

563
200



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"MODALIDADES DE LA ACTIVIDAD TURISTICA
EN EL AMBITO RURAL"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

FEDERICO MARTINEZ GARIBAY



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. 1993

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ADJUNTA DE
EXAMENES PROFESIONALES/

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. EVOLUCION LEGISLATIVA EN MATERIA AGRARIA	4
1. El Ejido y la Comunidad	4
A. Nociones Históricas y Elementales del Ejido.	4
B. Plan de Ayala	14
C. Plan de Guadalupe	19
D. Ley Agraria 6 de Enero de 1915	19
E. Artículo 27 Constitucional	21
CAPITULO II. LEGISLACION REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	25
a. El Código Agrario 1934	25
b. El Código Agrario 1940	28
c. El Código Agrario 1942	29
d. Ley Federal de Reforma Agraria	30
e. Las Reformas y Adiciones al Art. 27 Const. Publicadas el 5 de Enero de 1992.	46

f. Ley Agraria de 26 de Febrero de 1992.	49
---	----

CAPITULO III.	ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD TURISTICA EN MEXICO	51
----------------------	---	-----------

1. Generalidades	51
2. Antecedentes Jurídicos	56
3. Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Fomento al Turismo en Materia de Turismo Ejidal y Comunal	76

CAPITULO IV.	ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA ACTIVIDAD TURISTICA	86
---------------------	---	-----------

a. Federales	87
Fondo Nacional de Fomento al Tu- rismo	87
Conasupo	88
Ceconca	89
b. Descentralizadas	90
c. Estatales	92

CAPITULO V.	TURISMO SU ACTIVIDAD Y DESARROLLO	
	EN EL AMBITO RURAL	94
	1. El Turismo Ejidal	94
	A. Importancia	94
	B. Bases para su Desarrollo Inicial	97
	C. Las Cooperativas Turfsticas Ejidales	
	 como Forma de Asociación Rural	101
	D. En los Fideicomisos Turfsticos Ejida-	
	 les	105
CONCLUSIONES		109
BIBLIOGRAFIA		113
LEGISLACION		118

I N T R O D U C C I O N

Tradicionalmente ha tocado a la clase campesina el proporcionarse a sí misma y a la comunidad en general, los -- satisfactores para cubrir sus más elementales necesidades, como son las alimenticias. Sin embargo, como en la actualidad los índices de población, desempleo y subempleo han crecido en grado alarmante, la sociedad, el gobierno y el subempleo han crecido en grado alarmante, la sociedad, el gobierno y todos en base a las reformas constitucionales al art. 27 y la expedición de una nueva Ley Reglamentaria, publicadas el 6 de Enero y 26 de Febrero de 1992, respectivamente, hemos vuelto nuestra vista al campo, en busca de posibles soluciones a los graves problemas de alimentación, concentración de masas, desempleo y subempleo mediante la producción y actividades rurales, ya que una considerable parte del campo presenta un total estado de abandono. La orientación, capacitación y ayuda en general que se les ha brindado y brinda es mínima y poco aprovechada. El empobrecimiento de muchas tierras es tan desalentador como la situación y vida misma de miles de campesinos. Estas circunstancias no son recientes, la problemática agraria ha corrido paralela a nuestra historia; esta razón justifica su presencia en el pensamiento de los mexicanos. Por este motivo, la circunstancia de que el nuevo

Derecho Agrario represente para el país la esperanza de alcanzar el equilibrio y la justicia social entre sus habitantes, por tutelar los derechos de la clase más débil y marginada - sobre todo económicamente - más no por ello menos importante, porque como ha quedado asentado, es sobre la cual pesa la carga de la alimentación de nuestro pueblo.

El tema de la tesis se titula "Modalidades de la Actividad Turística en el Ambito Rural", y aspira por su contenido a dar a conocer una manera sencilla una actividad más autorizada por la ley para aprovechar la tierra que no es posible explotar en forma agrícola, ganadera, forestal y pesquera. Un medio que resulta adecuado y eficaz y se evitan problemas derivados de las mismas, como son: la pérdida de los cultivos de los campesinos, inexplotación de tierras, emigración, etc.

Esta nueva alternativa exige la existencia previa de un catálogo nacional que enliste el total de los recursos susceptibles de explotación turística que encierran los ejidos y las comunidades agrarias del país, para formular las acciones tendiente a facilitar la creación de programas prioritarios de desarrollo, de vitales complejos turísticos.

Toda vez que mi pretensión al escribir esta tesis, entraña el deseo de la misma comienza exponiendo de manera sencilla dos formas de tenencia de la tierra; el ejido y la comunidad agraria .

Por relacionarse con la industria turística, continúa con una breve exposición de los antecedentes jurídicos para enseguida destacar, entre otras cosas la interrelación con la Ley Federal de Reforma Agraria desde el punto de vista del turismo rural y la Ley Agraria en vigor, desde el 26 de febrero de 1992. Más adelante, para entender mejor el tema y tratando de seguir un orden lógico, se escribe someramente sobre la industria y sus recursos, señalando por último, la importancia del turismo del campo, las bases para su desarrollo inicial, así como los resultados logrados actualmente.

C A P I T U L O I

EVOLUCION LEGISLATIVA EN MATERIA AGRARIA

El Ejido y la Comunidad

1. El Ejido

A. Nociones históricas y elementales del ejido. "La palabra ejido deriva del latín, "exitus", que significa salida. Don Joaquín Escriche, nos dá la siguiente definición del ejido": "Es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos".⁽¹⁾

Para comprender esta realidad de los antiguos ejidos, es preciso señalar la organización rural en la época colonial, conforme a las ordenanzas reales: a) Los pueblos indígenas deberían tener una extensión de tierra suficiente para levantar sus caseríos, y esta superficie recibía el nombre de Fundo Legal. b) Debería asignarse también a cada familia una parcela, para su usufructo con exclusión de intromisiones, y esto es lo que recibía el nombre de Tierras de Repartimiento. c) De igual modo, cada pueblo tendría extensiones de tierra suficientes para que con sus productos se pagaran los gastos de administración pública, y aquellas tenían la denominación de Propios. d) Por último, se asignó a cada pueblo de indios un ejido, de una legua de largo para que lo disfrutara todo el pueblo en común.

(1) GARCIA LEMUS, RAUL. Derecho Agrario Mexicano. Ed. "Limsa". -- México, D.F. Segunda Edición 1978. Págs. 122.

Los documentos que acreditan la institución del ejido en la época colonial son muchos; entre los de primordial importancia encontramos, las Cédulas Reales del siglo XVI, como la del Rey Felipe II, de fecha 10. de diciembre de 1573, que establece: "Los sitios en que se han de formar Pueblos y Reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles".⁽²⁾

Es decir, cada pueblo de indígenas tendría una extensión de tierras a la salida de la población, para usufructo común en el mantenimiento de los ganados, y esta extensión que debía ser de una legua es lo que se denominaba "ejido". "Su extensión es relativamente pequeña, pues la legua equivale a 4,190 metros de las medidas vigentes".⁽³⁾

De la disposición de la Cédula Real citada, se desprende que el ejido tiene como características que lo distinguen fundamentalmente de las tierras de labranza o de repartimiento las siguientes: es comunal, no sólo en la propiedad sino también en el aprovechamiento y sirven para pastar al ganado.

El Lic. Luis V. Cabrera Lobato expuso en su notable discurso pronunciado en la Cámara de Diputados, la conveniencia de reconstituir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario. Al efecto transcribiremos algunos párrafos:

-
- (2) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional". - Ed. Porrúa, S.A. Tercera Edición. P. 125.
 (3) S.R.A. Oficina de Planos Topográficos. Tabla de Medidas Agrarias Antiguas y su Equivalencia.

"Dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre; la tierra, de cuya posesión vamos a tratar, y los hombres, a quienes debemos procurar dar tierras".

"No quiero cansar la atención de los señores Diputados disertando sobre lo que es, era o se llamaba el fundo legal de los pueblos de Nueva España, y por lo tanto, sólo haré una brevísima exposición:

"Ya fuese que se respetaran las condiciones encontradas por los ocupantes españoles en el momento de la conquista y que por consiguiente, siguiendo la sabia disposición de Felipe II, se dejara a los indios en el estado en que se encontraban; ya fuese que se fundasen pueblos por medio de reducciones; ya se formaran pueblos propiamente tales por medio del establecimiento de colonos, la población no podía subsistir conforme al criterio español, ni conforme al criterio colonial, si no tenía el casco, los ejidos y los propios. El casco que constituía la circunscripción destinada a la vida verdaderamente urbana; el ejido destinado a la vida comunal de la población, y los propios, destinados a la vida municipal de la institución que allí se iba a implantar".

"Del casco no tenemos que ocuparnos. Los ejidos y los propios han sido origen de importantísimos fenómenos económicos desarrollados en nuestro país. Todo el que haya leído una titulación de tierras de la época colonial, puede sentir como trasciende la lucha entre las haciendas y los pueblos a cada página de la titulación de una hacienda o de un pueblo. En la lucha económica rural que se entabló durante la época colonial entre los pueblos y las

haciendas, el triunfo iba siendo del pueblo por sus privilegios, por sus condiciones de organización, por la cooperación efectiva que los siglos enseñaron a los indígenas y a los habitantes de los pueblos, y sobre todo por el enorme poder que ponía en manos de los pueblos la posesión de los propios, como elemento de riqueza para la lucha y los ejidos como elementos de conservación".

"Los ejidos aseguraban al pueblo subsistencia, los propios garantizaban a los ayuntamientos el poder; los ejidos eran la tranquilidad de las familias vecindadas alrededor de la iglesia, y los propios eran el poder económico de la autoridad municipal de aquellos pueblos, frente al latifundio que se llamaba hacienda. Ese fue el secreto de la conservación de las poblaciones frente a las haciendas, no obstante los grandísimos privilegios que en lo político tenían los terratenientes españoles en la época colonial".

"Se abusó de los propios, se llegó a comprender hasta donde constituían una verdadera amortización; y cuando por virtud de leyes posteriores se trató de la desamortización de manos muertas, no se vaciló en considerar a los "propios" como una forma peligrosa, y que era necesario deshacer al igual que fueron deshechas las amortizaciones de las instituciones religiosas y de las corporaciones laicas".

"La situación de los pueblos frente a las haciendas, era notoriamente privilegiada hasta antes de la ley de desamortización de 1856. Estas leyes están ya perfectamente juzgadas en lo económico, y todos vosotros sabéis sin necesidad de que os lo repita, cómo mientras pudieron haber sido una necesi

dad respecto de los "proprios" de los pueblos fueron un error muy serio y muy grande al haberse aplicado a los ejidos. Las leyes de desamortización se aplicaron a los ejidos en la forma que todos vosotros sabéis, conforme a las circulares de octubre y de diciembre de 1856, resolviéndose que en vez de adjudicarse a los arrendatarios, debían repartirse, y desde entonces tomaron el nombre de terrenos de repartimiento entre los vecinos de los pueblos. Este fue el principio de la desaparición de los ejidos, y este fue el origen del empobrecimiento absoluto de los pueblos".

"En la actualidad no diré ya que por usurpaciones, que las han habido; no diré ya que por robos o complicidades con las autoridades, que las han habido a miles, sino por la forma que se dió a las amortizaciones de los ejidos, era natural, por una razón que estos fuesen a manos que supiesen utilizarlos mejor. De las manos de los vecinos agraciados en un reparto, tarde o temprano deberían pasar a constituir un nuevo fundo o un nuevo latifundio con el carácter de hacienda, o de agregarse a las haciendas circunvecinas".

"Contra la desintegración de los ejidos hubo sus defensas, y habéis escuchado en otra ocasión al ciudadano Sarabia, decir desde esta tribuna que ciertos pueblos, y puso como ejemplo un pueblo del Distrito Federal, habían conservado por ciertos medios sus ejidos. No era un solo pueblo ni son unos cuantos; son bastantes ya los que en tiempo oportuno supieron resistir la desintegración de sus ejidos por medios que están al alcance de todos. Después de hecha la repartición de sus terrenos en manos de los vecinos, instintivamente muchos de ellos comenzaban a depositar sus títulos de adjudicación

en manos de aquella persona que merecía mayor confianza de parte de los - vecinos del pueblo, hasta que este cacique, llamémosle así en el buen sentido de la palabra, reunía en sus manos todos los pequeños títulos con encargo tácito de conservar y defender los terrenos del pueblo por medio de una administración comunal que continuaba de hecho".

"Esta fue la única forma de defensa que se encontró contra la desaparición de la propiedad comunal; pero esa forma de defensa era absolutamente ineficaz frente a la vigorosa atracción que ejercían sobre la pequeña propiedad de repartimiento los latifundios circunvecinos".

"Ya fuese, pues por despilfarro de los pequeños titulares, ya por -- abusos de las autoridades, lo cierto es que los ejidos han pasado casi por - completo de manos de los pueblos a manos de los hacendados; como consequencia de esto, un gran número de poblaciones se encuentra en la actualidad absolutamente en condiciones de no poder satisfacer ni las necesidades - más elementales de sus habitantes. El vecino de los pueblos de Morelos, del sur de Puebla, del Estado de México, no tiene absolutamente manera de llevar a pastar una cabra ni de sacar lo que por ironía se llama leña, y no es más que un poco de basura, para el hogar del paria; no tiene absolutamente un metro cuadrado de ejidos que sirvan para la vida de las poblaciones. Y no se necesitan argumentos económicos ni mucha ciencia para comprender que una población no puede vivir cuando no hay medios de carácter industrial -- que puedan suplir a los medios de carácter agronómico que las hacía vivir anteriormente".

"Es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos procurando -- que estos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello -- de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas". (4)

Comulgamos con la opinión del Dr. Lucio Mendieta y Núñez en el sentido de que "el licenciado Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido. El ejido estaba, según él destinado a la vida comunal de la población y a asegurar al pueblo su subsistencia". (5)

El licenciado Luis Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial, el cual tenía funciones ganaderas y estaba formado por terrenos pastales o de monte, con una extensión de una legua cuadrada destinados a los ganados de los indios "para que no se revuelvan con los de los españoles", según expresa la Ley que creó el ejido en la Nueva España; él entendía al ejido como complemento del salario del agricultor; como la tierra laborable destinada a sostener la vida de los pueblos.

En la etapa de este periodo la disidencia encuentra su medio de expresión en el periodismo independiente y profundamente comprometido con las causas del pueblo. La palabra escrita se convierte en arma de lucha en las plumas de Filomeno Mata y los Hermanos Flores Magón. A su vez, los intelectuales de la clase media encuentran en los clubes políticos su forma de or

-
- (4) CABRERA L., LUIS V. LIC. La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del Jornalero Mexicano.
 (5) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. 14a. Edición. P. 188.

ganización en contra del sistema. Algunos de ellos con el tiempo asumirían el papel de partidos políticos.

De esta manera el club liberal "Ponciano Arriaga" da paso al partido liberal al que pertenecen Enrique y Ricardo Flores Magón, los que en 1906 publican un manifiesto en el cual proponen, como solución a los problemas de tenencia de la tierra, los siguientes puntos:

- a. Expropiación por parte del Estado de las tierras improductivas de los hacendados.
- b. Obligación del Estado de dar tierras a quien lo solicite sin más condición que dedicarla a la agricultura y no venderla.
- c. El Estado debía limitar la extensión de la propiedad.
- d. Restituir las tierras a los yaquis, mayos y comunidades o individuos de los terrenos que fueron despojados.
- e. Creación de un banco de crédito agrícola para el pequeño y mediano agricultor.

El pensamiento de Flores Magón revela:

- a. La propiedad privada limitada y la formación de un nuevo concepto de propiedad, que se confirma por el trabajo y no está sujeta a venta. Ambos como fundamento del nuevo orden.
- b. El crédito como elemento de apoyo al nuevo tipo de productos agrícolas.

c. La facultad del Estado para redistribuir la propiedad territorial.

En 1909, Andrés Molina Enriquez afirmó que el hacendado significaba un título de alta posesión, cuyo papel económico se limitaba a asegurarse -- una renta fija, sin considerar que a menores salarios menor producción y que la baja producción agrícola aumentaba la importación, lo que se reflejaba desfavorablemente en la balanza de pagos.

Señalaba que este tipo de propiedad ni siquiera atraía a la inversión extranjera, por lo tanto se pronuncia en contra de la concentración territorial y en favor de la pequeña y mediana propiedad, tomando como modelo la legislación francesa.

Lo anterior nos presenta el contenido ideológico liberal de los precursores y nos explica su posición en contra de la propiedad privada limitada, - revelándose en suma como una tendencia reformista.

Pero las minorías intelectuales no hacen la revolución, ésta es obra - de las masas, cuya presencia se manifestó en las rebeliones campesinas y -- las huelgas obreras.

Pero en tanto que los intelectuales pensaban en la pequeña propiedad como fundamento de una sociedad democrática, el campesinado que la había - conocido como instrumento para su explotación, sólo podía pensar en la re-- conquista de sus tierras, bajo las formas comunales de tenencia, permanecie-- ron vivas en su conciencia, porque eran parte de su identidad histórica.

Es decir, mientras aquellos proponían una reforma estructural, las masas planteaban un cambio esencial, que significaba el reencuentro con su proceso histórico violentamente interrumpido por la conquista.

Esta realidad fue percibida por la clase burguesa, la que obligó a Madero a considerar las reivindicaciones de las clases populares en su procedimiento programático para apoderarse de la dirección del movimiento de masas, que de otra manera lo hubieran rebasado, imponiéndole sus propias soluciones.

De esta manera, en el Plan de San Luis, junto al desconocimiento de Díaz, la designación de Madero como presidente provisional, la afirmación de los principios del sufragio efectivo y la no reelección, pronunciamientos políticos que nada significaban para las masas, aparece en su artículo 3o., declarando: que se restituirían a sus primitivos propietarios, en su mayoría indios, las tierras de que los habían despojado los tribunales y autoridades aplicando abusivamente la Ley de Terrenos Baldíos; quedando sujetos a revisión esos fallos y disposiciones y los que adquirieron de esa manera, deberían devolverlos e indemnizar por los perjuicios sufridos.

Este artículo, sometía la restitución de las tierras, a la revisión de los fallos origen del despojo, conforme a los principios de legalidad dados precisamente por la clase terrateniente para proteger sus propios intereses.

Es decir, la devolución de las tierras quedaba en manos precisamente de la clase en el poder, que obviamente no era la campesina, que aseguraba

el cambio político y reducía a solución legal lo que sólo admitía una respues
ta revolucionaria: el derecho del campesino a la tierra.

Sin embargo, este pronunciamiento bastó para atraer al campesino a -
las filas del Maderismo, porque en esa hora carecía de programa de organiza
ción y de dirección propios.

Así, respondiendo al llamado de Madero, el 20 de noviembre de 1910
estalla el Movimiento Armado. En Morelos se levanta Emiliano Zapata al fren
te del Ejército Libertador del Sur; Pascual Orozco y Francisco Villa en el -
Norte. Sus victorias militares obligan a Porfirio Díaz a negociar con Madero
su retiro del poder, con lo que asegura la derrota de un hombre y al mis
mo tiempo la supervivencia de un sistema.

B. Plan de Ayala

En efecto, en los tratados de Ciudad Juárez se conviene la renuncia
de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la presidencia y vicepresidencia de la Re
pública respectivamente; el nombramiento de Francisco León de la Barra como
presidente interino, quien debía llamar a elecciones; el compromiso del nuevo
gobierno de indemnizar los daños ocasionados por la revolución; el cese de -
hostilidades entre las fuerzas gubernamentales y las revolucionarias; el llec
ciamiento de estas fuerzas y la reparación y reconstrucción de las líneas te
legráficas y ferroviarias.

Evidentemente, Madero no había percibido el ascenso revolucionario --

del campesinado como base de sustentación de su líder: Emiliano Zapata, lo que le permitió oponerse al licenciamiento de sus tropas y formular su propio programa ideológico y de acción: el Plan de Ayala. Esto pudo ser en Morelos porque Zapata basaba su organización en el ejercicio efectivo del de recho de la base, para elegir a sus líderes y en los vínculos económicos y - sociales que los identificaban como una clase.

Por eso, cuando los hacendados realizan el despojo de tierras en Ane recuilco, el campesino de Morelos inicia su lucha por ellas, fundando su legi timidad en sus antiguos títulos de propiedad.

Estas condiciones, reflejadas en el Plan de Ayala, habrían de revelar su esencia radicalmente opuesta a la del Plan de San Luis.

En efecto, el Plan de Ayala además de denunciar la conducta de Mad ro contraría a las promesas del Plan de San Luis, de desconocerlo como Jefe de la Revolución, como presidente de la República y de comprometerse a pro seguir la lucha hasta el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfi rio Díaz, establece los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Que entrarán en posesión de las tierras, montes y aguas usurpados por los hacendados, los pueblos o ciudadanos despojados -- que tengan sus títulos de propiedad correspondientes; que esa posesión se defendería con las armas en la mano, y que los usur padores que se consideraran con derecho a esos bienes tendrían que deducirlo ante tribunales especiales que se establecieran al

término de la revolución.

- b. Que se expropiaran, previa indemnización de la tercera parte, - las tierras, montes y aguas a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para - pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.
- c. La nacionalización de los bienes de los hacendados científicos y caciques que se opongan directa o indirectamente a este plan, - destinando las dos terceras partes para indemnizar gastos de -- guerra, pensiones para viudas y huérfanos de las víctimas que sucumbieron en la lucha por este plan.
- d. La aplicación de las leyes de desamortización y nacionalización - expedidas por Juárez, para ajustar el procedimiento.

Como se puede observar, para Zapata la solución del problema de la - tierra, residía en el poder armado del pueblo y por ello no era éste quien - debía probar su derecho, sino los hacendados y ante tribunales especiales - que la revolución triunfante establecería como parte de su nuevo orden.

Zapata abiertamente encauzó su movimiento contra la gran propiedad territorial, fundamento económico y político del Estado y consecuentemente - contra el sistema jurídico que era la expresión formal de su existencia.

Al fin tenía el Movimiento Agrario un programa que marcó su Independencia frente a Madero, quien había llegado a la presidencia llevando como -

vicepresidente a José María Pino Suárez y no a Vázquez Gómez. Esta imposición había disgustado a los propios partidarios de Madero y obviamente, debilitado su posición.

De esta manera, Madero se colocaba entre aquellos que le pedían la liquidación total de las fuerzas revolucionarias zapatistas manteniendo intocables sus privilegios y quienes demandaban la solución del conflicto mediante la concesión de reformas.

A estos últimos pertenecía Luis Cabrera, quien advertía que el ejército ya no era capaz de garantizar a la gran propiedad sometiendo al campesinado, por lo que, sin desconocer el derecho de propiedad privada, proponía la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos mediante la expropiación previamente pagada. Se oponía a la restitución de las tierras usurpadas, ya que éstas habían sido legalizadas por el antiguo régimen y tales decisiones - debían respetarse.

Esta situación inquietaba también al país del norte que veía incapacidad en el gobierno mexicano para garantizar la vida e intereses de los norteamericanos.

De esta manera se prepara el golpe de estado ejecutado por Victoriano Huerta, apoyado por Bernardo Reyes y Félix Díaz como representantes de la oligarquía terrateniente y alentada por el embajador de Estados Unidos en -- México, Mr. Wilson, cuya intervención consta en el Pacto de la Ciudadela o - Pacto de la Embajada.

Pero el asesinato de Madero y Pino Suárez, lejos de sofocar la revolu
ción, fue la chispa que incendió al país.

Emiliano, a diferencia de Pascual Orozco no se dejó engañar y se ne-
gó a aceptar la alianza que le propuso Huerta y continuando su lucha por la
tierra, asumió el mando del Ejército Libertador del Sur.

En el norte, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila y ex-sena-
dor porfirista, advirtiendo el empuje del agrarismo, proclama el Plan de Gua-
dalupe en el que propone arrojar del poder al usurpador Huerta, restablecer
la legalidad rota por los golpistas, desconocer a los gobernadores que recong-
cleran a Huerta y organizar un ejército cuyo jefe sería el propio Carranza. -
Al tomar la ciudad de México se encargaría al Primer Jefe el Poder Ejecutivo
Federal, quien convocaría a elecciones para designar al presidente de la Re-
pública.

Francisco J. Mújica le hizo notar la ausencia total de proposiciones re
lativas y los problemas socio-económicos, a lo cual replicó Carranza, que pr
mero habría que asegurar el triunfo militar y después vendrían las reformas
socio-económicas.

De esta manera el ejército constitucionalista se instauró como Centro -
Militar, al cual se adhirió Francisco Villa como Jefe de la División del Norte.
Su conformación como verdadero ejército, su estrategia y su táctica fue obra
del brillante artillero Felipe Angeles.

C. Ante estos hechos, mientras Zapata y Villa permanecieron en silencio, la actitud de Carranza lo reveló como el centro del poder político nacional.- La reacción de Carranza fue decretar enmiendas al Plan de Guadalupe, desde Veracruz con decididos objetivos; proyectar una imagen constitucionalista; atacar a Villa y, principalmente atribuir al Primer Jefe poderes ejecutivos y legisladores (Art. 2).

De acuerdo con estas normas, Carranza se dispuso a poner en vigor "Todas las leyes, disposiciones y medidas dirigidas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, de tal manera que se realizaran las reformas pedidas por la opinión pública".

En cuanto a las leyes agrarias, están "dirigidas a formar la pequeña propiedad, a disolver los latifundios y a restituir a los pueblos las tierras de que habían sido injustamente privados".

Consecuentemente con lo anterior, Carranza encargó a Luis Cabrera - la misión de redactar una ley agraria.

D. La Ley del 6 de Enero de 1915, fue el ordenamiento legal que inició - la reforma agraria en nuestro país, estatuyendo en su artículo 3o. que: "los pueblos carentes de ejidos, o que no puedan lograr la restitución de ellos, - sean dotados de las tierras necesarias para reconstituirlos".

Algunos estudiosos del Derecho, como el licenciado Martínez Carrillo, entienden el artículo precitado, en forma literal afirmando que la reforma --

agraria debió concretarse a entregar a los pueblos indígenas una extensión igual a la del ejido colonial, ya que lo único que trataba la mencionada ley, era reconstituir el ejido.

Por su parte, el licenciado Bassols, en su nueva Ley Agraria, hizo una interpretación atinadísima del artículo citado, fundándose principalmente en la exposición de motivos, en la cual dice que no se trata de revivir las antiguas comunidades, sino solamente dar tierras a la población rural miserable que hoy carece de ellas para que pueda desarrollar su derecho a la vida y librarse de la servidumbre a que está reducida.

De conformidad con lo expresado por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su obra "El Sistema Agrario Constitucional", llegamos al convencimiento de que realmente bajo la vigencia de la Ley del 6 de Enero de 1915, con el nombre de ejidos, se dieron a los pueblos tierras que jurídicamente no son ejidos, puesto que su goce no es comunal ni están destinadas al ganado.

El concepto de ejido, así originado, sufrió muchas transformaciones, por lo que podemos decir, que una cosa es el ejido colonial y otra el ejido revolucionario, ya que entre uno y otro hubo un largo espacio de tiempo en que el concepto estaba oscuro y la misma palabra apenas si asoma a las legislaciones y a las ordenanzas de tipo agrario.

En realidad, no hubo agrarismo en muchos años de la vida independiente de México, prácticamente esto significó un obstáculo para los avances institucionales agrarios. Un ejemplo de esto lo podemos demostrar al señalar

la supresión de los ejidos por las leyes de desamortización de 1856, que su primieron todas las corporaciones en su calidad de sujetos jurídicos de propiedad rural, incluyendo los pueblos que eran depositarios históricos del ejido.

E. Artículo 27 Constitucional

Esta ley del 6 de Enero de 1915, fue elevada al rango de constitucional en el artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934, fecha en que fue reformado el precepto aludido.

Tanto la ley del 6 de enero de 1915, como el artículo 27 Constitucional, sólo contenían los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, -- que exigía una minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica, por lo que la Comisión Nacional Agraria expidió una serie de circulares que en cierta forma vienen a constituir un antecedente de la reglamentación vigente. Por lo que el gobierno se vió obligado a seguir otra forma de reglamentación agraria y así fue como se dictó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, por lo que se considera a esta ley como la primera que reglamenta a la ley del 6 de enero de 1915, y al artículo 27 Constitucional.

La ley de ejidos considera las reformas hechas a la ley del 6 de enero de 1915, y por consiguiente sólo se refiere a las dotaciones definitivas, ya que como se recordará la ley antes mencionada en un principio sostenía las dotaciones provisionales, suprimidas posteriormente por las reformas llevadas a cabo, otro principio importante fue el relativo a la categoría política de los

sujetos colectivos de derecho ejidal, pues los únicos núcleos de población -- con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían los pueblos, -- rancherías, congregaciones y comunidades, así también lo establecía el artículo 27 de la Constitución de 1917, estos núcleos de población deberían probar el derecho que tuvieran para reivindicarlo, o bien la necesidad o conveniencia de que se le otorgasen.

Por lo que se refiere a las autoridades Agrarias, esta ley consideró -- las mencionadas por la ley que reglamenta, a excepción de los jefes militares, asimismo, por primera vez se trató de establecer la extensión de los ejidos, -- aún cuando se hizo de una manera vaga, pues se dispuso que sería la suficiente de acuerdo con las necesidades de la población, calidad agrícola de la misma, la topografía del lugar y otras consideraciones pertinentes.

El principal defecto de esta ley consistía en el procedimiento tan dilatado y difícil que establecía, así como la supresión de las posesiones provisionales.

En virtud del descontento que existía entre las masas campesinas se derogó esta ley por medio del decreto del veintidos de noviembre de 1921; -- este decreto centró las bases fundamentales de la subsecuente legislación -- agraria; en su artículo 4 crea una institución indispensable para la completa realización de la Reforma Agraria, es la Procuraduría de los Pueblos, con la finalidad de patrocinar gratuitamente a los Pueblos que lo desearan en sus -- gestiones de dotación y restitución de ejidos.

El Ejecutivo de la Unión usando la facultad que le concedió el Decreto del 22 de noviembre de 1921, expidió con fecha 17 de abril de 1922, un reglamento agrario, con el que se trató de hacer más expedita la Reforma -- Agraria, conservó la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación y restitución.

Por primera vez, la extensión del ejido fue fijada por este reglamento, en la siguiente forma: "Corresponde a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de 3 a 5 hectáreas de terreno de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual, abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases".

Los procedimientos agrarios señalados en las diferentes leyes mencionadas eran en ocasiones muy complicadas, además de tardados, pero los propietarios afectados con frecuencia recurrían al amparo, con la finalidad de -- salvar sus terrenos y en virtud de que muchos salían favorecidos con la resolución del Máximo Tribunal, se asentuaba más el descontento entre los campesinos, lo cual obligó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a cambiar su política agraria, estableciendo que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procedía cuando se hayan agotado los re cursos ordinarios.

Por decreto del 9 de enero de 1934, fue reformado el artículo 27 de la Constitución de 1917, que en su párrafo tercero, otorga tres importantes facultades en favor del Estado, las cuales constan: la primera, en imponer a la

propiedad privada las modalidades que dicta el interés público; la segunda, otorga facultades al Estado para regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para ser una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidad de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación, este precepto cambia el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuando hace prevalecer la función social de la propiedad de las tierras, en consecuencia, consideramos que las mismas sientan las bases constitucionales para la existencia de los ejidos como institución jurídica de nuestro país.

C A P I T U L O I I

LEGISLACION REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

a. EL CODIGO AGRARIO DE 1934.

En la Ciudad de Durango, el Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, Abelardo L. Rodríguez, expide el Primer Código Agrario en uso de las facultades que le otorgó el H. Congreso de la Unión por Decreto de 28 de diciembre de 1933.

Establece como autoridades agrarias para la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios a las siguientes:

1. El Presidente de la República
2. El Departamento Agrario
3. Los Gobernadores de los Estados
4. Las Comisiones Agrarias Mixtas
5. Los Comités Ejecutivos Agrarios
6. Los Comisariados Ejidales.

Este Código de 1934 introduce notables innovaciones en el régimen agrario, siendo las más importantes las siguientes:

I. Reglamenta al nuevo Departamento Agrario en lugar de la antigua Comisión Nacional Agraria.

II. Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.

III. Agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.

IV. Considera como una sola propiedad los diversos predios, que -- aunque aislados, sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisos.

V. Reconoce capacidad agraria a los peones acallados.

VI. La superficie de la parcela será de cuatro hectáreas de riego y ocho de temporal.

VII. Considera inafectable por vía de dotación hasta ciento cincuenta hectáreas de riego y trescientas de temporal, las que podrán reducirse a cien hectáreas y doscientas hectáreas respectivamente si en el radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34 de la Ley no hubiera tierras afectables.

VIII. En materia de ampliación de giros suprime el término de diez años que fijaba la Ley anterior para que procediese.

IX. Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos

dos, "la creación de nuevos centros de población agrícola".

X. Declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

XI. Establece en su artículo 53 los llamados "distritos ejidales" que son unidades económicas de explotación en los que se asocian ejidatarios y propietarios con predios afectables, en los términos que fija la propia ley.

XII. En materia de procedimiento la tendencia del primer Código Agrario fue la de simplificar y expeditar los trámites agrarios para favorecer al sector campesino.

XIII. Resulta novedosa también la inclusión de un capítulo específico en materia de responsabilidades y sanciones.

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, fue el primero de los Estados Unidos Mexicanos, y en él se contemplan los aspectos de la Reforma Agraria inherentes a la distribución de la tierra. Asimismo se crean como autoridades agrarias a los Comités Ejecutivos Agrarios y a los Comisariados Ejidales. Como cosa novedosa tal como lo dice actualmente el artículo 27 Constitucional.

b. EL CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este Código es de suma importancia, pues según manifiesta el C. General Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, en su exposición de motivos "Divide claramente las diferentes materias que se refieren a la intervención de Estado en la redistribución de la Propiedad Rural; define la organización, origen y atribuciones de las autoridades agrarias; se ocupa de la Propiedad Agraria, comprendida en esta materia, la restitución y la dotación de tierras y aguas, las ampliaciones y dotaciones complementarias, el Régimen y la decisión de los conflictos de la propiedad comunal, la redistribución de la población rural, la nulidad de fraccionamientos y el Régimen de la propiedad Agraria.

El propio proyecto insiste, de modo especial, en el respeto de la propiedad Agrícola inafectable y en la definición de los Derechos derivados de las concesiones de inafectabilidad a las fincas ganaderas; norma por otra parte los procedimientos de todas las materias que antes se indican, dicta las reglas para la inscripción de títulos en el Registro Agrario Nacional y para las sanciones en materia Agraria.

Así como también hace una separación entre órganos y autoridades agrarias, señalando que las autoridades son:

Artículo 1o. Son autoridades agrarias:

I. El Presidente de la República.

- II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III. El Jefe del Departamento Agrario.
- IV. La Secretaría de Agricultura y Fomento.
- V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.
- VI. Los Ejecutores de las Resoluciones Agrarias.
- VII. Los Comités Ejecutivos Agrarios.
- VIII. Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

En conclusión, podemos señalar que este Código establece una nueva senda de progreso en la expresión jurídica de la Reforma Agraria, y las autoridades agrarias las encontramos con mayor amplitud.

C. EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este Código fue expedido durante el régimen gubernamental presidido por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Abril de 1943.

De acuerdo con este Código en su:

Artículo 1o.- Son Autoridades Agrarias:

- I. El Presidente de la República
- II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

- III. El Jefe del Departamento Agrario.
- IV. El Secretario de Agricultura y Fomento.
- V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

En este Código se señala respecto a las autoridades agrarias la supresión de tres de ellas, que consignó el artículo 1o. del Código de 1940, en sus fracciones VI, VII y VIII, siendo estas: Los Ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales, significando ello, la necesaria adecuación de tales autoridades, las cuales como se ha venido analizando a través de las codificaciones agrarias que nos han ocupado, han sido objeto de inclusiones o supresiones en su caso, de acuerdo a las exigencias legales que en su momento se creyeron pertinentes por el legislador; sin embargo, al Cuerpo Consultivo Agrario en ningún momento, desde su Incorporación Constitucional, hasta la expedición de este Código, y aún más hasta la expedición de la Ley Federal de la materia actualmente vigente, se le creyó oportuno ponerlo cuando menos en los umbrales de su contemplación, precisamente como autoridad agraria y en el colmo de la concepción ilógica de los señores legisladores, sí se contempló a las susodichas autoridades suprimidas en este Código.

D. EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Esta ley fue expedida por el Presidente de la República el 22 de marzo de 1971, Lic. Luis Echeverría Alvarez y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.

En la exposición de motivos, el Lic. Luis Echeverría Álvarez manifiesta: "En el instrumento Jurídico que ahora se propone, se reúnen dichas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del Artículo 27 Constitucional, en este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente cambió para el desarrollo del país".

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su:

Artículo 2o.- La aplicación de esta ley está encomendada a:

- I. El Presidente de la República;
- II. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III. La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- V. El Cuerpo Consultivo Agrario, y
- VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine.

En la Ley Federal de Reforma Agraria se establece que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria y sigue jerárquicamente Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

licos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones agrarias Mixtas, estas son las únicas instituciones que tienen poder de decisión en materia agraria, los demás serán órganos agrarios auxiliares.

E. LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Al iniciarse la década de los setentas, el país reciente plenamente -- los efectos de una economía dependiente y por lo tanto, de un desarrollo -- desigual.

En este momento, junto al crecimiento sostenido del producto nacional bruto, se busca una distribución justa del mismo, lo que conlleva entre -- otras cuestiones, el replanteamiento del problema agrario y en consecuencia el enfoque actualizado del ejido.

A partir del primero de mayo de 1971, entra en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, en donde se concibe al ejido y no a la parcela como undad de producción.

Congruente, todos los recursos con que ha sido dotado deben explotados racionalmente y a esto, es inherente la máxima absorción de la abundante mano de obra ejidal.

A la solución de esta problemática, concurren conceptos de contenido jurídico, económico, social y político, que estructurarán el ejido moderno pa-

ra la realización de todos sus objetivos.

- A. EL EJIDO: ENTE JURIDICO.- En lo jurídico el ejido es concebido como persona moral con todos los atributos necesarios para el cumplimiento de sus fines, esto es su constitución fundamentada en la resolución presidencial como un acto de la autoridad federal en la que se dota o restituye y a un núcleo de población de características homogéneas, de un conjunto de bienes que comprenden tierras de cultivos y recursos tales como aguas, pastos, bosques, mineros, turísticos y pesqueros. Estos elementos se encuentran vinculados en lo interno y externo, por la Ley anterior Federal de Reforma Agraria reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, la que además lo instrumentaba -- con personalidad y capacidad para la eficaz celebración de los actos jurídicos relacionados con sus actividades económico-sociales; el establecimiento de sus órganos para estructurar su unidad de mando y dirección, así como un funcionamiento basado en principios de cooperación, democracia interna y autogestión.
- B. EL EJIDO: ENTE ECONOMICO.- En el aspecto económico el ejido es contemplado como unidad integral de producción, para lo cual ha sido instrumentado con órganos de decisión, representación y control, que son la asamblea de ejidatarios, comisariado ejidal, consejo de vigilancia y además los secretarios auxiliares necesarios, aparte de los de crédito, comercialización y acción social que establece expresamente la ley; con tantas unidades de producción, como recursos explotados, debidamente integradas al único mando y dirección del ejido.

Su funcionamiento se basaba en la ordenación económica que significa la asamblea de balance y programación en la que se realiza el inventario de recursos materiales y humanos; las programaciones de las actividades productivas, financiamiento y adquisición y ventas; así como la evaluación de resultados.

Con todo lo anterior, se acordará un sistema administrativo contable, el nombramiento de secretarios auxiliares, los sistemas de comercialización en su doble aspecto y el de distribución y recuperación del crédito; así como el funcionamiento de la responsabilidad con que habrán de hacer frente a las deudas contraídas.

Y como culminación de estas actividades organizativas, se llegará necesariamente a su ordenación jurídica que es el reglamento interno del ejido, como actualmente lo señala la Ley Agraria en vigor.

La esencia que hace diferente al ejido de otras agrupaciones productivas, se manifiestan en los siguientes puntos:

- a) El ejido es propietario de los medios de producción.
- b) En función de esta relación, no existen vínculos obrero-patronales.
- c) La generación de capital y plusvalía se debe al trabajo realizado por sus miembros.

- d) El producto de este trabajo revierte en reducción de costos, autofinanciamiento, obras de beneficio social y reparto de utilidades.
- e) Mediante su voto en la asamblea, todos asumen la dirección, al mismo tiempo que ejecutan las decisiones acordadas, lo que los lleva a la autogestión.
- f) La responsabilidad jurídica se deriva de la solidaridad social que en lo económico lleva la cooperación en el quehacer productivo. De aquí que, como atributo de la personalidad, de eficacia a la celebración de los actos jurídicos que realice el ejido como sujeto de derechos y obligaciones, así como su cumplimiento.

Lo anterior se explica en función de los siguientes puntos:

Al destinar inversión pública y privada al sector ejidal se busca darle el capital de operación que requiere para la racional explotación de sus recursos.

Esta explotación busca incrementar la producción y productividad ejidal con el consiguiente aumento del ingreso para los ejidatarios, pero procurando que la riqueza generada sirva para su autofinanciamiento y no derive hacia otros sectores, diversificando actividades y creando fuentes permanentes de trabajo, lo que conlleva la fijación de la mano de obra en su región de origen y libera recursos crediticios para otro tipo de inversiones.

- C. EL EJIDO: ENTE SOCIAL.- Históricamente, el ejido está configurado como una unidad social, ya que sus habitantes comparten un mismo - pasado.

Desde el punto de vista ecológico, se desenvuelven en un mismo medio al que tienen que modificar para vivir de él y en él, resultando - así, relaciones de trabajo y sociales interpersonales.

En su estructura social se presentan pocas diferencias. Su patrón - cultural es establecido por ellos y las modificaciones que sufre en el transcurso del tiempo son resultados del consenso.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su política integradora del ejido, establecía instrumentos que entre otros objetivos, generan la unidad social.

Para habitar, dota al ejido de una zona urbana en la cual se provee - al ejidatario de un solar para que construya su casa, creando así un patrimonio familiar donde se desarrollarán las relaciones familiares, base de la sociedad y se recibirán a otros miembros de la familia y de - la comunidad, robusteciendo así la formación de grupos primarios.

La disponibilidad de áreas de servicios permite la instalación de aquéllos que la comunidad requiera: centros educativos, comerciales, re- creativos, religiosos, etc, en donde se cumplen funciones económicas y sociales y se brinda la oportunidad de comunicación a la comunidad

y coadyuvan a su desarrollo integral.

Así también, otorga derechos a los avendados para adquirir del ejido un solar urbano, posibilitando así un mecanismo de distribución poblacional y de dar cabida a otros sectores ocupacionales que satisfagan las necesidades del núcleo, como actualmente lo establece la nueva Ley Agraria.

Todos los intereses surgidos de las relaciones de los miembros se manifiestan en la asamblea, órgano de formación de la voluntad colectiva en donde, independientemente de la problemática a tratar, se propicia la comunicación, se ejercitan el diálogo y discusión; donde surgen el acuerdo de voluntades y la aptitud de plantear y resolver problemas, con lo que se fortalece la democracia interna y consecuentemente, se logra la autogestión.

Las autoridades ejidales y sus asistentes, los secretarios auxiliares -- realizan también la función de relacionar al ejido con otras comunidades o núcleos de población.

De los bienes de uso común, zona de urbanización, parcela escolar, - Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, se derivan aspectos vinculadores como lo son el fortalecimiento de la conciencia colectiva, integración de sectores no ejidales, y en algunos casos su capacitación en - diversas actividades económicas o de servicios.

La escala de autoridad y roles de trabajo a desempeñar en todas las actividades del ejido, se dan en su reglamento conformando así la posición que cada ejidatario tiene en el conjunto.

- D. EL EJIDO: ENTE POLITICO.- Como ente político el ejido es también una unidad, por cuanto que en él se da un proceso de integración colectiva que se particulariza en el individuo y revierte al colectivo, es decir la asamblea recibe la información sobre las acciones de las diferentes instituciones que intervienen en la Reforma Agraria. Toda esta información se analiza de acuerdo con los intereses individuales en función de los del grupo y de la comunidad, a fin de plantear las alternativas sobre el qué y el cómo se va a transformar su microuniverso. Así como son copartícipes en una serie de valores comunitarios que incurren en un proceso individual, interno, personal y por lo mismo cambiante, que se conjuga con el del ente colectivo en que está inmerso y que se proyecta hacia el exterior en el voto.

En la medida en que funcione la democracia interna en el ejido, en que cada ejidatario tome conciencia de lo que decide con su voto y asuma la responsabilidad de las consecuencias, habrán de influir sus prácticas democráticas en la política agraria dictada, debido a que forma parte activa del sector campesino, lo que incide en la generación de expectativas; de aspiraciones que se traducirán en un esfuerzo de superación de su nivel de vida y se manifiesta en la selección de una actividad agropecuaria mejor remunerada y en el aprendizaje de las técnicas necesarias para realizarlas. En la realización de todas

las actividades elegidas, requieren y encuentran la conjunción de intereses económicamente semejantes y que son atraídos por la organización que les permite realizar sus objetivos.

La expresión de la voluntad manifiesta la selección de las soluciones, cuyo contenido se refleja en una política de apoyo estatal, mediante acciones coordinadas de todas las instituciones que intervienen en el agro.

La extensión y profundidad de este proceso en el sector campesino, - habrá de incidir en su toma de posiciones frente a los grandes problemas nacionales y por tanto en su participación en las decisiones políticas generales.

La Parcela Escolar y la Unidad Agrícola-Industrial para la Mujer.- El común denominador entre estos dos tipos de tierras, es su destino especial, de uso en beneficio del poblado. Además ambas deben contar con la misma extensión que las unidades de dotación.

La Parcela Escolar tiene su fundamento legal en el artículo 101, que - señala que: "en cada ejido o comunidad deberán deslindarse las superficies - destinadas a parcelas escolares, las cuales deberán localizarse en las mejores tierras del ejido dentro de las más próximas a la escuela o cacerío", y que - "las escuelas rurales que no dispongan de parcela escolar, tendrán preferencia absoluta para que se les adjudiquen las unidades de dotación que se de claren vacantes o se les incluya en las ampliaciones del ejido".

La parcela escolar deberá destinarse, según el artículo 102, a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezcan.

Humberto E. Ricord al comentar los dos artículos anteriores, expresa atinadamente que la "adjudicación" o "pertenencia" arriba señaladas, no les otorgan a las escuelas rurales derecho alguno, en virtud de que carecen de capacidad jurídica para ejercitar acciones y derechos, por lo que las parcelas de que se trata continúan siendo propiedad del núcleo, aunque con un destino especial y con beneficio colectivo del grupo.

Los productos que se obtengan de la parcela escolar deben destinarse preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela, así como a impulsar la producción ejidal.

Por lo que toca a la unidad agrícola industrial femenina, el artículo - 103 de la Ley en cita, señala que en cada ejido deberá crearse la unidad de referencia, reservándose una parcela de las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, para "el establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales" explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean titulares de una unidad de dotación.

Como se ha podido ver, estos tipos de unidades son de beneficio colectivo para el núcleo ejidal.

"Las aguas de los manantiales que son aprovechados o que se consumen dentro de un mismo predio, no son nacionales".⁽⁶⁾

Y como las aguas dotadas a los ejidos son de uno u otro tipo (artículo 230 párrafo primero), los derechos del ejido sobre las aguas son los de uso y aprovechamiento colectivo, salvo que la propiedad privada de éstas -- pertenezca al núcleo poblacional, lo que ocurre excepcionalmente. Así lo disponen y reconocen los artículos 56, 59 y 230 párrafo cuarto, de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales con lo dicho no es necesario transcribir.

Cabe anotar que cuando la dotación recaiga en aguas de propiedad nacional, el ejido beneficiado adquirirá el carácter de concesionario, pero sus derechos al uso y aprovechamiento de las mismas se registrarán por la Ley Agraria. (Artículo 58)

A todos y cada uno de los ejidatarios corresponde un derecho de -- aprovechamiento individual de las aguas, incluso para usos domésticos, de acuerdo con los reglamentos que sobre el particular se dicten.

En síntesis podemos concluir, de acuerdo con Humberto E. Ricord, -- que "en el ejido se dan tres clases generales de derechos inmobiliarios a saber: la propiedad comunal, la propiedad particular y el uso de aguas".

"a). La propiedad comunal del ejido y sus formas de aprovechamiento

(6) JURISPRUDENCIA. Aguas Nacionales.-- (Manantiales). Quinta Epoca.

lo quedan determinados del modo siguiente:

1. Las tierras de labor y los terrenos cultivables; pueden explotarse individual o colectivamente, sin que una u otra forma de explotación afecte la condición jurídica comunal de esas tierras, pues lo que cambia, es el aprovechamiento individual o colectivo de las mismas.
2. Los terrenos de agostadero, montes y para demás necesidades colectivas; de uso común y aprovechamiento reglamentado, o de asignación individual.
3. La parcela escolar y la unidad agrícola industrial femenina; de usos - o destino específicos, en beneficio del núcleo poblacional".

"b). La propiedad particular es la de la zona de urbanización que pertenece en un principio al ejido, como persona jurídica y que éste transmite a los ejidatarios o a quienes la compran, con el carácter de dominio privado o particular pleno, aunque con pocas restricciones (construir y habitar), pero siendo susceptible de venta o arrendamiento".

"c). El uso de aguas es el tercer derecho inmobiliario general del - ejido, del que éste es titular, pero con aprovechamiento individual o colectivo reglamentado".

"No puede calificarse jurídicamente, en forma unánime la propiedad - inmueble del ejido, porque comprende categorías diversas de derechos reales".

"La propiedad ejidal es, con todo una verdadera propiedad, no sólo porque las leyes agrarias mexicanas siempre han calificado los derechos territoriales del ejido como una propiedad, sino porque las facultades y poderes jurídicos adscritos al titular o núcleo de población, tipifican, desde el punto de vista del Derecho, la institución denominada propiedad. Que la propiedad ejidal esté impregnada de un cúmulo de modalidades que la distancian radicalmente del derecho absoluto, individualista, de estirpe romana y napoleónica, que tradicionalmente se ha tenido como propiedad territorial, no significa en modo alguno que no se trate de una propiedad de carácter real". (7)

"d). Clases de Ejidos.- El maestro Edmundo Flores, expresa que "de acuerdo con la utilización de la tierra los ejidos se clasifican en agrícolas, ganaderos, forestales y mixtos. A estos, agrega hay que añadir otros dos grupos: ejidos inexplotables y ejidos explotables pero no explotados".

"Diversos factores influyen en la clasificación de los ejidos según su forma de explotación. 1.- Inexplotables.- En estos ejidos toda la superficie de las tierras es improductiva agrícolamente. 2.- Explotables, pero no explotados.- Esta clase de ejidos tiene superficies explotables (de labor, con pastos, con bosque o incultos productivos) que no han sido aprovechados. 3.- Agrícola.- Es de este tipo el ejido, si el valor de los productos agrícolas representa el 60% o más del valor total de su producción. 4.- Forestal.- Es de este tipo el ejido, si el valor de los productos forestales representa el 60% o más del valor total de su producción. 5.- Mixto.- Es de

(7) Int. Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana. Ob. cit. p. 250.

este tipo el ejido si el valor de cada una de las producciones agrícola, ganadera y forestal resulta inferior al 60% del valor de su producción".⁽⁸⁾

En vista de que el ejido inexplotable y el explotable pero no explotado, no tienen (de acuerdo con el Maestro Flores) ningún valor económico -- real, con respecto a la producción, y que el ejido mixto es una conglomeración del ejido agrícola, ganadero y forestal, sólo describiremos estos últimos.

Legalmente los ejidos agrícolas resultan de la dotación de tierras de riego, de humedad o de temporal. Pero también se les puede formar de los otros tipos de ejidos que no están en cultivo, pero que ofrecen condiciones apropiadas para hacer factible su explotación agrícola mediante inversiones -- de capital y de trabajo que los ejidatarios pueden aportar por sí mismos o -- con ayuda del crédito ejidal.

Empero, para dotar a un pueblo de terrenos de explot. pecuaria o ganadera las dos condiciones necesarias a saber son: 1. Que solamente -- haya tierras afectables de pasto, de monto o de agostadero; y 2. Que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderle, o que el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

El ejido forestal. Este tipo de ejido es de reciente creación. El 4 -- de agosto de 1959, por Decreto Presidencial se crearon los primeros ejidos --

(8) FLORES, EDMUNDO. Tratado de Economía Agrícola. F.C.E., p. 178.

forestales denominados "Varadosa" y "Barranca Seca", situados en Coalcomán Michoacán.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece: "en caso de que en -- los terrenos afectables puedan desarrollarse económicamente una explotación -- pecuaria o forestal, aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que -- los campesinos puedan satisfacer sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionan" (artículo 224, párrafo primero). También establece que para fijar el monto de la unidad de dotación en este tipo de ejido "se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales" (artículo 225), "se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina" (artículo 224, segundo párrafo). Además los ejidos forestales que se creen deberán explotarse por regla general en forma colectiva.

A esta clasificación, cabe agregar otro tipo: el ejido turístico. De acuerdo con la Ley Agraria en vigor, este es susceptible de establecerse en aquellas tierras que fueron entregadas a los núcleos de población y que -- cuentan con recursos que pueden aprovecharse turísticamente. En estas -- porciones de tierra procede el establecimiento de campos de recreo o de vacaciones o centros de descanso, para que esas tierras proporcionen utilidades a sus poseedores. Se ha venido incrementando la creación y desarrollo de esta clase de ejidos, atendiendo y aprovechando el inmenso crecimiento -- demográfico que exige centros de recreación y descanso, y a las facilidades

que ofrecen las vías generales de comunicación con que cuenta nuestro país, las cuales cada día son mejores. Por la peculiaridad de su estructura, en este tipo de organización ejidal participan diversas dependencias del Ejecutivo Federal, como la Secretaría de la Reforma Agraria, SECTUR, SEP, SEDESOL, SCT, entre otras.

E. LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL PUBLICADAS EL 6 DE ENERO DE 1992.

En fecha 6 de enero del año de 1992, el Diario Oficial de la Federación, publica el decreto que reforma el artículo 27 constitucional, relativo entre otras cosas, al establecimiento de nuevas formas de producción y de asociación en el campo.

La Secretaría de Gobernación, dijo que los considerandos acompañan a la iniciativa de ley para modificar dicho artículo, aprobado por la LV Legislatura en su primer periodo ordinario de sesiones, se señalan tales adecuaciones como parte del amplio programa de modernización del campo que lleva a cabo el Gobierno Federal. Todas estas acciones, se indica en el texto, están encaminadas a favorecer la capitalización del agro mexicano y convertirlo en fuente productiva y de bienestar para los campesinos.

Los cambios, apuntó consideran la elevación a rango constitucional -- del reconocimiento y la protección al ejido, se reafirman los límites a la pequeña propiedad y se establecen criterios generales para la participación de las sociedades mercantiles en la producción agropecuaria.

Destacó que con las reformas al Artículo 27 Constitucional se preserva el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre tierras y aguas, además de recursos naturales, explotación del petróleo, los carbónes de hidrógeno y los materiales radiactivos.

Tampoco sufre alteración la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, ni la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar las indemnizaciones. Igualmente, se mantiene la obligación del Estado de impartir justicia expedita y promover el desarrollo rural integral. Respecto a la propiedad ejidal y comunal, dijo que las reformas al 27 posibilitan la enajenación de los ejidos entre sí, establecer asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener sus condiciones actuales.

El día 3 de enero de 1992, todas las legislaturas de los Estados de la Federación, habían aprobado la iniciativa de reformas al Artículo 27 Constitucional, en los términos expuestos en la iniciativa presidencial.

Con fecha 6 de enero de 1992, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto correspondiente, cuyo texto es el siguiente.⁽⁹⁾

La Fracción VII: Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege de propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La -

(9) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDLX No. 3, México, D.F., lunes 6 de enero de 1992. Pp. 2, 4.

ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará - el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento, necesarias para elevar el nivel de vida de su pobladores.

La ley con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convenga en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los - procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su - parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total - de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de - un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la Fracción XV.

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunes electo democráticamente en los términos de la ley es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar

las resoluciones de la Asamblea.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o susciten entre dos o más núcleos de población.

El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

F. LEY AGRARIA PUBLICADA EL 26 DE FEBRERO DE 1992.

La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas, incluyendo las de turismo.

La ley protege la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de -- los ejidos y comunidades, la ley protege la base territorial del asentamiento humano y regula el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Observando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros - para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento - de sus recursos productivos, la ley regula el ejercicio de los derechos de - los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establece los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de las tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales.

Cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relaciones con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley señale. Para estos efectos y en general para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdiccional.

C A P I T U L O III

ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN MEXICO

1. GENERALIDADES

El turismo es un hecho de circulación que debe a los medios de transporte su evolución, desarrollo, expansión y diversificación.

"El camino es la vía más adecuada para el conocimiento y apreciación del paisaje, de las riquezas artísticas, históricas, artesanales y costumbres de un país", expresó el señor Julio Hirschfeld Almada al rendir en junio de 1976, su informe de labores ante el Presidente de la República Licenciado Luis Echeverría Álvarez, y agregó el camino propicia a la unidad nacional, crea un medio de acercamiento e intercambio para los productos nacionales y ayuda a la distribución de las fuentes de trabajo y por medio de él, el turista llega a conocer de manera directa el verdadero contenido social y económico del país que visita. (10)

Por lo anteriormente expuesto, estamos de acuerdo en que el sistema vial ha tenido gran importancia para el desarrollo turístico de las diferentes naciones del mundo.

(10) SECRETARÍA DE TURISMO - Seis años de labores, 1976, informe —
rendido por el Sr. Julio Hirschfeld Almada, Secretario de Turismo.

En la actualidad los avances de la técnica han permitido al hombre -- que una buena parte del tiempo que antes habían de invertir en el trabajo, -- lo dediquen al esparcimiento, a la vez que han suavizado las duras condiciones en que el mismo se desarrolló en épocas anteriores, dentro de las sociedades ricas este fenómeno ha dado origen a la aparición del ocio, que encuentra en el turismo una de las manifestaciones más generalizadas.

El turismo es un elemento inherente a la naturaleza humana en todas las culturas a lo largo de la historia del hombre, pero nunca había llegado a convertirse, como ha ocurrido en nuestros días en fenómeno masivo y de una importancia tan decisiva como para transformar radicalmente la imagen de una sociedad.

"El transporte, alojamiento y satisfacción son las múltiples necesidades de millones de personas que exigen una organización turística a nivel internacional, cuya importancia crece paralela al incontenible aumento de las masas en movimiento, esto traerá grandes transformaciones de carácter económico y técnico, además y conocimiento y contacto mutuo de los pueblos -- van a incidir de modo decisivo en las costumbres y normas de vida, igualmente el turismo en la actualidad puede considerarse como un bien de consumo y en torno a él ha crecido una poderosa actividad que lo somete a presiones como a cualquier producto del mercado, y esto se debe por su misma -- condición de fenómeno cuyo proceso de formación es muy complejo; como en el turismo están indisolublemente mezcladas razones económicas, técnicas, políticas, sociológicas y psicológicas apenas hay invariantes que permiten toda

una serie de leyes que constituyen una ciencia".⁽¹¹⁾

El progresivo aumento del turismo que ha llegado a constituir la principal actividad de muchos países, ha introducido nuevas y vitales relaciones a escala internacional, pero si bien cuando el turismo no era todavía un fenómeno de masas, su aparición únicamente trajo consecuencias benéficas, -- pues se sabe que algunos países a lo largo de los sesenta, optaron por la devaluación de sus monedas con vista a canalizar en beneficio propio la creciente masa turística, esto les permitió alcanzar resultados espectaculares -- equilibrando su balanza de pagos, financiaron gran parte de sus importaciones, crearon nuevos centros de trabajo, vieron fuertemente incrementada su demanda de bienes básicos y en general una capitalización que les puso en condiciones de hacer inversiones a largo plazo.

Como antecedente del turismo en México es importante señalar que en la época del México prehispánico, no existen pruebas que la actividad turística se haya practicado como tal, ya que grupos de pobladores llegaron a transitar por la meseta del Anáhuac, pero generalmente eran comerciantes y tal vez delegados políticos de las diversas tribus.

Con la conquista, nuestro país se cubre de ciudades nuevas y adquiere su definitiva fisonomía política, arquitectural y urbanística. Surgen los primeros mesones, ventas y paradores, como el de Pedro Hernández Panla--gua, fundado el 10. de diciembre de 1525, según consta en el acta de Cabil--

(11) BIBLIOTECA SALVAT DE GRANDES TEMAS.- Ocio y Turismo. Editorial Salvat Editores, S.A., Barcelona España, 1974. Pp. 50-51.

do de esa fecha. Con este mesón surgen los primeros factores del turismo: la hotelería y la gastronomía.

Durante la Independencia y hasta la Revolución de 1910, el movimiento turístico aumenta en forma lenta pero constante, se construyen hoteles, - casas de huéspedes y mesones en las principales ciudades y puertos del país; sin embargo, años más tarde se había de cimentar la actividad turística en - nuestro país.

Terminada la Revolución y viviendo nuestro país una época en que las instituciones iban poco a poco consolidándose, los gobiernos revolucionarios - fijaron su atención en las ventajas que representaba esa actividad con innegable proyección futura. Y así "el 15 de enero de 1926, el General Plutarco - Elías Calles, promulgó una Ley de Migración en que se considera al extranjero que visita al país confines de recreo, como turista, siempre que su permanencia en México no exceda de seis meses".⁽¹²⁾

En esta Ley aparece por primera vez el concepto de turista en - nuestro país.

Es muy conveniente analizar otras definiciones que sobre el turista -- dan otros autores.

Emilio Lettre, afirma: "Turista es el viajero que recorre un país ex--

(12) DE PALACIO, LUCAS. Historia del Turismo. Quinta Edición. Editorial Cosmos, México, D.F., pág. 28.

tranjero, por curiosidad o por agrado".

La palabra turista tiene su origen en el latín "tornus", de donde nació el vocablo francés "tour", que quiere decir, vuelta, movimiento circular; pasó al Inglés en la misma forma "tour" y se dijo "to make a tour", dar una vuelta, viajar.

En Inglaterra, al que viajaba por placer se le llamaba "tourist", en español, turista; en la actualidad se considera al turismo como "el medio que acerca a los hombres y hermana a los pueblos", según una declaración hecha por el entonces Secretario de Turismo Sr. Julio Hirschfeld Almada, en la ciudad de Acapulco, Guerrero.

Durante la Convención sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo, efectuada en la Ciudad de Nueva York en 1954, se dijo que el "turista, es toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entra en el territorio de un Estado contratante, distinto de aquel en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanece en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier periodo de doce meses, con fines de recreo, deportes, salud, asunto de familia, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin fines de inmigración".

Por su parte el Lic. Armando Herrerías, en la revista "turismo en --marcha", número 3, define al turismo diciendo: "es el complejo socioeconómico integrado por la corriente turística y la industria de servicios, así como el conjunto de fenómenos que los dos elementos anteriores originan".

El Ing. Raymundo Cuervo S., considera al turismo como "un conjunto bien definido de relaciones, servicios e instalaciones, que se generan en virtud de ciertos desplazamientos humanos".

Dadas las definiciones anteriores, podemos concluir afirmando que: -- "turismo es el vocablo por el cual designamos todo aquel desplazamiento humano, de personas que van de un lugar a otro, ya sea dentro de su propio país o hacia países extranjeros con fines de descanso o culturales, teniendo como meta el permanecer en forma temporal en estos lugares visitados, sin hacer por consiguiente su lugar fijo de residencia".

2. ANTECEDENTES JURIDICOS

PODER EJECUTIVO, SECRETARIA DE GOBERNACION

Acuerdo por el cual se previene que todo esfuerzo por el fomento y desarrollo del turismo en México, es forzosa protección de las autoridades.

Al margen un sello con el escudo nacional que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México, Secretaría de Gobernación.- Presidencia de la República.- Acuerdo de la Secretaría de Gobernación.

Considerando.- Que como se ha manifestado ya en la opinión pública de manera insistente, que es de la más alta importancia para la nación promover y fomentar por todos los medios posibles la atracción del turismo a -- nuestro territorio, al ejemplo de otros países que han visto acrecentar sus -

recursos con esta industria, estrechadas las relaciones económicas y los vínculos de solidaridad entre los habitantes del país visitado, con aquellos donde afluyen poderosas caravanas turísticas;

Considerando.- Que México posee productos y bellezas naturales, monumentos arqueológicos y coloniales y excelentes condiciones climatológicas, - indudablemente capaces de provocar un intenso movimiento turístico;

Considerando.- Que al gobierno correspondía suprimir los obstáculos de orden administrativo que impedían a los turistas cruzar la frontera con toda clase de facilidades internarse en el país, trasladarse de un punto a otro del país y regresar a su lugar de salida con las debidas garantías, las mayores comodidades y en general gozar en nuestro país de una estancia grata y fructífera;

Considerando.- Que en relación con el objeto que se persigue, la Secretaría de Gobernación creó a fines del año próximo pasado la Comisión Pro Turismo, la que ha logrado unificar la acción administrativa, de salubridad, migración y aduanas, ha presentado además estudios y recomendaciones que favorecen al turismo, logrando que su programa sea secundado con entusiasmo por los gobiernos de los estados, en donde se han organizado comisiones locales Pro-Turismo;

Considerando.- Que el esfuerzo exclusivamente oficial no lograría los resultados deseados, si no contase con la entusiasta colaboración de las empresas particulares directamente beneficiadas, por lo que se estimó necesaria

crear la Comisión Pro-Turismo, en que los representantes directos de las empresas privadas y los delegados oficiales, desarrollen el programa propulsor de turismo en México;

Y por las consideraciones expuestas, ha tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.- Es forzosa protección por las autoridades todo esfuerzo encaminado a procurar el desarrollo del turismo en México.

SEGUNDO.- Se establece de modo permanente la "Comisión Pro-Turismo", con el objeto de que fomente y desarrolle el turismo en general en - - nuestro país, y se le faculte para proporcionar y ejecutar todos los sistemas y procedimientos que tiendan a ese fin.

TERCERO.- La Comisión Pro-Turismo quedará integrada ya en su carácter permanente por los representantes que enseguida se expresan:

- a. De las Secretarías de Estado;
- b. Del Departamento de Salubridad Pública;
- c. Del Departamento de Estadística Nacional;
- d. Del Departamento de Contraloría;
- e. Del Departamento del Distrito Federal;
- f. Del Banco de México, S.A.;

- g. De las demás instituciones Bancarias;
- h. De la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos;
- i. De la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos;
- j. De la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México;
- k. De la Asociación de Hoteleros;
- l. De los Ferrocarriles Nacionales de México;
- m. De las Empresas Ferrocarrileras y de Navegación, así como de las empresas e instituciones cuya designación se haga por la Comisión Pro-Turismo, con la aprobación de la Secretaría de Gobernación.

En los mismos términos se hará la designación del representante de las Instituciones Bancarias a que se refiere el inciso g.

El encargado del despacho de Gobernación será el Presidente nato de la Comisión.

Los demás miembros de la comitiva serán designados en los términos que fija el reglamento.

CUARTO.- Las Secretarías de Estado y demás dependencias oficiales señaladas en el párrafo anterior, deberán cooperar en la medida de sus posibilidades para la realización de los trabajos encomendados a dicha Comisión.

QUINTO.- Queda a cargo de la Secretaría de Gobernación proporcionar el personal, local y mobiliario que requiera el funcionamiento de la Comisión.

SEXTO.- La misma Secretaría de Gobernación expedirá el reglamento interior de la Comisión, de acuerdo con el proyecto que esta misma formule.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION

Palacio del Poder Ejecutivo Federal, México, Distrito Federal, a 6 de Julio de 1929.- El Presidente Provisional de la República, Emilio Portes Gil,- Rúbrica.- Subsecretario de Gobernación encargado del despacho, F. Canales".

Con este decreto se inicia en México la Reglamentación del turismo.

El 13 de junio de 1932, se promulga el reglamento de la Ley de Migración de 1930, precisando que las finalidades de la Comisión Nacional de Turismo e igualmente los esfuerzos precedentes de los organismos oficiales o privados dispuestos a impulsar el turismo; implicaba la planificación de su fomento y desarrollo.

Las atribuciones en materia de turismo hasta antes del Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez correspondieron a la Secretaría de Gobernación. A partir de este Gobierno, fue la Secretaría de Economía Nacional la que se encargó de estas actividades.

El 8 de mayo de 1933, se promulgó el reglamento que creó la Comisión, el Comité y Patronato de Turismo.

Fue durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas 1934-1940, en que se incrementaron las legislaciones sobre turismo, hecho que permitió fijar las bases de lo que posteriormente sería la Secretaría de Turismo y por primera vez en nuestro país se reglamenta en materia de guías de turistas y agencias de viaje.

El 3 de Mayo de 1935, se promulgó un decreto que reglamenta la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Consejo Consultivo.

Durante este Gobierno se crea el Departamento de Turismo y se establecen las primeras agencias de viajes turísticos en el extranjero.

El 9 de diciembre de 1939, se crea el Consejo Nacional de Turismo, que se encargará de coordinar a los Gobiernos Estatal y Federal en lo que a actividades turísticas se refiere.

México no podía permanecer ajeno a las repercusiones que en materia económica surgieron durante la segunda guerra mundial; esta fue la razón por la que durante el Gobierno del General Manuel Avila Camacho hubiera un estancamiento en el turismo hacia nuestro país.

La actividad turística resurge durante el gobierno del Lic. Miguel Ale

mán. El 31 de diciembre de 1949, en el Diario Oficial se publica la primera - Ley Federal de Turismo que atribuye a la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de los problemas relativos al turismo.

Por decreto del 14 de noviembre de 1956, se crea el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, el cual es manejado en Fideicomiso por Nacional - Financiera, S.A., con aportación del Gobierno Federal y Estatal, de particulares y el producto de las operaciones que se efectúan a través del fideicomiso. Inició sus operaciones con cincuenta millones de pesos.

El Lic. Adolfo López Mateos, creó el 1o. de enero de 1959, el Departamento de Turismo que se encargaría de desarrollar un Plan Nacional de -- Desarrollo Turístico.

DECRETO QUE CREA A LAS SECRETARÍAS DE TURISMO Y DE LA - REFORMA AGRARIA.

"Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y -- Departamentos de Estado (Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal).

...ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 1o., 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para quedar como sigue:

ARTICULO PRIMERO.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración el Poder Ejecutivo Fede-

ral, tendrá las siguientes dependencias:

"Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Comercio), Secretaría de -- Agricultura y Ganadería (hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (hoy Secretaría de Comunicaciones y Transportes), Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, (hoy Secretaría De Salud), Secretaría del Trabajo y - Previsión Social, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de la Reforma Agraría, Secretaría de Turismo y Departamento del Distrito Federal".

ARTICULO 17.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde - el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Conceder o ampliar en términos de Ley las dotaciones o restitu-- ciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el de catastro de las propiedades ejidales y comunales inafectables;

VI. Conocer las cuestiones relativas a límites y deslindes de tierras ejidales y comunales;

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las aguas y tierras comunales de los pueblos;

VIII. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX. Organizar a los ejidos y comunidades para promover su producción agrícola, ganadera y forestal.

LA LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO

Antecedentes históricos.- Son diversos y de singular relieve los antecedentes legislativos sobre el tema en nuestro país. El punto de partida de la normatividad jurídica sobre turismo, puede fijarse en el acuerdo del 6 de julio de 1929, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de dicho mes y año, con el que se previno que todo esfuerzo por el fomento y desarrollo del turismo en México era de forzosa protección en la necesidad de promover y fomentar por todos los medios posibles la atracción del turismo a nuestro territorio, así como estrechar las relaciones económicas y los vínculos de solidaridad entre los habitantes del país".

"Igualmente al Gobierno le correspondía asumir los problemas del orden administrativo que impedían a los turistas cruzar la frontera y con toda clase de facilidades internarse al país, trasladarse de un punto a otro de la República y regresar a su lugar de origen con las debidas garantías, las -- mayores comodidades y, en general gozar en México de una estancia grata y fructífera".⁽¹³⁾ Esta disposición jurídica le dió carácter permanente a la Comisión Mixta Pro-Turismo que ya existía desde fines de 1928, atribuyéndole como finalidad el fomento y desarrollo de tal industria, mediante los sistemas y procedimientos que considerara idóneos a su objeto.

De ahí en adelante se suceden distintos datos legislativos que van poco a poco vertebrando la estructura pública en materia de turismo. Conviene destacar, entre los antecedentes que nos ocupan, las medidas que adoptó México en atención a los compromisos que adquirió en sus intervenciones internacionales de orden turístico.

Fiel a su tradicional conducta de observar el estricto cumplimiento de los actos derivados de su participación en reuniones internacionales, el Gobierno de México dictó varias disposiciones legislativas tendientes a preparar la celebración, en la capital de la República, del II Congreso Interamericano de Turismo, de abril de 1941; ordenaba a diversas dependencias de la administración pública, adoptar una política favorable al fomento y desarrollo del turismo, entre otras cosas, mediante facilidades migratorias, fiscales, vigilancia de los servicios turísticos, etc.

(13) SECRETARÍA DE TURISMO.- Memoria de Labores 1974. Pág. 1.

El incremento del turismo y el invariable interés del gobierno por estimular decididamente dicha actividad se manifestó también, por lo que toca a la expedición de ordenamientos jurídicos sobre la materia, en la Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949, y de acuerdo con la cual se creaba la Dirección General de Turismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, determinando que dicha Secretaría de Estado era "El órgano encargado del estudio y la resolución de los problemas relativos al turismo en la República". La misma Ley, creaba al Consejo Nacional de Turismo "como órgano encargado de establecer la política en la materia y de asesorar técnicamente a la Secretaría de Gobernación".

"Esta Ley derogó la que creó la Comisión Nacional de Turismo el 25 de noviembre de 1947, así como tales disposiciones que se opusieran a ella".

"En el Diario Oficial del 13 de diciembre de 1956, se publicó el Decreto que creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, manejado en Fideicomiso por la Nacional Financiera, S.A. Las actividades del fondo se encaminaron al estudio y desarrollo de los ya existentes, en cooperación con las Secretarías de Estado, los Gobiernos Locales y las Instituciones y Organismos Públicos y Privados facultados en estos objetivos; al estímulo de todos los sectores de la Industria Turística y al Fomento y Desarrollo del Turismo, auxiliándolo en sus necesidades económicas. Las operaciones a que se refería esta Ley debían estar sujetas a las normas aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y a la Ley General de Instituciones de

Crédito y Organismos auxiliares". (14)

El 7 de noviembre de 1957 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la concesión sobre facilidades aduaneras para el turismo, en donde por antecedentes se hizo notar que en la Convención de las Naciones Unidas sobre Formalidades Aduanales la importación temporal de vehículos automotrices particulares, de carretera y para el turismo, celebrada en la sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y., el 11 de mayo al 4 de junio de 1954, nuestro gobierno por medio de representantes plenipotenciarios debidamente autorizados al efecto, firmó las convenciones y el protocolo que en la misma publicación se hicieron constar.

Por reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, según publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, se creó el Departamento de Turismo, que en consecuencia dejó de ser Dirección dependiente de la Secretaría de Gobernación, adquiriendo jerarquía constitucional de Departamento de Estado. Esta Ley entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1959 y estableció en su artículo 18 las atribuciones y asuntos competencia del nuevo Departamento.

El ejercicio de las atribuciones del nuevo Departamento de Estado obviamente requería un instrumento jurídico idóneo. Atendiendo a esa necesidad se expidió la Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de marzo de 1961, habiendo entrado en vigor el día 16 del

(14) *Ibidem.* Pp. 22-23.

mismo mes y año.

Lo anterior dió motivo para que se planteara la cuestión de si el Congreso de la Unión tenía facultades para expedir una Ley de Turismo con vigencia en toda la Nación. En virtud de que el artículo 73 de la Constitución que establece las facultades legislativas del Congreso de la Unión no menciona la palabra "Turismo", hubo necesidad de analizar lo que es el turismo y los actos parciales que integran las actividades que corresponden a esa industria, advirtiéndose en la exposición de motivos de la Ley precltada, que se trata de actos jurídicos atípicos ya considerados y regidos por disposiciones legislativas, todas ellas de carácter federal.

Fue preciso definir lo que es el turismo, cuyos actos en los general, constituyen actos de comercio. tales servicios se han enumerado en la siguiente forma: transportes, alojamiento, venta de comidas y bebidas, diversiones, guías, guías-choferes y similares, comercio especializado, agencias - de viajes, publicidad y propaganda, etc. Estos servicios tienen en común entre sí que se venden precisamente al turismo y viajero para su uso o consumo, siendo evidentemente, actos de comercio desde el punto de vista del prestador, por lo que son materia que queda dentro de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, tal como lo establece el citado artículo 73 (en su fracción X) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos";⁽¹⁵⁾ que al efecto transcribimos; "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, mine-

(15) SECRETARIA DE TURISMO.- Memoria de Labores 1964. Pp. 23-24.

ría, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123". (16)

Así pues, quedó claramente determinada la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia turística.

Con la Ley de referencia se derogaron las fracciones respectivas del artículo 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como todas aquellas disposiciones que se opusieron a esta Ley.

El Decreto Presidencial del 7 de enero de 1974, publicado el día 28 - del mismo mes y año dió lugar a la actual Ley Federal de Fomento al Turismo con la cual se buscó ampliar los efectos económicos y sociales del turismo y reorientar la política de desarrollo que se sigue en este género. Entró en vigor el 13 de febrero de 1974. Con ella se abrogaron la Ley Federal de Turismo del 3 de enero de 1961, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de marzo de 1961, y el Decreto del Congreso de la Unión que creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo del 14 de noviembre de 1956, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre del mismo año.

Como la Ley citada es aplicada por la misma Secretaría del ramo, cabe agregar que por Decreto de fecha 29 de diciembre de 1974, publicado en el -

(16) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Editorial Porrúa, S.A.- Sexagésima Edición. México, 1977.

Díario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, se modificaron los artículos 10. y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (abrogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976), creándose la Secretaría de Turismo, como el órgano del Poder Ejecutivo de la Federación, encargado de formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo, protegiendo los medios que proporcionan los servicios al turismo y a las demás funciones a las que se refiere la Ley Federal de Fomento al Turismo, en su artículo 60. Esta reforma fue muy importante, dadas las diferencias jurídicas que existen entre un Departamento de Estado y una Secretaría de Estado entre las cuales podemos mencionar, los requisitos para ser titular de una y otro; la facultad de refrendo; el carácter político; la obligación de acudir al Congreso, etc.

Por otro lado, elevándose al Departamento de Turismo al rango de Secretaría de Estado, se le dan mayores atribuciones dentro del orden político del país, incrementando sus recursos presupuestales, de estructuración de personal y técnicos, que redundarán en una mejor planeación y desarrollo de la actividad turística.

B. Análisis General de la Ley

La presente Ley pretende cubrir y subsanar muchas de las lagunas y omisiones de que adolecieron las leyes de este tipo que fueron elaboradas. En la nueva Ley Federal de Fomento al Turismo continúan, en lo esencial, -

los objetivos planeados con anterioridad, tratándose además, de aprovechar la experiencia adquirida, pero ahora dentro de una política integral. Incorporar al desarrollo a núcleos de población marginados; abatir desequilibrios regionales, y aumentar el número de visitantes y el tiempo de su estancia en el país, son entre otras cosas, los objetivos a mediano y largo plazo de este ordenamiento legal.

La nueva Ley, comienza por introducir cambios fundamentales al considerar de Interés público la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos del país. Luego establece un estatuto bilateral de protección para aquellos sujetos que hagan uso de servicios turísticos y aquéllos que también los presten. Establece enseguida los ámbitos de jurisdicción y competencia de la Secretaría de Turismo; las facultades de ésta para la fijación de zonas de desarrollo turístico nacional; la voz y voto que la misma tiene como miembro de las comisiones consultivas de tarifas y de la técnica consultiva de vías generales en comunicación a que se refiere la Ley de Vías de Comunicación y sus reglamentos. También se contempla su intervención en la autorización de los precios o tarifas de los diversos servicios turísticos para su debido control y vigilancia. En esta parte se fija la modalidad de que los precios de los servicios de los alimentos y bebidas en restaurantes, bares y centros nocturnos deberán registrarse ante la propia Secretaría. Contiene también principios de coordinación y programación entre las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos y Empresas del Sector Público y Entidades Federativas que participan en la promoción y fomento de las actividades turísticas. De este modo se persigue mejorar los servicios y favorecer el equilibrio entre la oferta y la demanda -

de los mismos, a la vez que se procura proteger al usuario y mantener los precios a nivel competitivo en relación con otros mercados del exterior.

Las acciones tendientes a programar y fomentar el turismo nacional se concentran en la Secretaría de Turismo, como es natural, la que previamente autorizará los planes y proyectos relacionados con la materia. En esta tarea cuenta con el apoyo de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, encargada de resolver en forma coordinada los asuntos relacionados con las Dependencias del Ejecutivo Federal que, por sus funciones inherentes, participen en la actividad.

Con la finalidad de promover el intercambio cultural de la población y coadyuvar a la integración y unificación de los habitantes del país, se concede especial atención en esta Ley al desarrollo del turismo popular, que en la Ley se denomina "Turismo Social". Con este propósito, la Secretaría de Turismo está encargada de promover la creación de planes o paquetes familiares o de grupos. Estos programas se llevarán a cabo, según la ley, en las temporadas de fiestas tradicionales y folklóricas, previa celebración de los convenios necesarios. Asimismo, se señala que habrá planes especiales para que grupos de estudiantes, profesores, empleados públicos, trabajadores, pequeños propietarios y ejidatarios, viajen con fines recreativos dentro de las mejores condiciones posibles de economía, seguridad y comodidad.

Otro aspecto importante que esta misma ley contempla es la promoción de empresas turísticas ejidales y comunales, coordinadamente con la Secretaría de la Reforma Agraria. Al respecto no se dan más detalles en virtud de

aludirse a dicho tema en el siguiente capítulo de esta tesis.

Más adelante dicha ley establece que las zonas de desarrollo turístico nacional, aquellas que por sus caudales naturales, históricas, culturales o típicas, constituyen un atractivo para los turísticas, estarán a cargo de la - Secretaría de Turismo en coordinación con los respectivos gobiernos de los - Estados. Asimismo, como el crecimiento de la actividad turística requiere un financiamiento que apoye la realización de los planes y proyectos correspondientes, esta ley creó un fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo, cuyo objeto principal es el de asesorar y financiar los programas turísticos. Entre otras funciones, el Fondo tendrá a su cargo la orientación de las inversiones hacia las zonas y proyectos de interés nacional.

C. Bienes Jurídicamente Tutelados.- La Ley Federal de Fomento al Turismo en su artículo 3o. define al Turista, señalando como tal a la "persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento o cualquiera otro similar", agrega que la "persona que contrate servicios con aquella" se considerará prestador de servicios turísticos.

Si cotejamos esta definición con su precedente que recogía el artículo 4o. de la derogada Ley de Turismo, encontramos desde luego una mayor precisión de conceptos, puesto que el precepto anterior exigía para ser "Turista" que el sujeto "se trasladase de una entidad a otra de la República".

Es un avance importante en la nueva Ley, el señalar como requisitos en la condición de "turística" el propósito de esparcimiento.

La redacción gramatical del referido artículo 3o. de la nueva Ley no es muy afortunada y puede dar lugar a confusiones en su interpretación, en virtud de que cuando se 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? Es evidente que no pueden identificarse como el edificio o casa donde habita la persona, ni el lugar de trabajo; lo que la ley ha querido señalar como su domicilio es la población, estado, región o lugar de residencia. De otra manera, la interpretación en algunos casos pudiera llevarnos a supuestos contradictorios, como sería el sujeto residente del Distrito Federal que para hacer un recorrido de esparcimiento por la ciudad utiliza los servicios de un Tour (programado por una - agencia de viajes oficialmente registrada) mientras que los forasteros incluidos en el dicho "tour gozarían de la protección de la Ley Federal de Fomento al Turismo por expresa disposición de su artículo 4o. y el sujeto de referencia vería mermada su posición, porque el "tour" no traspasa los límites - de la localidad de su domicilio y en consecuencia no adquire conforme al artículo 3o. de la mencionada ley la condición de turista.

Para resolver esta posible contradicción entre los artículos 3o y 4o. - de la vigente Ley, el propio artículo 4o. extiende la protección de la Ley, - sin distinción alguna, a las "personas que hagan uso de servicios turísticos", sin limitarla exclusivamente al turista.

En consecuencia, podemos decir, no toda persona que hace uso de servicios turísticos merece la calificación de "turista" ni todo sujeto que se aloja en un hotel es "turista", pero sí que a toda persona que haga uso de los ser

vicios turísticos se extenderá la protección de la Ley de la materia.

Por otro lado, la Ley Federal de Fomento al Turismo establece en su artículo 1o., "la protección de la actividad turística por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo".

De igual modo, en su artículo 2o., se estatuye la "protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la Nación".

En resumen y de conformidad con el contenido de los artículos precisados, los bienes jurídicamente protegidos por la Ley Federal de Fomento al Turismo son: la actividad turística, los recursos del mismo género y, como es lógico y natural, las personas que hagan uso de servicios turísticos, así como aquéllas que los presten.

D. Su Enfoque al Turismo Ejidal y Comunal.- La Ley Federal de Fomento al Turismo contempla directamente en su capítulo VII denominado -- "De las Empresas Turísticas Ejidales y Comunales", la necesidad de que el ejido y la comunidad agraria participen en la actividad socioeconómica del país como unidades productivas de bienes y servicios turísticos. Al respecto establece que la Secretaría de Turismo en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria está encargada de promover el establecimiento de este tipo de empresas en las zonas idóneas para propiciar de esta manera la generación de nuevas fuentes de trabajo en el campo y la creación de nuevos campos de desarrollo. También que tales empresas contarán con la asistencia técnica y financiera que corresponda por parte de las entidades federales.

del sector público. Por último en dicho ordenamiento legal se expresa que - la Secretaría de Turismo podrá crear Centros de Capacitación para ejidatarios y comuneros que deban prestar sus servicios en las empresas antes mencionadas.

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO, EN MATERIA DE TURISMO EJIDAL Y COMUNAL.

A. SU INTERRELACION.- Tanto la Ley Federal de Reforma Agraria como la Ley Federal de Fomento al Turismo conceden primordial importancia a las clases económicamente débiles, tutelando intereses que resultan de un alto valor para el país, como son la producción agropecuaria y la actividad turística. Del buen funcionamiento de estas últimas depende en gran medida el bienestar económico del país, por razones obvias: los países más poderosos del orbe observan una gran organización agraria, lo mismo que una descolante, sobresaliente y eficaz industria turística que les proporcionan independencia económica plena.

Ambos Ordenamientos Legales coinciden en proteger grupos, élites y masas numerosas en cuyas fuerzas se encierran soluciones radicales o de fondo a problemas que afronta nuestro Estado: deficiente producción, alarmante índice de desempleo, sobrepoblación, concentración excesiva de masas en la Ciudad de México, etc, en una palabra: subdesarrollo.

Tal vez el afán del legislador por socializar el Derecho lo haya orilla-

do a anotar en ambas leyes, conceptos que se refieren a las mismas élites, pero que no chocan, sino que se relacionan entre sí y se complementan.

La Ley Federal de Reforma Agraria, especialmente su libro tercero - de la "organización Económica del Ejido" es de un contenido preponderantemente económico, mediante el cual se pretende impulsar, proteger y diversificar la actividad económica de los sectores ejidal y comunal. Contiene disposiciones profundamente vanguardistas como las relativas a la explotación turística ejidal, las cuales han tenido dificultades para operar con éxito, puesto que los esquemas mentales tradicionales, la burocracia y la falta de planeación y coordinación, han hecho difícil y lo seguirán haciendo -su plena vigencia-. No obstante se ha dado un paso positivo a nivel legislativo - en el afán por buscar nuevas perspectivas para la superación del campesinado, al incluirse en la Ley Federal de Fomento al Turismo un capítulo referente a las empresas turísticas ejidales y comunales, en el cual se dispone, entre otras cosas la promoción de éstas por las Secretarías de Turismo y Reforma Agraria.

B. IMPORTANCIA QUE AMBAS LEYES OTORGAN AL TURISMO EJIDAL Y

COMUNAL.- No ha sido la actitud paternalista del legislador de la década del "70" la que ha hecho posible la consignación en ambos ordenamientos legales de disposiciones avanzadas para el mejor desarrollo del sector campesino, sino otras circunstancias sociales; así a guisa de ejemplo, el hecho de que sectores como: empleados medios, pequeños funcionarios, productores independientes y más tarde obreros, burócratas, jubilados, etc, hayan irrumpido con número creciente en las filas de turistas, no significa más

que el turismo se ha vuelto popular y tiende ya a democratizarse, a socializarse. Desde luego, no olvidemos que el turismo es algo más que el solo movimiento de viajeros. También la organización social, la estructura económica, el marco político en que se desenvuelve son parte de la ciencia turística. Así, la posesión y administración de los bienes, paisajes, recursos históricos, arqueológicos y los servicios de hoteles, balnearios y centros vacacionales deberán estar en manos de los verdaderos productores de la riqueza turística, como son: los ejidatarios y comuneros, incluso los pequeños propietarios.

Asimismo, la necesidad de nuevos horizontes, de otras alternativas para el desarrollo rural, ha hecho posible el establecimiento de disposiciones jurídicas que traen beneficios a la clase que debe sujetarse al país. Así, si los terrenos ejidales de alguna región carecen de las condiciones propicias para su explotación adecuada, es necesario pensar en algo más que agricultura y ganadería, pues frente a las carencias de agua, de climas idóneos, de técnica adecuada, en fin, de elementos propios para su explotación agrícola, pecuaria o forestal, siempre ha de ser válida la tarea de hacerla producir de una u otra forma, sin sacrificar al ejidatario ni desplazar su esfuerzo, que al fin y al cabo es común nuestro anhelo de fortalecer nuestra economía con su participación activa y directa para su propio progreso.

Grandes extensiones de terreno se han repartido, miles de campesinos se han beneficiado al obtener un pedazo de tierra, pero es conveniente formularnos una interrogante: ¿Hasta el momento cuáles han sido los beneficios reales que ha recibido el campesino con el aprovechamiento de la tierra

que le fue dotada? Definitivamente que no podemos afirmar que hayan sido nulos, pero sí raquíticos, y cada día más difíciles de obtener, en atención a las consabidas carencias (falta de tecnología, educación, crédito, etc) que lo han marginado al desarrollo del país.

En un tiempo, como se recordará se hicieron intentos de explotar la tierra creando ejidos en tierras de alto rendimiento, pero en ellos se infiltraron manos extranjeras, echando por la borda la original idea de beneficiar directamente a la población campesina.

Ante esta problemática agraria planteada, se hacían imperantes, cambios importantes en la estructura legislativa, a efecto de adecuar la norma legal a los nuevos requerimientos del campo, entre los que destacan la organización económica de los ejidos y comunidades. La Ley Federal de Reforma Agraria sienta las bases de una sólida organización para impulsar el desarrollo económico en el campo inspirada en el principio de "justicia social".

No obstante, "en la actualidad la forma predominante de explotación de los bienes ejidales y comunales es evidentemente rudimentaria y antieconómica, ya que se funda en un sistema minifundista o pulverizado de la propiedad territorial, con preponderancia de la producción de monocultivo y autoconsumo individualista, con métodos anticuados y primitivos que auspicia el lamentable desperdicio de recursos naturales, técnicos y humanos, por no observarse los más elementales principios de la ciencia económica que aconseja el propio sentido común".⁽¹⁷⁾

(17) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA (comentada). Ob. cit. p. 156.

Es por ello que "corresponde a las autoridades agrarias la gran responsabilidad histórica de interpretar y aplicar, con apoyo en nuestra realidad socioeconómica, con decisión y audacia y con sentido positivo las nuevas instituciones económicas establecidas por la vigente Ley, para transformar radicalmente las condiciones que en la actualidad prevalecen en el medio rural, cumpliendo así cabalmente con uno de los objetivos torales de la reforma -- agraria". (18)

Como agrega el maestro Raúl Lemus García es conveniente y adecuado, ahora que el proceso de desarrollo económico de nuestro país está apremiado, la adopción de un sistema técnicamente apropiado de explotación agropecuaria que venga a revolucionar las anacrónicas e inoperantes formas de cultivo y producción que han mantenido en la inopia, miseria y atraso a la mayor -- parte de los campesinos. Que nuestro gobierno debe llevar al primer plano de su gestión la organización económica de los ejidos, comunidades agrarias -- y pequeñas propiedades, integrando unidades de producción que aseguren -- una explotación con los mayores rendimientos, para beneficio directo de la -- clase rural. De igual modo, su política agraria debe apoyarse en las bases y preceptos más atinados, visionarios y vanguardistas de la Ley Federal de Reforma Agraria, entre los que brillan los relativos al "Turismo Ejidal", el -- cual como se afirma por el Lic. Alfredo Ríos Camarena (Director del Fideicomiso Bahía de Banderas), "...ya no es un ensayo de probeta en laboratorios; es la Reforma Agraria puesta en práctica en su aspecto de organización económica para la productividad". (19)

(18) Ibidem. P. 165.

(19) Gaceta Turística "Órgano Oficial del Consejo Nacional de Turismo de los Estados Unidos Mexicanos".

La Ley Federal de Reforma Agraria concede una singular importancia al turismo ejidal, sentando las bases definitivas para que el ejidatario, de -- una manera directa promueva y explote las tierras que le fueron dotadas por la Revolución. Con esta oportuna manifestación, el hombre del campo tiene las armas necesarias y suficientes para salir del histórico letargo y abandono en el que ha permanecido por décadas. Con el turismo al ejido, la citada -- ley establece "bases sólidas para diversificar en forma sistemática y tangible las fuentes de trabajo para la mano de obra campesina, de tal forma que se multipliquen, en un plazo razonable las oportunidades de ocupación en el me^o día rural y que los ingresos del hombre del campo no dependan exclusivamen^{te} de la producción agropecuaria, sino que a este renglón se sumen los provenientes de la explotación de Industrias rurales y de los productos no agrí^{colas} de ejidos y comunidades".⁽²⁰⁾

La concepción de que el ejido es incapaz de afrontar los cultivos o ac^tividades de alto rendimiento, ha quedado suprimida, pues en el Ordena^{mi}ento Legal arriba invocado, se encuentran establecidas las formas y las -- perspectivas para la creación de nuevas actividades productivas, efectivamen^{te} rendidoras dentro del régimen de los ejidos y comunidades.

Entre las disposiciones de importancia relevante sobre el campo que - analizamos, hay algunas que facultan tanto a ejidatarios como a comuneros pa^{ra} explotar directamente o con participación del Estado y aún del sector pri^{va}do los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales que les pertenezcan.

(20) L.F.R.A. (Comentada) Ob. cit. p: 166.

Así, el artículo 144 establece: "La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con --terceros, con sujeción a lo dispuesto por esta Ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General y la Secretaría de la Reforma Agraria". En este precepto se recalca la total importancia que tiene para nuestro país la existencia de recursos turísticos, pesqueros y mineros en las áreas rurales.

Asimismo, el artículo 185 señala que: "Los ejidatarios podrán asociarse con particulares para explotar los recursos no agrícolas, ni pastales de los ejidos; en todo caso tendrán derecho del tanto para adquirir los bienes de capital que los segundos hubieren aportado, por lo que cuando sean puestos a la venta debe avisarse a los ejidatarios para que estos, en el término de treinta días, convenga su adquisición. Si no se respeta este derecho o si el precio fijado fue ficticio, el contrato que se celebre será nulo". Con dicha disposición se establece una prerrogativa más que protege y beneficia a los ejidos y comunidades, sancionando en su favor el derecho del tanto para adquirir los bienes de capital invertidos o aportados por los particulares para el aprovechamiento de los recursos ejidales susceptibles de explotación turística.

Por otra lado, en su nuevo artículo 178 dispone: "Todas las depen—

dencias gubernamentales y organismos descentralizados fomentarán e impulsarán, en la esfera de su respectiva competencia, la formación y desarrollo de Industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado; de biendo además, en igualdad de condiciones con otros productores, preferir la adquisición de los productos elaborados en las industrias de este tipo". - Las Industrias rurales de esta clase, por considerarse necesarias gozarán de acuerdo con el artículo 179, de todas las garantías y preferencias que establece para ellas la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y las demás disposiciones legales relativas.

Ahora bien, como es necesario que exista una coordinación entre la - Secretaría de Turismo y las demás Dependencias del Ejecutivo Federal para que conjuntamente colaboren a llevar al Turismo a su máxima expresión, se creó la Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo, con el objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más Dependencias del Ejecutivo Federal.

En mérito de lo anterior y conforme a los lineamientos de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal de Fomento al Turismo dispone que - la Secretaría de Turismo en coordinación con la Secretaría de la Reforma -- Agraria promoverá y estimulará la constitución de empresas turísticas ejidales y comunales en las zonas de desarrollo turístico, impulsando de este modo la generación de empleos en el medio rural y la creación de nuevos polos de desarrollo.

Esta coordinación está basada en lo que la Ley Federal de Reforma --

Agraria estipula en cuanto a la expropiación de los bienes ejidales y comunales.

Así, los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o comunidad. En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. Entre las causas de utilidad pública que la Ley señala, está la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.

Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido sólo procederá, cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate: (artículo 119).

Las mismas reglas se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes al Estado obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente al núcleo agraviado, tendrá derecho de percibir las regalías y demás prestaciones que debe otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria: (Art. 120).

"De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros". (SIC)

C A P I T U L O I V .

ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA ACTIVIDAD TURISTICA

La Ley Federal de Fomento al Turismo, derogada el 31 de Diciembre de 1992, en su Capítulo VII, señalaba que la Secretaría de Turismo, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, promoverá la constitución de empresas turísticas ejidales y comunales, mismas que serán creadas conforme lo señala la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que la Secretaría de Turismo está obligada a crear centros de capacitación para ejidatarios y comuneros, mismos que deberán prestar sus servicios en dichas empresas.

Estas empresas se constituirán en zonas de desarrollo turístico nacional, considerando aquellas que por sus cualidades históricas, naturales, culturales, constituyan un atractivo turístico.

Como se puede observar, entre las principales funciones encomendadas a la Secretaría de Turismo, se encuentran las de fomentar las empresas turística ejidales o comunales, ya sea en fideicomiso o en cooperativa, con el propósito de desarrollar el turismo, en coordinación con las demás Secretarías y Departamentos de Estado y muy especialmente con la Secretaría de la Reforma Agraria que es la encargada de llevar el registro de los centros turísticos ejidales o comunales que se han creado en las distintas regiones del país, a través de la Dirección General de Servicios Turísticos Ejidales y Comunales y -- con esto estar en posibilidades de poder explotar las tierras que para otro ti

po de productos son improductivas y que por sus medios de comunicación -- propician que sean visitados por nacionales y extranjeros, llevando con esto un mayor auge económico para los campesinos que habitan esos lugares y -- con esto incorporarlos al desarrollo nacional.

Otros organismos que se coordinan con las Secretarías de Turismo -- son: El Consejo Nacional de Turismo que es un órgano de consulta y ases^o ramiento de las autoridades turísticas federales, está integrado por cinco -- miembros, un presidente, un secretario y tres vocales, designados por el -- presidente de la República.

Otro organismo que se coordina con la dependencia citada es el Fon- do Nacional de Fomento al Turismo, que a continuación señalamos:

A. F E D E R A L E S .

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

Debido a la importancia que tiene el turismo para México, y dada la necesidad de coordinar en forma efectiva los esfuerzos encaminados a su -- desarrollo integral, el Gobierno Federal constituyó el 16 de Abril de 1974, -- el fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), administrado por Nacional Financiera, S.A., este fideicomiso qued^o constituí do por la fusión de dos fideicomisos ya existentes, el Fondo de Promoción -- de Infraestructura Turística (INFRATUR), administrado por el Banco de -- México, S.A. y el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), ad

ministrado por Nacional Financiera, S.A., la constitución legal se derivó de la promulgación de la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el - Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974.

Este organismo es el encargado de llevar a cabo extensos estudios pa-
ra localizar lugares idóneos para la creación de nuevos centros turísticos.

Entre los lugares en los cuales el Fondo Nacional de Fomento al Tu-
rismo ha llevado a cabo inversiones y por lo tanto, esas ciudades se han --
visto favorecidas con la corriente turística nacional y extranjera, se pueden
contar las siguientes:

Centro Turístico de Cancún, en el Estado de Quintana Roo; Ixtapa-
Zihuatanejo, en el Estado de Guerrero; Puerto Vallarta, en el Estado de Ja-
lisco, Fideicomiso Bahía de Banderas, en el Estado de Nayarit; Fideicomiso
Cabo San Lucas, en el Estado de Baja California Sur; entre otros lugares -
de mayor importancia.

CONASUPO de capacitación ejidal.

Este es un tema que si bien no está relacionado con el aspecto turís-
tico, sí entra en el presente capítulo por referirse a la capacitación, por lo
que haremos un breve análisis de estos centros de capacitación.

CECONCA (centros CONASUPO de capacitación ejidal), es una empresa filial de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que cubre un área de la misión que ésta tiene encomendada para proveer el desarrollo económico y social en el campo y para cumplir su objetivo, CONASUPO se ocupa de fomentar el desarrollo equilibrado de la producción agrícola e industrial; dentro de los objetivos que se han planteado pueden señalarse los siguientes: "mejorar el ingreso de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios productores de subsistencias, ampliar el poder de compra del consumidor de escasos recursos y coadyuvar al mejoramiento de la balanza comercial en el campo de las subsistencias" el capacitar a los ejidatarios es indispensable para que defiendan sus derechos y organicen su fuerza de trabajo, condición indispensable para continuar con la Reforma Agraria.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA CAPACITACION CAMPESINA.

Con la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, durante el Gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, creó condiciones propicias para alcanzar el desarrollo integral del campo, al concebir al ejido como "un conjunto de tierras, aguas, bosques y demás recursos naturales que forman parte del patrimonio de cada núcleo de población campesina".⁽²¹⁾ Además de haber dotado de personalidad jurídica que le permite explotar dicho patrimonio con libertad política y económica en forma integral y con capacidad para elevar el nivel de vida de quienes lo forman.

(21) Departamento de Relaciones Públicas de CONASUPO.- Centros CONASUPO Capacitación Ejidal. (Revista).

Con esto se quiere decir que para alcanzar el desarrollo rural previsto en la ley, es necesaria la capacitación del trabajador del campo con técnicas modernas que contribuyan al desarrollo de la producción; o dicho en otra forma, no se puede hablar de Reforma Agraria sin organizar la producción y esto no es posible sin la capacitación de los campesinos.

También sería importante, que si esta empresa, se ha dedicado a capacitar a los ejidatarios en ramas distintas al turismo, sería conveniente que se preocupara por capacitarlos en materia turística, esto es muy importante, ya que la actual política del gobierno es seguir incrementando los múltiples centros turísticos, ya que México cuenta con lugares que por su belleza natural propician el turismo.

Asimismo, el mencionado decreto establece que la duración de este fideicomiso será indefinido.

B. DESCENTRALIZADOS Y FIDEICOMISOS

PARTICIPACION DE ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS OFICIALES.

En la creación y funcionamiento del fideicomiso Bahía de Banderas, - interviniere e intervienen las Secretarías de la Presidencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Marina, Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Agricultura y Ganadería (hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), Secretaría

de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Comercio), INDECO, FONATUR, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y los Gobiernos de los estados de Nayarit y Jalisco.

Como Fiduciaria interviene Nacional Financiera, S.A.

CONSEJO EJIDAL PERMANENTE.

Actualmente existe un consejo ejidal permanente que tiene por objeto el vigilar el desarrollo del proyecto, el manejo de los ingresos y las inversiones que con las cantidades se realicen, representar a los campesinos ante los compromisos, obligaciones y responsabilidades que contraigan, así como ante los Bancos de Crédito Ejidal, Agropecuario y FONATUR y en general con las compañías financieras que continúen las obras.

Además servirá de canal Informativo hacia los ejidatarios y tendrá acceso a todas las actividades que realice aquel organismo dentro de la zona ejidal expropiada.

Este Consejo Ejidal Permanente estará integrado por tres representantes de cada uno de los ocho ejidos expropiados en la zona de Bahía de Bandejas.

El Consejo Ejidal Permanente se reunirá cada 20 días alternativamente, en Peñitas y Tepic, así como en el Distrito Federal, para informarse en las diversas Secretarías de Estado y en los organismos encargados de impulsar -

el fideicomiso, de las actividades programadas.

C. E S T A T A L E S

Dada la diversidad de los órganos que cada estado tiene en materia - de turismo, a manera de ejemplo mencionaremos solamente las de Guerrero, por su importancia nacional e internacional.

Decreto por el que se crea el Consejo Mixto de Fomento Turístico del Municipio Teniente José Azueta, Zihuatanejo, Gro.

Periódico Oficial del 11 de agosto de 1987.

Decreto por el que se crea el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco, Gro.

Periódico Oficial del 18 de agosto de 1987.

Decreto por el que se crea el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Taxco, Gro.

Periódico Oficial del 29 de septiembre de 1987.

Decreto mediante el cual se aboga el Decreto que crea el Centro de Convenciones de Taxco como Organismo público descentralizado.

Periódico Oficial del 6 de noviembre de 1987.

Decreto que ordena las tramitaciones necesarias para adecuar la estructura orgánica del Centro Acapulco y para denominar en este "Centro Internacional Acapulco".

Periódico Oficial del 11 de septiembre de 1987.

Decreto que crea la Comisión Mixta para la gestión de los Servicios Públicos del "Acapulco Dorado", y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco.

Periódico Oficial del 18 de octubre de 1988.

Decreto por el que se declara de utilidad Pública el Desarrollo Turístico de la zona conocida como Copacabana, ubicada en la Ciudad y Puerto de Acapulco, Guerrero, así como la adquisición de los predios localizados en dicha zona.

Periódico Oficial del 9 de octubre de 1987.

Acuerdo que establece la "Casa Quebec" como órgano del Centro Internacional Acapulco.

Periódico Oficial del 29 de octubre de 1987.

C A P I T U L O V

TURISMO SU ACTIVIDAD Y DESARROLLO EN EL AMBITO RURAL

1. EL TURISMO EJIDAL

A. I m p o r t a n c i a .

La importancia del turismo ejidal en el medio rural resulta inobjetable, porque además de representar otra posibilidad de explotación lógica de los ejidos y comunidades, supone un mercado ventajoso para sus productos agrícolas y artesanales y una actividad provechosa que incremente el nivel socioeconómico de aquéllos. Ahora bien, por la importancia que reviste esta nueva alternativa de aprovechamiento, es necesario cuidar todos aquellos pasos o detalles que la lleven a funcionar eficazmente. Nos referimos en concreto a la elaboración de un Registro de los Recursos Turísticos Ejidales y comunales, con la asesoría de la Procuraduría Agraria, de la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Turismo en la formulación de los contratos de asociación en participación que celebren con particulares, para el desarrollo de los recursos turísticos comprendidos dentro de los ejidos y comunidades de aquéllos, y el otorgamiento de los créditos que se precisen.

En efecto, el registro de los recursos a que hemos venido haciendo referencia, es un elemento fundamental para estar en aptitud de conocer los diferentes tipos de recursos susceptibles de explotación turística con que --

cuentan los ejidos y comunidades, su ubicación exactamente y las formas más idóneas para planear su aprovechamiento, de acuerdo con las características naturales o culturales de los mismos, el acceso al lugar, la infraestructura existente, el medio ambiente circundante, la climatología, la topografía, la estructura turística imperante, la afluencia turística, las condiciones económicas de los ejidatarios y comuneros del caso, las necesidades del país, etc.

En este orden de ideas, la capacitación que en materia de turismo im parte la Secretaría de Reforma Agraria por conducto de su Subsecretaría de Organización a los ejidatarios y comuneros que lo solicitan sentará las bases para que estos en lo futuro manejen directamente con habilidad, las actividades turísticas de sus ejidos y comunidades. Actualmente la capacitación en este sentido es elemental, dado que la elaboración del registro mencionado es una sugerencia y será necesaria la partida presupuestal asignada a la Dependencia que lo vaya a controlar, lo mismo que el número de instructores para la creación y el funcionamiento de escuelas de capacitación turística oficial, ya que en la práctica existen escuelas particulares en esta actividad, pero no destinadas a ejidatarios y campesinos en general.

Por las razones expuestas, la capacitación turística que se impartiría sería a petición del núcleo agrario, que cuenta con recursos de esta índole y que solicita el asesoramiento legal y técnico. Es decir, al presentarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria o la dependencia correspondiente, los representantes del ejido o comunidad -según se trate- a manifestar que cuentan con recursos factibles de explotación turística, lo que se verificaría con el personal necesario y enviar para capacitar y orientar a los campesinos en esta materia.

Del mismo modo, cuando los campesinos celebran contrato de asociación en participación con terceros para explotar sus ejidos turísticamente, la Procuraduría Agraria o la Secretaría de la Reforma Agraria designará a quien los asesorará previamente en la formulación de aquéllos. Cabe hacer notar que este asesoramiento constituye una atribución legal que le corresponde a la Procuraduría Agraria y la capacitación de los ejidatarios o comuneros interesados en la rama del turismo, correspondería a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Desde nuestro personal punto de vista, esta forma de capacitar a los campesinos es funcional porque se avoca directamente a la solución de los problemas presentes sin ningún formalismo.

La creación y permanencia indefinida de escuelas de capacitación turística resultaría costosa, ya que podría reutilizar sus ingresos. La sugerencia que ofrecemos consiste en aumentar la partida presupuestal, así como el personal calificado, a la Procuraduría Agraria y la Sra. de la Reforma Agraria, en virtud de la importante función que compete a la misma. Con eso bastaría para dar satisfacción a las exigencias que implica el desarrollo turístico del campo, una dependencia asesoraría a los campesinos y la otra los capacitaría y así se estaría dentro de las reformas publicadas a principios de 1992 y que fomenta esta clase de actividades.

Por último, los ejidos y comunidades que cuentan con recursos turísticos, los créditos necesarios que se requieran para los propios campesinos fueran quienes explotaran directamente aquéllos en su propio beneficio, tomando en cuenta el aspecto y actividad como negocio.

Lo ideal sería que los ejidos y comunidades fueran económicamente au

tosuficientes para desarrollar sus atractivos turísticos, pero como en la mayoría de los casos no lo son, entonces las opciones son los créditos y la asociación en participación con terceros.

B. Bases para su Desarrollo Inicial.

En un principio, por carecer de material y objetivamente de una carta, manual o inventario de los recursos turísticos ubicados en ejidos y comunidades agrarias, el aprovechamiento de estos no podía lograrse de la manera deseada. Los mismos campesinos, acostumbrados a las tradicionales formas de explotación de la tierra desconocían -por falta de capacitación- la existencia de otra modalidad, y abandonaban sus bienes agrarios, pensando que eran de baja calidad o poco productivos, sin imaginarse siquiera el valor potencial que los mismos encerraban y los beneficios que les proporcionarían de saberlos aprovechar.

Esta situación motivó que al descubrirse en los ejidos o en las comunidades algún recurso factible de explotación turística, el gobierno federal expropiara aquéllos para aprovecharlos directamente utilizando una figura de naturaleza eminentemente mercantil y por ende aplicable a la solución inmediata de los complejos turísticos del campo: el fideicomiso. Sin embargo, la nobleza de esta figura jurídica no resolvió la problemática y sí la agudizó más, puesto que la mayor parte de fideicomisos constituidos para explotar los recursos turísticos de los ejidos y comunidades expropiados, resultaron verdaderos fraudes, nunca investigados. Los únicos beneficiados fueron algunos políticos deshonestos que dirigieron a aquéllos, con el objeto de hacer

se millonarios.

Por otro lado, como ya se hizo notar, los fideicomisos representaban una salida fácil y rápida -pero a la vez falsa-, al problema de explotación rural turística. Los problemas importantes requieren siempre un estudio especial. La problemática del campo, compleja por naturaleza, requería en este caso de un dispositivo legal, eficaz y protector de la clase campesina; debía acudir al derecho como solución. En este orden de ideas tiene cabida un pensamiento de Narciso Bassols que dice: "Concebir, pues, el Derecho medularmente, como teoría de la organización de la convivencia social... dar estructura a cada instante al fluir de la vida social, definiendo sus -- orientaciones analizando sus formas todas, fijando y desahogando sus necesidades siempre renovadas... implica la posibilidad de lograr que el dolor, la miseria y el mal, reduzcan el dominio que hoy tienen sobre el mundo".

Se ha escrito también que muchas veces buscamos las soluciones en -- donde no se encuentran solamente porque ese es el camino que nos alumbraba la tradición. Muchas sociedades carecen de habilidad para buscar la solución es decir para hacer los cambios institucionales necesarios; o sea, encontrar las llaves del futuro.

Nuestro legislador pensó acertadamente que fueran los mismos campesinos quienes explotaran directamente los recursos a los que se ha hecho -- alusión, o bien que los explotaran a través de contratos de asociación en -- participación con terceros. Esta solución era acertada, pero no del todo, -- porque sí bien contemplaba la participación de los bienes de capital aporta-

dos por los particulares, sin permitir que los campesinos perdieran sus derechos sobre sus bienes, como sucedía con las expropiaciones, la duración de los contratos fue de tan sólo un año, prorrogable, resultando un verdadero obstáculo para la inversión por parte de terceros. Estos necesitaban de mejores motivaciones legales para arriesgarse a invertir grandes capitales como requiere el turismo en la mayoría de los casos.

La participación de los particulares en este tipo de explotación del campo ha sido casi nula, pero ahora con la nueva Ley Agraria del 6 de Enero de 1992, ya se otorga la seguridad de que los mismos al término de su -- contrato recuperen sus bienes de capital invertido y que compartan las ganancias que se esperan obtener. Es por ello que modificar el artículo 145 de la Ley Agraria en vigor, establece un término de 30 años prorrogables para los contratos y de acuerdo también con el Reglamento Interno del Ejido atendiendo a la zona económica en que tenga aplicación a la inversión, al tiempo de recuperación de la misma, a las condiciones propias del lugar, a las necesidades de los ejidatarios y comuneros, así como a la intervención que se dé a estos últimos en la prestación de servicios dentro de los centros turísticos rurales que se establezcan.

L o g r o s . - Indudablemente que los adelantos del turismo ejidal en nuestros tiempos, se han debido en gran parte a la labor de concientización de los campesinos por parte del personal especializado de la Secretaría de la Reforma Agraria, practicada durante la elaboración de estas actividades antes de las reformas de 1992. No ha sido fácil, sobre todo cuando la idiosincrasia, tradición o costumbres se oponían o simplemente no aceptaban la realización de este tipo de actividades. Fue necesario convencer al campesino

de las ventajas de contar con un inventario para que accediera a mostrar - los atractivos que encerraba su ejido o comunidad. Motivado por los posibles beneficios que la actividad turística le reportarían, el campesino con--cientizado, acude en grupos a la Secretaría de la Reforma Agraria a solli--citar el asesoramiento y orientación a efecto de explotar sus ejidos en el or--den señalado, por sí mismos con el Estado o en asociación con particulares, esperando encontrar nuevos estímulos que les permitan desarrollar su capa--cidad productiva.

La motivación por parte de la Secretaría del ramo ha sido positiva. - No podía ser de otra manera, porque es quizá la última oportunidad para - las autoridades agrarias de restituir la confianza del sector campesino en el Gobierno Federal y Estatal. Los tiempos actuales son tiempos de cambios - radicales, pero más cuando la conveniencia está en la confianza, seguridad y apoyo recíproca. Cuando el campesino encuentre esta respuesta a sus - demandas en la medida en que sus necesidades vayan siendo satisfechas, - podrán esperarse resultados con el tiempo, como los que han podido apre--ciarse después de este primer impulso que se le ha dado al turismo ejidal, y que pueden verificarse de acuerdo con datos proporcionados por la Se--cretaría de la Reforma Agraria en el año de 1980 y que con motivo de las re--formas a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, ahora ya son - otras las Dependencias Gubernamentales que intervienen en estas activida--des, aparte de la Secretaría de Turismo.

C. Las Cooperativas Turísticas Ejidales Como Forma de Asociación Rural.

Antes de entrar al tema de las cooperativa turísticas ejidales, hablaremos de las sociedades cooperativas en general y de los tipos de sociedades que existen y su constitución y así podemos decir:

Las sociedades Cooperativas son aquellas que reúnen las siguientes condiciones:

Artículo 10.

1. Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores; o se aprovisionen a través de la sociedad o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores;

II. ...

Además deberán reunir los requisitos que señala el artículo 15 de la Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas; y quedó señalado hay dos clases de sociedades cooperativas, la de productores y la de consumidores.

Conforme al artículo 52 de la Ley en cuestión "son sociedades cooperativas de consumidores, aquellas cuyos miembros se asocian con el objeto de obtener en común bienes o servicios para ellos, sus hogares o sus actividades individuales de producción".

El artículo 56 de la Ley que se menciona dice: son sociedades de -- productores aquellas cuyos miembros se asocian con el objeto de trabajar - en común en la producción de mercancías o en la prestación de servicios al público".

Este tipo de sociedades, es decir las cooperativas de productores no podrán admitir como socios a los extranjeros en una proporción mayor del - 10 por ciento del total de sus miembros, éstas pueden tener secciones de - consumo.

Solamente por causas extraordinarias, como por ejemplo, cuando circunstancias extraordinarias o imprevistas de la producción lo exijan, por la ejecución de obras determinadas y para trabajos eventuales o por tiempo fijo distintos a los requeridos por el objeto de la sociedad, podrán usar trabajadores asalariados.

De lo señalado anteriormente, se deduce y además así lo señala la ley respectiva, estas sociedades sólo se pueden constituir entre trabajadores, - por lo tanto, llevando estas sociedades al tema de estudio que nos ocupa, - diremos que entre los ejidatarios y concretamente aquellos que son beneficiados con la creación de los centros turísticos ejidales se constituyen en sociedades cooperativas de servicios, esto es porque sirven al visitante de recreo, de estudio, para recuperación de enfermedades cuando se trata de balnearios de aguas termales, como por ejemplo los que se encuentran en el estado de San Luis Potosí, y otros que se encuentran en distintas regiones del país y así bajo esta forma de sociedades podemos afirmar que se encuentran

entre otros balnearios los siguientes: el de Atotonilco, en el Estado de Morelos; el Balneario Atzimba en el estado de Michoacán, entre otros, lo que se prevee con este tipo de sociedades es que el campesino o ejidatario, en su caso, sea el que resulte directamente beneficiado, es decir, que si dentro de un ejido se construye un centro recreativo, deben ser los ejidatarios los que lo exploten en beneficio propio, pues sólo así se logrará que se cumpla con la política seguida por el Gobierno Federal.

Las cooperativas agrícolas no son un fenómeno social característico de los campos modernos, en realidad constituyen un hecho económico y social comprobado desde la más remota antigüedad, pues la exigencia actual de estatutos y formalidades no expresa más que una concretización o una sanción jurídica de la solidaridad humana.

Frente a las dificultades nacionales de condiciones geográficas, climáticas, económicas y sociales; los hombres han tenido en la asociación cuyas características morales y económicas se han transformado en los fundamentos de la acción cooperativa.

Como principios básicos del cooperativismo aplicable al ejido, podríamos sintetizarlos en los siguientes puntos:

- I. Integradas únicamente por ejidatarios;
- II. Democracia absoluta, voto personal y auto gobierno para la elección de sus miembros en los puestos directivos y rotación de los mismos;

- III. Establecer entre los miembros la propiedad colectiva en los -- instrumentos de producción y de los medios de cambio;
- IV. Cumplimiento a los planes que el Gobierno Federal ejecuta;
- V. Repartición de los rendimientos conforme a la participación de cada miembro en la obra colectiva que se realice;
- VI. Eliminar toda forma de explotación del hombre por el hombre;
- VII. Consideración de que los puestos directivos no son remunerados y que constituyen un estímulo para el fomento de la superación personal;
- VIII. Intensificar la posición social y toda clase de beneficios entre sus miembros;
- IX. Prestar ayuda solidaria a otras asociaciones de ejidatarios.

ANTECEDENTES Y FORMAS DE ORGANIZACION

Dispone México, además de unos 6500 kilómetros de aguas interiores (lagos, lagunas, represas y ríos), explotados sólo en parte en el aspecto - pesquero, pero susceptible de utilizarse en escalamayor. (22)

Deseamos que los ejidos tengan una actividad pesquera que los ejidos sean refaccionados y que los ejidos ya en sí, de acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola, son una cooperativa, también exploten no solamente el mar, - sino los ríos, los lagos y las lagunas y que sean en conjunto los ejidatarios y los cooperativistas quienes los exploten.

(22) QUEZADA, ALEJANDRO.- La pesca; departamento de Estudios Financieros, NAFINSA. Fondo Cultura Económica. México 1962, p. 6.

Como se desprende de lo anteriormente señalado, existen cooperativas pesqueras ejidales, en beneficio de los ejidatarios del lugar y que esto exige una capacitación ejidal especial, por lo tanto lo mismo puede ocurrir - en el caso de las cooperativas turísticas ejidales, en donde los ejidatarios - pueden administrar sus propias cooperativas, evitando con esto que personas extrañas intervengan en las mismas, trayendo consigo el mal funcionamiento de los centros, haciéndose ricos con dinero de los hombres del campo, es decir, desvirtuando por completo en contenido y finalidad para lo -- cual fueron creados; por eso urge que el Gobierno Federal ponga a funcionar escuelas de capacitación para los ejidatarios en el ramo turístico y vigilar para que en realidad se cumplan los programas señalados.

D. En los Fideicomisos Turísticos Ejidales

Por considerarlo de gran importancia y teniendo en cuenta que en páginas precedentes hemos mencionado a los fideicomisos turísticos; a continuación haremos un análisis somero de lo que es el fideicomiso en general.

El vocablo fideicomiso deriva de las raíces latinas "fides" (fidelidad, fe, lealtad) y "commissum" (comisión, encargo secreto o confidencial), que unidas forman la palabra "fideicomissum" que significa, "disposición en la -- cual el testador confía su hacienda o ciertos legados, a la fé de alguno que ejecute su voluntad". (23)

(23) Diccionario Enciclopédico Ilustrado; Ediciones Foto-Repro, S.A., Barcelona, España. Tomo II pág. 567.

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala: "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

En el contrato de fideicomiso intervienen, como quedó señalado anteriormente, el fideicomitente pueden ser las personas físicas o morales que tienen la capacidad necesaria para hacer la afectación de los bienes que el fideicomiso implica. Artículo 349 de la Ley mencionada.

Conforme al artículo 348 de la Ley que se menciona, los fideicomisarios pueden ser las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica..."

Sólo pueden ser fiduciarios las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme lo señala la Ley General de Instituciones de Crédito..." art. 350 de la L.G.T.O.C.

En el ramo turístico el fideicomiso aparece durante el gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, con el fin de darle un mayor impulso al turismo, ya que representa una de las mayores fuentes de ingresos para el país.

Por lo tanto, se han constituido a la fecha algunos fideicomisos turísticos ejidales, para lo cual se ha tenido que expropiar algunos ejidos por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, contando siempre con el apoyo financiero del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Cabe hacer un comentario respecto al beneficio que puede traer o no el hecho de expropiar ejidos para construir centros turísticos; puede decirse definitivamente que salen beneficiados los ejidatarios del lugar, pues generalmente esos centros se construyen en terrenos improductivos desde el punto de vista agrícola, por lo que se mantenían como tierras ociosas, por lo tanto la Dirección General de Servicios Turísticos Ejidales y Comunes dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo se han propuesto llevar el turismo a los centros campesinos del país y con esto lograr una nueva forma de hacer producir la tierra.

Ejemplo es el decreto que crea el fideicomiso "Bahía de Banderas" en el Estado de Nayarit.

El 29 de enero de 1971, se creó el fideicomiso Bahía de Banderas que consta de una superficie de 4,136 has. Para constituir este fideicomiso hubo necesidad de afectar los siguientes ejidos del Estado de Nayarit: Jarratadera, Bucerías, Cruz de Juanacatla, Higuera Blanca.

La modernización del país no es posible sin la modernización del campo. Este sector es depositario de aspectos muy profundos de nuestra nacionalidad, de nuestras tradiciones y de las formas de convivencia social, que constituyen patrimonio y parte sustantiva de la cultura de los mexicanos. - La modernización del campo significa adecuar el marco legal, introducir las más recientes innovaciones tecnológicas, promover el desarrollo de la infraestructura, ampliar las posibilidades de financiamiento y mejorar las formas de

producir y comercializar. Pero también significa impulsar las relaciones de convivencia social y atacar la pobreza en que se encuentran muchos de -- nuestros campesinos .

La Ley Agraria en vigor propicia un ambiente de seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. No son suficientes los recursos públicos de inversión para desarrollar el gran potencial del campo. Es necesario que otras fuentes de financiamiento complementen la inversión del gobierno y se sumen a la del productor. Esto es crucial para la modernización del campo, ya que la combinación de esfuerzos fomentará la capitalización, la generación y transferencia de tecnología, para así -- contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre - del campo.

El campo mexicano requiere nuevos enfoques y desarrollos técnicos - para el aprovechamiento de sus ricos y variados recursos naturales. Bosques, litorales con potencial acuícola o turísticos, yacimientos de minerales - no sujetos a concesión, se integran en este planteamiento legal, con enfoques de largo plazo que los convierta en fuente de bienestar y nuevas oportunidades de desarrollo.

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

- PRIMERA.- La Secretaría de Turismo, de acuerdo con la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento Interno es la encargada de la aplicación de las disposiciones relativas al turismo.
- SEGUNDA.- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo es otra dependencia subordinada a la anterior y quien se ha encomendado también la aplicación de las disposiciones sobre turismo.
- TERCERA.- El turismo en México a través de la Ley Federal de Reforma Agraria, se tiene la intención de desplazarlo a los centros ejidales para fortalecer su organización y economía con vista a la elevación del nivel económico de los ejidos que no tienen terrenos apropiados para la agricultura, la ganadería o la explotación forestal, sino que cuentan con otros recursos naturales apropiados para la explotación turística.
- CUARTA.- Debido al gran impulso que se le ha dado al turismo, a través de la creación de los centros turísticos ejidales, ya no debe considerarse a la agricultura y a la ganadería como únicas formas de lograr el desarrollo del ejido, pues se puede asegurar que en la actualidad a través de aquél, el ejido ha alcanzado un gran impulso.

- QUINTA.- Toda vez que nuestro país cuenta con grandes extensiones de litorales, playas y con vías de comunicación adecuadas para el desarrollo del turismo, los Gobiernos Federal y Estatal deben dar todo tipo de facilidades a empresas ejidales privadas para fomentarlo, lo cual repercutirá en un mayor ingreso de divisas para el país.
- SEXTA.- El turismo puede ser un sector muy importante que ayude a resolver los problemas de empleo y que sirva de apoyo a la balanza de pagos que frente a la situación actual de México se convierte en un motor indispensable en sus relaciones económicas.
- SEPTIMA.- Pueden considerarse dentro de los objetivos asignados al turismo como actividad de gran importancia económica las de generar nuevas fuentes de empleo, incrementar la captación de divisas, fomentar el desarrollo regional, satisfacer las necesidades de recreación y contribuir al incremento del producto nacional, todas estas metas se pueden lograr tomando como base los atractivos turísticos con que cuenta nuestro país.
- OCTAVA.- El turismo es en el mundo una actividad necesaria, pues conforme aumenta el ingreso de la población y se mejoran las comunicaciones, se advierte una mayor presión social por conocer otros lugares, dentro del país y en el extranjero, este fenómeno se presenta en gran escala en todas las naciones, sin

Importar su organización política, por lo tanto México no ha sido la excepción en este renglón, en cuanto que ha sabido aprovechar sus recursos naturales al impulsar al ejido a través del turismo.

NOVENA.- Con los programas turísticos referidos se pondrá en operación, además de una actividad que incremente el nivel socio-económico de los campesinos, la solución de otros problemas como: la relegación del campesino en el desarrollo de sus propios centros, las injustas expropiaciones agrarias, el abandono de las tierras, la falta de alimentos, el desempleo y subempleo y la emigración del campesino a los grandes centros urbanos nacionales.

DECIMA.- En tal virtud, la asociación de los ejidatarios y comuneros con los particulares a través de los contratos de asociación en participación, reviste vital importancia por representar la forma más viable y segura de lograr en el campo el auge de la llamada industria sin chimeneas.

DECIMA PRIMERA.- Es incuestionable que la participación de los particulares con los campesinos en la explotación turística del campo, aún no se han visto resultados, tal vez debido a que hace poco más de un año que la Ley Agraria fue publicada (26 de Febrero de 1992). No obstante la seguridad y libertad de contratar en estas actividades para que los bienes de capital apor-

tados obtengan las utilidades deseadas, tanto para los ejidatarios como para los inversionistas.

DECIMA SEGUNDA.- Se sugiere la creación de una oficina o Dirección en la Secretaría de Turismo, para el asesoramiento legal de inversión para los futuros Centros de Desarrollo turístico en áreas rurales, con el propósito de capacitar a los campesinos de acuerdo a los lineamientos que en materia agraria existen, y así mismo; que la Procuraduría Agraria se encargue del asesoramiento legal de los campesinos.

DECIMA TERCERA.- Se concluye que la actividad turística se puede dividir en varias modalidades o formas que serían las siguientes:

Forma social, pública y particular.

En dichas modalidades existe la participación de todas estas en la inversión y la actividad turística actualmente en nuestro país; es por ello que, las formas antes mencionadas deben de ser muy benéficas para la actividad turística en zonas eminentemente rurales, cuando se cuide jurídicamente al campesino, y no se abuse de su condición de inexperiencia en el ramo.

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

- BARCENA BAZAN, RAYMUNDO ARTURO.- "Impulso a los Ejidos a Través del Turismo Social". Tesls.
- BIBLIOTECA SALVAT DE GRANDES TEMAS.- "Ocio y Turismo". -- Editorial Salvat Editores, S.A., Barcelona España. 1974, pág. 50.
- BOLIVAR, Antonio y PEREZ, Enrique.- "El Territorio y Sus Recursos. Banco Nacional de Comercio Exterior. -- Séptimo Edición. 1976, pp. 11 y 12.
- CABRERA LOBATO, Luis V.- "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como Medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano".
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición.
- DEPARTAMENTO DE RELACIONES PUBLICAS DE CONASUPO.- Centro CONASUPO de Capacitación Campesina, Revista. 1978.
- DEPARTAMENTO DE RELACIONES PUBLICAS.- Ferrocarriles Nacionales de México, Boletín 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 14 de Abril de 1975 y 18 -
18 de Noviembre de 1976.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO.- Tercera Edición, Edi-
torial Foto Repro, S.A., Barcelona España, --
pág. 590.

DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y AUXILIO TURISTICO.-
Secretaría de Turismo, Boletín 1978.

FABILA, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".

FLORES, Edmundo.- "Tratado de Economía Agrícola". Editorial --
Fondo de Cultura Económica.

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.- Boletín Inf. No. -
10, 1977.

GERENCIA DE PLANEACION Y ESTUDIOS ECONOMICOS. FONATUR.
Boletín Inf. No. 4 y 9, 1976.

HIRSCHFELD ALMADA, Julio.- "Discurso sobre Turismo", reunión -
celebrada en el Puerto de Acapulco, Gro. 1975.

"Seis Años de Labores". Secretaría de Turismo,
1976.

JACKSON, W.M.- Inc. Diccionario Hispano Universal. Editorial Fo-
Repro, S.A., Barcelona, España Segunda Edi-
ción, pág. 312.

LATLIN, Gerald.- "Administración Moderna de Hoteles y Moteles".
Cuarta Edición, 1976, pág. 50.

LEMUS GARCIA, Raul.- "Sinópsis Histórica del Derecho Agrario. -
Primera Edición, Editorial LIMSA.

"Derecho Agrario Mexicano". Editorial LIMSA, -
2a. Edición, México, D.F., 1978.

"Ley Federal de Reforma (Comentada)". Edito--
rial LIMSA, 4a. Edición.

"LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO" del 7/1/74, publicada en
el Diario Oficial de la Federación, el 28 del mis-
mo mes y año.

"LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA" del 22-III-71, publicada el
16-IV-71.

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", del
24-XII-76, publicada en el D.O.F. el 29 del mis-
mo mes y año.

MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucío.- "El Problema Agrario en México". Ed.
Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición, 1975, pág.
85.

"El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Po
rrúa, S.A., 3a. Edición.

- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- "El Problema Agrario de México", --
Editorial Porrúa, S.A., 1ª. Edición.
- ORTUÑO MARTINEZ, Manuel.- "Introducción al Estudio del Turismo".
Editorial Textos Universitarios, S.A. 1a.
Edición.
- DE PALACIO, Lucas.- "Historia del Turismo". Editorial Cosmos.-
Segunda Edición, México 1975, pp. 20 y 21.
- PUBLICACIONES EN EL EJIDO INDUSTRIAL.- Organó de Informa--
ción de FONAFE. No. 44, 2a. Epoca, 1976.
- QUESADA, Alejandro.- "La Pesca".- Departamento de Estudios FI--
nancieros.- Fondo de Cultura Económica, Méxi--
co, 1962 pág. 9.
- "REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA --
AGRARIA" del 23-IV-79, publicada en el D.O.-
F. el 4 de mayo del mismo año.
- REYES, Alfonso.- "El Hombre y su Morada". Fondo de Cultura --
Económica, décima primera edición, 1977, p. 78.
- RICORD, Humberto E.- "Introducción Jurídica a la Reforma Agra--
ria Mexicana".
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Oficina de Planos Topo--
gráficos. "Tabla de Medidas Agrarias Antiguas
y su Equivalencia".

SECRETARIA DE TURISMO.- Ponencia "Bahía de Banderas".

Bol. Inf. Dirección General de Estudios Socio--
económicos. Diario Oficial de la Federación de
fecha 31 de Diciembre de 1974.

"Memoria de Labores 1974".

SILVA HERZOG, Jesús.- "El Agrarismo Mexicano y la Reforma - -
Agraria. Fondo de Cultura Económica, 1976, -
pág. 25.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO.

LEY GENERAL DE POBLACION.

LEY DE SOCIEDADES MERCANTILES Y COOPERATIVAS.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.