciaría la inversión en nuevos centros turisticos y la remodelación de los existentes.

Un estímulo primario al efecto podría encontrarse en el capítulo del impuesto sobre la renta, generalizando un - sistema de amortización acelerada para esta clase de inversiones, condicionado el impuesto a requisitos de ra-inversión. El precepto regulador de este art. 21 de la Ley de Impuestos Sobre la Renta, cuando determina que la depreciación de los activos fijos tangibles será de un - 3% si se trata de edificios y construcciones, deprecia-ción tan lenta que requiere para su consumación un período de 33 años, cuando una construcción destinada a hotel se hace vieja e inservible en un término de 20 años y necesita para estar dentro de la competencia en el mercado internacional 2 ó 3 remodelaciones dentro de los 33 años de depreciación, si quiere mantenerse a tono en dicho -

M-0018232

mercado internacional. El citado art. 21 de dicha Ley - al rubro de depreciación acelerada, estatuye que la Se - cretaría de Hacienda con fines de fomento económico po - drá autorizar que se efectúe la tal depreciación acelera da.

3. Franquicias de Importación, la carencia en el país - de equipos con los últimos adelantos especiales de prepa ración de alimentos, baja calidad de algunos productos - nacionales que constituyen enseres necesarios para el - equipamiento de un centro turístico, y a veces, la cares tía de algunos insumos colocan a la industria turística - en difícil situación dentro del mercado internacional - tan competitivo como es el turismo, y nos hace aparecer frente al turista extranjero como negocios atrazados, de ficientes, y en consecuencia caros. Si tomamos en cuenta que el art. 6 de la Ley Federal de Fomento al Turismo, confiere a la Secretaría de Turismo la facultad de inter venir en el otorgamiento de facilidades, estímulos y -- franquicias a los prestadores de servicios turísticos, - que pudiera establecerse por medio de la Secretaría de - Hacienda a través de la Secretaría de Turismo, una meccá nica de franquicias a la importación de bienes destina dos a los servicios turísticos en aquella que estimase - necesario mantener situaciones de preeminencia en el mer cado internacional de turismo. (10)

4. Estímulos Fiscales Directos a la Inversión, son comu nes las Leyes dictadas por las Legislaciones de las enti dades federativas, con diversos alcances y denominacio nes que tienen por finalidad el fomento de las respecti vas entidades. Bajo este supuesto y los de la Ley de Fo mento de Industrias nuevas y necesarias, sería convenien te que mediante Acuerdo, Reglamento o Ley complementaria se determinaran específicamente para el turismo con el - carácter general, las normas y procedimientos para otor gar y tramitar estas franquicias y estímulos fiscales, - a fin de atraer en esta rama inversiones capitables dis ponibles y flotantes que a veces se mantienen improducti

bles (como es el caso de manantiales y solares, etc.) o derivan a fuentes de menor interés para la economía del país.

5.5.4 Turismo Social

"Es el conjunto de relaciones y de fenómenos de orden turístico que se producen como resultado de la participación en el turismo de las clases sociales económicamente débiles". (11), esta definición fue dada por W. Hunziker.

"El turismo social es el turismo de los asalariados. Lleva sobreentendido una ayuda financiera y orgánica que facilita las vacaciones en masas. Esta ayuda puede ser total, como sucede en algunos países, que toman a su cargo la organización de las vacaciones de los trabajadores, o parcial, cuando las empresas colaboran, el Estado subvenciona a las organizaciones especializadas, o a las empresas transportadoras hacen viajes a menos del costo real del servicio". (12)

Por turismo social se entiende también el proceso de servicio público mediante el cual se otorgan facilidades a las personas de escasos recursos viajen con fines recreativos, dentro de las mejores condiciones posibles de economía, seguridad y comodidad. (13)

Las vacaciones son el mejor descanso que existe para la fatiga del cuerpo y del espíritu; las vacaciones por lo tanto, están en el núcleo central del turismo social, pero las mismas dependen de tres factores: Tiempo Disponible, Recursos Financieros Utilizables y Posibilidades de Realización.

Es sabido que la necesidad de viajar con fines de recreación es igualmente intensa para todos los seres humanos, pues a la vez que permite aumentar la cultura de los individuos les proporciona una vía de escape a las presiones causadas por el trabajo rutinario y les facultan emplear su tiempo libre en actividades que refuerzan la solidaridad humana, facilitan la comprensión de los modos -

de vida de otras personas y les ayuda a tomar conciencia de la situación dentro del conglomerado social, elevando su interés por el país.

Asimismo, el incremento del turismo masivo favorece la redistribución de la riqueza, el aumento en las inversiones y la participación de núcleos de población en actividades que diversifican su economía y les ofrece otras alternativas de progreso y desarrollo, independientes de las que tradicionalmente les ayudan a subsistir.

Las motivaciones que han inducido a este sistema son muy sencillas, y en el campo obrero, una vez implantadas las vacaciones pagadas, surge la necesidad de ofrecer programas atractivos a los trabajadores en descanso. Estos programas son, inicialmente, muy limitados, y se reducen a la posibilidad de efectuar viajes dentro del propio territorio y sobre todo, de utilizar las instalaciones que se han ido creando, como son el caso de centros vacacionales. Año tras año, el período de vacaciones se va alargando y cada nueva conquista se amplía el horizonte de posibilidades y es mayor el número de personas, que se incorporan al disfrute de los bienes turísticos.

El marco jurídico del turismo social se fundamenta en la Ley Federal de Fomento al Turismo, el Ejecutivo mostró su preocupación en el Capítulo VI por atender las necesidades del turismo social. Sobre esta base se hizo necesario un organismo a nivel de Dirección, encargado de promover, formular y coordinar programas tendientes a movilizar el turismo social, señalando la participación en ellos de los prestadores de servicios turísticos.

Vemos que el objetivo es propiciar que los trabajadores del país, los estudiantes, sus familias y en general los estratos populares tengan la posibilidad de viajar, con fines recreativos y de desarrollo cultural, dentro de márgenes óptimos de economía, seguridad y comodidad, coadyuvando a la vez a una mejor redistribución de la riqueza.

Financiamiento

Al hablar de financiamiento nos referimos concretamente al de la demanda o en otras palabras al financiamiento de los consumos de los servicios turísticos. Es algo desconocido, ya que en general siempre se ha tratado y considerado la parte contraria, es decir, el financiamiento de la oferta para la construcción de hoteles, vehículos etc. Porbablemente es uno de los puntos esenciales del turismo social, porque la mayoría de las personas que hacen este tipo de turismo se ven compelidas a utilizar una o varias formas de financiamiento, como la única posibilidad de tomarse unas vacaciones que incluyan formas turísticas.

Los medios de financiamiento del turismo social, son los siguientes:

- El ingreso en concepto de trabajo es el fundamento más generalizado del turismo social. Pero eso es lo que plantea precisamente el núcleo de problemas más grave ¿hasta que punto es posible pensar en hacer turismo, sobre la base de los ingresos por el concepto de trabajo? La realidad demuestra de cuando llega el momento de tomarse las vacaciones en la inmensa mayoría de los casos, el salario no es lo suficientemente como para ello. Por lo tanto hay que recurrir a dispositivos diversos, que permiten esa realización del turismo social. Este se distingue precisamente por el uso intenso y masivo de ciertas formas de financiamiento suplementario.

A este respecto, existen 3 tipos de prestaciones:

1o. Se trata de ayudar al beneficiario, en forma organizada, para que éste pague, de antemano o una vez realizado el viaje. La totalidad de su costo. Se trata de ahorros previstos o del recurso a los préstamos especiales para viajes y servicios.

2o. Se incluye los subsidios especiales que cubren la totalidad o parte de los gastos para viajes y vacaciones. Suelen proceder de los empleadores, de las organizacio-

nes obreras, del Estado o de las instituciones de utilidad pública. También se incluyen las rebajas en los precios y los descuentos de varias clases.

Como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social que a sus derechohabientes les da las facilidades para disfrutar de vacaciones en sus centros vacacionales. O en el caso del ISSSTE que otorga subsidio a sus afiliados para que disfruten sus vacaciones conociendo la República Mexicana, ya que los viajes que ofrece esta institución son más económicos que en cualquier agencia de viajes, todo esto mediante el TURISSSTE.

- El sistema de pagos diferidos. Mediante pago de un tanto por ciento comercial de tan enorme aceptación en varios países, desarrollados, presenta algunos inconvenientes desde el punto de vista económico y social. Extendidos sin límites puede llegar a influir en los procesos inflacionistas del país. Pero además, supone graves problemas económicos y psicológicos para quienes lo utilizan, ya que se obligan a pagar fuertes cantidades, que pueden superar las posibilidades, o por lo menos obligar los a desatender otros gastos importantes, incluso verse en la necesidad de iniciar una cadena sin fin de obligaciones subsidiarias, para tratar de pagar la deuda inicial.

Ello significa que el sistema de pagos a plazos no sea de interés para el turismo social, pero a base de encontrar otras soluciones más sociales y convenientes para la masa de usuarios.

- Financiar sin recargo para los interesados (trabajadores) que tengan necesidad de un crédito turístico, para viajar y descansar durante sus vacaciones en compañía de sus familiares, o en centros de descanso, si se comprometen al pago del préstamo sobre la base de sus salario e ingresos. Esta es la finalidad del convenio autorizado por la Secretaría de Hacienda para con el Banco Obrero con el fin de operar como institución fiduciaria del fideicomiso del turismo obrero FIDETO. (13) el cual otor-

gará, dichos préstamos a la clase trabajadora para que disfruten del DERECHO AL TRABAJO.

La Secretaría de Turismo y la Ley Federal de Turismo aprobada el 28 de diciembre de 1979, se enfrentan al gran reto de hacer que todos los Mexicanos puedan disfrutar de su tiempo libre, como conquista al Derecho del Trabajo.

Al referirse al siguiente acuerdo firmado por los Secretarios de Estado para facilitar, en lo que a sus Secretarías y Departamentos Encumbe, que los obreros y empleados puedan disfrutar de sus vacaciones utilizando los servicios del ISSSTE y la orientación de la Secretaría de Turismo, el funcionario subrayó que el turismo se convierte en un bien democrático al alcance de todos. (14)

Se están haciendo los esfuerzos necesarios para crear la infraestructura adecuada y poder atender la demanda de los trabajadores: a este reto de hacer realidad el derecho al descanso de los trabajadores dotando a los centros de descanso turístico del país con instalaciones adecuadas, algunos grupos organizados como el Sindicato de la Industria Azucarera y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Eléctrica, han establecidos fideicomisos turísticos para la construcción de centros de descanso para sus agremiados.

El turismo social debe de entenderse como un masivo organizado y de ninguna manera como un turismo de segunda clase. Los trabajadores y sus familiares si se organizan, pueden disfrutar de sus vacaciones en el hotel y restaurantes que gusten, dado que tienen los mismos derechos que los turistas extranjeros y mediante la organización de grupos podrán abatir los costos que les permitan disfrutar de los recursos turísticos de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO V

1. Olivera Toro, Jorge. Legislación y Organización Turística Mexicana. Ed. Porrúa México, 1977, pp.24.
2. Ibidem. p.p. 25.
3. Consejo Nacional de Turismo. Extranjería, Turismo y Población. Ed. Andrade. México, 1979, pp. 467 Bis 20-7.
4. Ibidem. pp. 467 Bis 20-7
5. Ibidem. pp. 476 Bis 20-8.
6. Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al Estudio del Turismo. Ed. Textos Universitarios. México, 1976, pp.204
7. Pérez Bonnin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Ed. Daimon. Madrid, 1978. pp. 124.
8. Ley Federal de Fomento al Turismo. Extranjería, Turismo y Población. Ed. Andrade. México, 1979, pp.476 Bis 10a. vta.
9. Ley de Impuestos de Migración. Extranjería, Turismo y Población. Op. Cit. pp. 482-4 Bis vta.
10. Pérez Bonnin, Enrique. Op. Cit. pp, 129.
11. Ortuño Martínez, Manuel. Op. Cit. pp, 219.
12. Ibidem. pp. 218.
13. Memorias de Labores. Departamento de Turismo. México, - 1974. pp. 46.
14. Palabras del Lic. Armando Herrerías, Sub-Secretario de Turismo. Al periódico Novedades. México, 15 de junio de 1979.

C A P I T U L O V I

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

- 6.1 Como es bien sabido, el desarrollo de cualquier país, es tá basado en su economía, pues ésta es el poder en el - que descansa el bienestar económico de sus habitantes.
- 6.2 El turismo, como hemos visto a través de este estudio, - es una fuente económica para cualquier Estado, y su fo - mento bien dirigido, hace de él uno de los renglones más importantes para cualquier nación que cuente con recur - sos turísticos.
- 6.3 El Derecho Turístico es aquella rama jurídica integrada - por un conjunto de disposiciones normativas que tienden - a regular el fenómeno y toda actividad derivada de éste.
- 6.4 Pese a la importancia que tiene el turismo, el tema es - propicio para desarrollar esta tesis, ya que es una mate - ría que le han dado poca importancia los estudiosos de - Derecho.
- 6.5 El turismo se ha reglamentado, pero como, "fomento" en - cuadrándose en las leyes auxiliares, reglamentación de - fondo, que deberían de constituir una reglamentación ju - rídica que de la base del Derecho Turístico entendido co - mo tal, con base en el Derecho Turístico de otros países por ejemplo, el de España.
- 6.6 Nuestro Gobierno debe de procurar que tanto en las Depen - dencias Oficiales como en las empresas privadas, se in - crementen las vacaciones programadas de sus empleados, - ya que de esta manera, se podrá fomentar más el turismo - hacia el interior de nuestro país.
- 6.7 Por muy preparado que esté el país receptor de turismo - para satisfacer las necesidades de la demanda que ha -- creado este fenómeno, muchas veces se hace inevitable la aparición de una peligrosa tendencia a la inflación, que solo el Estado puede mantener dentro de los límites tole

rables. Creando para ello disposiciones para evitar dicha inflación.

- 6.8 Los objetivos principales de una industria de servicios son: la utilidad. Una fuente de vida, y condiciones de trabajo para los que intervienen en ella. Todos estos objetivos los encontramos en la industria turística en nuestro país, apoyados en una Legislación regulada para nuestro tipo de realidad socio-política-económica.
- 6.9 La industria turística, como hemos anotado, la componen tres grandes grupos de organizaciones: los transportes, alojamientos, los intermediarios, y a todos ellos los ha apoyado, tanto en forma de financiamiento como concesiones de diversa índole, interviniendo también el Estado en lo que respecta a publicidad tanto a nivel nacional como internacional.
- 6.10 Otro punto que es de vital importancia en el turismo son las motivaciones ya que de ellas depende que el turista prefiera un lugar determinado para pasar sus vacaciones.
- 6.11 La importancia económica del turismo, el Derecho Económico aparece en un país cuando el Estado interviene en la vida económica de aquel, de tal suerte que debe de garantizar los grandes equilibrios económicos, constituyéndose en garante y regulador de esta actividad, esforzándose para que el aparato productor responda a sus exigencias.
- 7.12 El Estado ha dejado que empresas transnacionales inviertan en empresas turísticas, así como también, ha buscado la forma de que empresas nacionales hagan lo mismo, siempre buscando la forma de estimularlos.
- 6.13 Por ello vemos la atinada intervención del Gobierno en el otorgamiento de subsidios, concesiones, estímulos fiscales, financiamiento, todo esto concedido con fines de incrementar el turismo en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

Apuntes de Economía Política. 2o. Curso, Facultad de Derecho. 1964. U.N.A.M.

Arrillaga, José Ignacio. Sistema de Política Turística. Editorial Aguilar, Madrid. 1965.

Benvenuti. Legislación comparada a favor del Turismo. - Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre estudio turístico, Trentino, Italia, 1956.

Bonet Correa, José. Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual. Instituto de Estudios Turísticos.- Madrid. 1965.

Caballero, Gloria. Historia Legislativa del Turismo en México. Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, México, 1965.

Carrillo Corona, Alfonso. Régimen Jurídico del Departamento de Turismo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1967.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

Comisión Técnica de Turismo. Apuntes de la Materia. México 1978.

Convenio sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo. Convención sobre Facilidades Aduaneras. Nueva York. 1954.

Cordova R., Luis. Elementos de Turismo Comparado. Comisión de Estudios del Patrimonio Turístico en México. México 1958.

Consejo Nacional de Turismo. Memorias. México.

Cuadra, Héctor. Estudios de Derecho Económico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1977.

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1976.

Departamento de Turismo. Testimonio de una Política en Materia de Turismo. Memorias. México 1964.

Diario Oficial de la Federación. Varios.

Enciclopedia Salvat. El Ocio y el Turismo. Barcelona - 1973.

Evolución Respectiva del Turismo. Revista de Turismo. - México, 1962.

Fix-Zamudio, Héctor. Estudios de Derecho Económico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1977

Fourastié, J., y otros. La Civilización Des Loisirs. - Verviers, Bélgica. 1967. La Civilización del Ocio. Madrid. 1968.

Folleto de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, 1972.

Hunziker W. Le Tourisme Social. Ginebra. 1951.

Hunziker W. Un Siglo en Suiza y en Europa. Citada en - La Revista de Turismo: 1962. Berna.

Herrerías, Armando. Subsecretario de Turismo. Periódico Novedades. 15-VI-79.

Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas. Organización Administrativa del Turismo en México: Trabajo de Investigación. México. 1966.

Ley Federal de Fomento al Turismo. México. 1974.

Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. -- 1978. México.

Ley General de Población. México 1974.

Mortier, G. Medidas de Organización y Promoción de Turismo. Citado en la Obra de Arrillaga. Ensayos sobre Turismo.

Ortega M., Alfonso. Estudio de Legislación y Reglamentación de Turismo. Trabajo de Investigación. U.N.A.M. -- 1958.

Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al Estudio del Turismo, Textos Universitarios. México 1967.

Pérez Bonnin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico. Ediciones Daimon, Madrid. 1978.

Ponencia sustentada en la V Reunión del Congreso Interamericano de Turismo. Nueva York. 1968.

Rabasa, Emilio O. Mexicano esta es tu Constitución. Editada por la Cámara de Diputados. 1968.

Ramos Tenorio, Augusto. Comentario a la Nueva Ley Federal de Turismo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho U.N.A.M. 1961.

Reglamento de Guías de Turistas y Similares. México. -- 1967.

Reglamento de la Ley General de Población. México 1976.

Revista de la Asociación de Pilotos de Aviación. México 1977.

Samuelson, Paul. Curso de Economía Moderna. Ediciones-Aguilar. Madrid. 1968.

San Martín y Torres, Xavier. Nacionalidad y Extranjería Editorial Mar S.A. México 1954.

Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1975.

Touraine, A., La Sociedad Postindustrial. Barcelona 1969

Vazquez Gil, C. La Nueva Ley en Materia de Turismo. Te
sis Profesional, Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1963.

Varios Autores. Dinámica del Derecho Mexicano. Colec -
ción Actualidad del Derecho. México 1975.