

301809

31
24

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EVOLUCION Y DESARROLLO DEL PROCESO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL TURISMO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARCO ANTONIO KURI KARAM

Primera Revisión a cargo de:
LIC. ABELARDO ARGUELLO O.

Segunda Revisión a cargo de:
LIC. ALICIA ROJAS R.

MEXICO, D. F.

1989

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

Introducción.

CAPITULO I

SURGIMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA..... 1

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS..... 1

A).- El Origen de la Actividad Turfetica..... 1

B).- El Extranjero en la Roma Antigua..... 2

C).- El Descubrimiento de América..... 8

CAPITULO II

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SUS MANIFESTACIONES

ACTUALES..... 13

A).- Los Derechos del Hombre en el Siglo XVIII y
XIX..... 20

B).- Condiciones y Factores que fomentan y Limitan
el Fenómeno Turfatico..... 21

C).- El Turismo en la Administración Pública
Mexicana..... 25

CAPITULO III

EVOLUCION Y CONCEPTUALIZACION DE LA MATERIA TURISTICA..... 30

A).- Fuentes y Definición Terminológica..... 30

B).- El Turismo en la Nueva España y el México
Moderno..... 38

CAPITULO IV

MANIFESTACIONES DEL DESARROLLO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEXICANO, EN MATERIA DE TURISMO.....	47
1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	47
2.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TURISMO.....	57
3.- LAS LEYES REGLAMENTARIAS DERIVADAS DE LA MATERIA.....	59
A).- La Ley Federal de Turismo 1949-1984.....	59
B).- La Ley de Nacionalidad y Naturalización.....	68
C).- La Ley General de Población.....	71
4.- DESARROLLO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA TURISTICA.....	77
5.- EL FIDEICOMISO PARA EL TURISMO OBRERO.....	84
CONCLUSIONES:.....	87
BIBLIOGRAFIA:.....	90

**EVOLUCION Y DESARROLLO DEL PROCESO JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DEL TURISMO EN MEXICO.**

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

Debido al desarrollo alcanzado actualmente en materia de turismo, hemos decidido analizar a través de esta trabajo, la evolución y desarrollo del proceso jurídico administrativo que se ha manifestado en el ámbito de las atribuciones del Estado Mexicano, en esta materia.

Es de suma importancia que el Estado nacional promueva el desarrollo del turismo tanto interior como el exterior, ya que de esta forma se promueve el tráfico e intercambio de valores lícitos y sobre todo que hace efectivo el desarrollo regional, dando lugar al avance social y económico de las comunidades más apartadas del centro del país, trayendo como consecuencia, la creación de fuentes laborales que es una de las grandes preocupaciones y extrema necesidad para el crecimiento económico de la nación.

Este trabajo fue integrado tratando de analizar el enfoque administrativo de esta materia, con el propósito de encontrar alguna deficiencia que a través del propio desarrollo se haya dejado al margen y que actualmente se observe como un problema relativo de las garantías sociales de los individuos y principalmente del factor más importante de la producción de la riqueza de la nación: los trabajadores y del elemento humano que nos visita del extranjero.

Así y en forma sucinta, en el capítulo primero se analizan los antecedentes de la actividad turística para que - enseguida en el capítulo segundo, se analicen los movimientos migratorios que se han manifestado en la evolución histórica del hombre.

En el capítulo tercero, se analizan las fuentes así - como la conceptualización de la idea turística desde el -- punto de vista etimológico, para encuadrarlo dentro del - parámetro jurídico.

En el capítulo cuarto, se analiza el desarrollo jurfdi - co administrativo de la materia turística desde el campo - de la evolución legislativa de nuestro sistema normativo, - tratando de encontrar alguna carencia objetiva que no haya sido contemplado actualmente en nuestro cuerpo jurídico - llamado Federal del Turismo.

Así pues, a todo lo anterior, Honorable Jurado, es po - sible que el análisis no sea el que se requiera para propo - ner una modificación parcial o total de los ordenamientos - respectivos de la materia; pero ante todo, solicito vues - tra benevolencia a efecto de evaluar el presente trabajo, bajo el criterio y consideración al propósito honesto de - superación académica.

C A P I T U L O I

SURGIMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

A).- EL ORIGEN DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.

B).- EL EXTRANJERO EN LA ROMA ANTIGUA.

C).- EL DESCUBRIMIENTO DE AMERICA.

C A P I T U L O I

SURGIMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

A.- ORIGEN DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.

Existen diferentes criterios para hablar sobre cómo surgió la actividad turfstica, dichos criterios coinciden en que esta actividad surge por los viajes hechos en la antigüedad por diferentes motivos.

De acuerdo a este criterio, las épocas más remotas datan desde cuando los peregrinos impulsados por sentimientos religiosos o viajeros atrevidos por un espíritu de aventura, curiosidad o por otras razones, emprendían andanzas sometidas a muchos peligros, incomodidades y excesos de desgaste físicos.

En el siglo VII A.C. se acostumbraba en todo el mundo Helénico, los viajes hechos por competidores a los juegos deportivos que se celebraban cada cuatro años en la ciudad de Olimpia, se llegaban muchas veces, hasta pactar treguas en las guerras que frecuentemente sostenían entre sí las ciudades estados, con el fin de facilitar y garantizar el tránsito de concurrentes a los eventos olímpicos. (1).

(1) Padilla de la Torre Oscar. El Turismo Social, México. F.C.E. 1980. Págs. 11-24.

Herodoto -484-425 a.c., practicó sus célebres viajes - con el fin de cerciorarse más a fondo de las costumbres, - formas de vivir y la organización política de otros pueblos.

Las aguas termales y los manantiales, también fueron - motivo, desde hace muchos siglos, para viajar con la esperanza de aliviar sus dolencias físicas.

B.- EL EXTRANJERO EN LA ROMA ANTIGUA.

La concepción que el pueblo romano tenía de la condición de extranjeros, nos la narra magistralmente Miguel - Arjona Colomo (2), en su obra "Derecho Internacional Privado".

La expresión "hostis", servía indistintamente para designar al huésped, al extranjero y al enemigo, parecía que cierta y cautelosa reserva se hubiera filtrado en el idioma, empobreciéndolo para conservar al término en la debida ambigüedad oportunista.

"Hospes", era el extranjero deseoso de hospitalidad, - pero "hostilis", cuya raíz es la misma, participa del odio y de la beligerancia.

(2) Arjona Colomo Miguel. Derecho Internacional Privado Ed. Bosch. Barcelona 1954. pág. 96.

El extranjero al abandonar su propia atmósfera jurídica, quedaba huérfano de derechos en el nuevo grupo social, carecía de familia, ya que al decir de la clásica y lúcida expresión ciceroniana, es la comunidad de los dioses y por consiguiente del culto.

Hombre sin raíz, no está ligado a la tierra con los vínculos tenaces de la sangre y del espíritu, ya que libre de antepasados, su persona no es símbolo de continuidad, ni representa para el estado, a cuyas puertas toca, otra función que la de advenedizo.

Durante el Imperio Romano se intensificaron los viajes por parte de los conquistadores a las provincias dominadas, en las cuales tenían representantes, donde no sólo se daba la relación de dominio sobre estos pueblos, sino también un intercambio cultural y comercial que propiciaba el conglomeramiento de diferentes costumbres, cultos y lenguas.

Existen datos históricos de personas que realizaban viajes por tierra desde el Báltico hasta la China Meridional y seguían rutas ya establecidas para intercambios comerciales, que los mercaderes de la Liga Asiática, los árabes y algunos otros realizaban, procedentes del orbe románica, destacándose los viajes efectuados por el veneciano-Marco Polo -1254-1323, quién llegó a convertirse en la figura legendaria tan comentada aún en nuestros días.

Otro aspecto muy importante que ha motivado a viajar, ha sido el culto a distintos dioses, esto lo podemos observar desde la época de los cruzados hasta hoy día, visitas a lugares santos hindúes, budistas, cristianos y musulmanes así como de otras creencias, los cuales no han llegado a un acuerdo doctrinario.

De estas épocas tenemos crónicas y narraciones que en su tiempo constituyeron no sólo una fuente importante de información; sino prácticas guías para emprender esos viajes.

Así Vocino Michele y Esteve Rufz (3), nos afirman: "una vez constituido el pueblo romano bajo la vigencia de las XII Tablas que textualmente rezaba: "adversus hostem aeterna autoritas esto", que quería significar que sobre el extranjero imperaba absoluta la autoridad de Roma" y José Algara (4), expresa que se interpretaba en el sentido de que los ciudadanos romanos tenían frente a los extranjeros, derecho de vida y muerte.

Esta situación inhumana, en la que los extranjeros casi perdían la calidad de persona, sufrió una variación favorable a los extranjeros, ya que se atemperó el rigorismo inicial a través de la Institución de la Hospitalidad; mediante convenios particulares, se fue mejorando paulatinamente la condición jurídica de los extranjeros.

(3) Citado por el Dr. Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado. Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición México, D.F. 1974. pág. 281.

(4) Idem, pág. 281.

La generosidad del pueblo, por una parte y por otra, la interpretación de la ley, redujeron la severidad de las XII Tablas.

Eugenio Petit (5), comentó que superado el excesivo rigorismo inicial de las personas libres, se clasificaron conforme al Derecho Romano, en ciudadanos y no ciudadanos, (nacionales y extranjeros).

Así, los ciudadanos gozaban del carácter privado como el derecho de casarse en justas nupcias (connubium), así como el derecho de realizar negocios jurídicos inter vivos y mortis causa (comercium) y como el derecho de servirse del procedimiento quirritario (acceso a la Legis Actione) (6)

A su vez, nos dicen Luis Alberto Peña Guzmán y Luis -- Rodolfo Argüello (7), los individuos libres que habitan el territorio de Roma sin tener la calidad de ciudadano romano, pertenecían a la categoría de ciudadanos y gozaban de los derechos inherentes al Jus Civile con la misma amplitud que los ciudadanos.

(5) Dr. Carlos Arellano García. Op. Cit. Pág. 281.

(6) Floris F. Margadan S. Derecho Romano. Ed. Esfinge, S.A. 1975. 6a. Ed. Pág. 129.

(7) Dr. Carlos Arellano García. Op. Cit. Pág. 282.

Y continúan comentando los autores que, entre los no - ciudadanos habían diversas categorías con un status jurídico diferente.

En una primera clasificación, se puede hablar de dos - clases de no ciudadanos: DE LOS PEREGRINOS Y DE LOS LATI - NOS Y EN UNA SUBCLASIFICACION, SE DIVIDEN LOS PEREGRINOS - EN PEREGRINOS PROPIAMENTE DICHO DEDICTICIOS, BARBAROS Y - ENEMIGOS.

LOS LATINOS SE SUBDIVIDEN EN: LATINI VETERES, LATINI COLONIARI Y LATINI JUNIANI.

Los peregrinos propiamente dicho (*alicuius civitatis*) son los habitantes de los países que han celebrado tratados de alianza con Roma, o que se han sometido más tarde a la dominación romana, reduciéndose al estado de provincia.

Son estos peregrinos los habitantes de aquella comunidad cuya existencia Roma reconoció y respetó.

La afluencia de estos peregrinos a Roma, hizo necesaria la creación del *Praeter Peregrinus*, estos peregrinos no disfrutaban del *connubium*, del *comercium* ni de los derechos políticos que fueron adquiriendo ciertas condiciones especiales en el goce de estos derechos.

De cualquier manera, su condición jurídica se rige por el *ius gentium* y por el derecho de sus provincias.

Los peregrinos *dedicticios* (*peregrini dedititii*), son individuos con una condición jurídica inferior a los peregrinos propiamente dichos, son individuos pertenecientes a pueblos que se rindieron incondicionalmente a los romanos y pueblos a los que los romanos quitaron toda autonomía.

Dentro de este grupo también se clasifica a las personas que por efecto de ciertas condenas, han perdido el derecho de ciudadanía, encontrándose asimilados a los peregrinos.

Estos peregrinos tenían derecho a vivir en diversas partes del Imperio Romano; pero no tenían derecho de vivir dentro o cerca de Roma.

Nos dice Eugenio Petit (5), que fue Antonio Caracalla, mediante un edicto del año 212 de nuestra era, el que concedió el derecho de ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio, el motivo determinante de esta medida, fue de índole fiscal.

Se pretendía hacer más productivo el impuesto que gravaba las manumisiones y las sucesiones de los ciudadanos, desde entonces nos dice el autor citado, "no hubo más peregrinos que los condenados u penas, significando decadencia

(5) Cit Pos. Carlos Arellano García Derecho Internacional Privado. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1974. pág. 283.

del derecho de ciudadanía los libertos didecticios y los bárbaros que servían en las armas romanas; ya no hubo más latinos que los libertos latinos-junianos".

Bajo Justiniano, todos los libertos son ciudadanos, - las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía, - fueron los condenados a ciertas penas criminales, los esclavos y los bárbaros.

C.- EL DESCUBRIMIENTO DE AMERICA.

Al descubrirse América y surgir la colonización, se - dió un importante fenómeno migratorio a las tierras con - quistadas, lo que ocasionó constantes viajes por motivos - similares a la época romana, sólo que en esta ocasión, se - implantaron los moldes europeos, tanto en estilo de vida, vestido y educación como en religión, sin respetar la cultura existente, destruyéndola.

Fue hasta el siglo XVIII, cuando empezó a incrementar - se el número de quienes visitaban los centros culturales - y las grandes poblaciones, observándose un movimiento mi - gratorio entre los diferentes países europeos, estos gru - pos llegaron a ser de consideración sobre todo en Francia.

En 1672 De Saint Morice, publicó "La Gufa fiel de Ex - tranjeros en viajes por Francia" (8)bis, en ella daba deta

(8)bis Padilla de la Torre Oscar Op. cit. Pág. 30.

lles de los caminos y sitios de interés así como información sobre las modalidades de la lengua y los dialectos, tomando en cuenta que siempre el factor de idioma es sumamente importante para la comunicación entre las gentes, -- también describió los atractivos y sitios de diversión en los alrededores de París.

A estos recorridos los designó con el nombre de "Le grand et le petit tour".

En el siglo XVIII ya se empleaba en Inglaterra las -- frases de origen francés "faire le grand tour", los cuales utilizaban para referirse a aquellos jóvenes aprendices que realizaban largos viajes, de algún oficio determinado a la vez que completaban su preparación por diferentes ciudades, inclusive otros países, para que al regresar a su pueblo de origen, adquiriesen el grado de maestros.

A tales viajeros se les empezó a denominar "turista"; término que se utilizó posteriormente en Francia, para designar a toda persona que viajaba por placer o curiosidad o motivos culturales.

Pronto adoptaron otros países en sus propias lenguas, el término "turismo" para referirse a los viajes hechos -- sin objeto lucrativo y tan solo para distraerse, descansar o procurarse salud, satisfacer alguna curiosidad cultural o el simple deseo de conocer otros lugares y costumbres.

Estos viajes se caracterizaban por ser poco confortables, peligrosos y con un costo muy elevado, contrastando con la situación actual.

La estructura y funcionamiento en el siglo XIX, se vio modificada con el surgimiento del ferrocarril, medio de transporte que incrementó en forma considerable el número de viajeros; como dato histórico tenemos el primer viaje colectivo por el inglés Thomas Cook, con motivo del congreso antialcohólico de Leicester, utilizando el ferrocarril que movilizó 570 personas en viaje redondo, este acontecimiento marcó una época de transición bien definida, ya que señala el surgimiento de los viajes en grupos organizados con fines lucrativos, al final del siglo XIX, se intensifican estos viajes, pasando de ser sólo en el interior de un país, a otros países.

En el siglo XX se intensifica la actividad turística, - debido al adelanto industrial, el incremento de los ingresos de los trabajadores, la promulgación de leyes más justas y equitativas que protegen al trabajador, dándole cobertura con el derecho al descanso.

El aumento del índice educativo, trae consigo el deseo de conocer nuevas culturas, los avances de los transportes, más cómodos y rápidos, la gran variedad de servicios y las facilidades de créditos.

Sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, se intensificó el uso de aviones, lo que ayudó al desarrollo más rápido de la actividad turística, el turismo al utilizar el tiempo libre, es una realidad en todo el mundo, el cual se ve afectado por las crisis económicas y las guerras.

Para contrarrestar estas consecuencias que afectan al turismo, se han creado algunos organismos internacionales que ayudan a fomentar la actividad turística, haciéndola más especializada y efectiva como es el caso del máximo -- organizador de la labor turística que es la Organización Mundial de Turismo (O.M.T.), con sede en Madrid, España, o el Centro Internacional de Estudios Superiores de Turismo, C.I.E.S.T. con sede en la ciudad de México, Distrito Federal.

C A P I T U L O I I

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SUS MANIFESTACIONES ACTUALES.

A).- LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN EL SIGLO XVIII Y XIX.

B).- CONDICIONES Y FACTORES QUE FOMENTAN Y LIMITAN EL
FENOMENO TURISTICO.

C).- EL TURISMO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

C A P Í T U L O I I

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SUS MANIFESTACIONES ACTUALES.

Para ubicarnos dentro del contexto de este capítulo, es importante manifestar algunas consideraciones previas, así el Dr. Rafael González A. Alpuche, nos señala que considera migratorio "al tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tránsito local fronterizo o el de una entidad a otra -- dentro de un estado" (9).

La migración ha pasado por diversas épocas históricas y también se ha modificado en cuanto a sus causas, se ha considerado que durante siglos, el fenómeno se produjo de manera forzosa, motivado por circunstancias ajenas a los grupos migrantes, y en la edad moderna, salvo los casos de asilo o expulsión, se produce voluntariamente, esto coincide con la organización de los estados dentro de una estructura jurídico política y las causas varían consecuentemente, a una extensa gama de factores determinantes, que pueden ser comerciales, científicos, religiosos, económicos, etc., o bien por simple entretenimiento y búsqueda de ambientes y formas de vida diferentes a los propios.

(9) Dr. Rafael González A. Alpuche. Temática y Legislación Turística. Libros de México, S.A. 1979. Pág. 32.

Desde los tiempos más remotos, se tiene noticia de migraciones colectivas que en ocasiones fueron realizadas -- por pueblos enteros, es decir; eran movimientos de masas -- de población que se separaban de su tribu y se trasladaban a otro punto que les ofreciera mejores condiciones de vida.

En ocasiones esto era motivado por la invasión de -- otros grupos étnicos en expansión, como el caso de las tribus arias; el centro de Europa se vió varias veces invadido y el mismo fenómeno se observó en el Mediterráneo y -- Asia.

La historia menciona las migraciones de los fenicios, -- cartagineses, griegos y romanos, acaecidas en distintas -- épocas, pero todas tienen un carácter bien definido de colonizaciones; la expansión del Imperio Romano se logró de esa manera: conquistas y colonización.

La caída del Imperio Romano ocurrió como resultado de una invasión de los pueblos del norte; los llamados bárbaros, se instalaron en las provincias europeas del antiguo imperio y formaron pequeños reinos que Carlo Magno unificó y más tarde tomaron la estructura de Estados.

Los invasores árabes se esparcieron, en el siglo VIII por las costas del mediterráneo y buena parte de ese continente ocupó España hasta el siglo XV.

Registra la historia la invasión normanda a las islas Británicas y a lo largo de varios siglos se observan movimientos colectivos de población causados por la necesidad, el ímpetu bélico o la religión.

La emigración tomó otro cariz al acaecer el descubrimiento de América ya que muchos europeos, especialmente -- españoles, portugueses e ingleses, voluntariamente se trasladaron al nuevo continente para instalarse definitivamente en busca de mejores condiciones de vida.

Es precisamente a partir del siglo XVII, que el fenómeno cambia de estructura y sus causas, que como hemos dicho antes, son voluntarias, deben analizarse más desde el punto de vista individual que colectivo, ya que cada persona que emigra, lo hace por propia decisión.

Las causas de las emigraciones se consideran de tres -- órdenes: económicas, cuando el impulso para abandonar su propio país se debe a la insuficiente capacidad de medios para subsistir o por el deseo de mejorar la situación en que se están; política, cuando los cambios de gobierno o un golpe de estado determinan una situación de peligro para quienes no profesan las ideas de quienes asumen el poder; y las religiosas, cuando existen en un estado persecuciones a quienes profesan determinadas religiones, por lo menos esta última causa ha dejado de tener en los siglos -- XIX y XX, la importancia que tuvo en tiempos anteriores.

En todo movimiento migratorio de un estado a otro, -
siempre se darán los siguientes factores:

- Por la motivación del viaje, que es la que encamina a satisfacer una necesidad que puede ser el esparcimiento, la salud, el descanso o cualquier otro similar, por lo que es muy cierto que son varios los incentivos que provocan - el desplazamiento turístico como son los cambios de ambiente, la contemplación de las bellezas naturales, la distracción a través del folklore, las tradiciones populares, el esparcimiento en sitios de verano, la práctica de determinados deportes (Olimpiadas), la asistencia a espectáculos y centros nocturnos, la satisfacción de necesidades de orden intelectual y el goce estético que se logra por la contemplación de obras de arte, monumentos, galerías, esculturas, colecciones, etc.

- Las Instituciones Jurídicas que lo regulan, esta se refiere a que todos los países en sus estructuras estatales tienen un órgano administrativo dentro de sus funciones y que determina disposiciones generales relativas a fijar los lugares destinados al tránsito de personas por puertos marítimos y aéreos y por las fronteras.

En nuestro país y de acuerdo con los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta función le corresponde a la Secretaría de Gobernación, que conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, vigilan, inspeccionan y permite el tránsito internacional.

En la mayoría de los países, un individuo expresa su voluntad de salir del país y en el caso que nos ocupa, el turista deberá solicitar ante el organismo competente, expida autorización de salida y acreditará la nacionalidad por medio de un documento llamado pasaporte, carnet de identidad, etc., esta voluntad de salida también será expresada al estado receptor, el que a su vez autorizará la entrada con un documento llamado generalmente "Visa".

- Los efectos sociales que se refieren a que una vez realizado un desplazamiento de un estado a otro, trae como consecuencia el contacto con otra realidad social distinta a la propia y por lo tanto recibe de ella influencia positivas o negativas según el grado de diferencia entre las dos culturas.

De lo anterior, podemos afirmar que las calidades migratorias y que de acuerdo con nuestra legislación son:

(10)

No Inmigrantes.

Inmigrantes.

Inmigrado.

El no Inmigrante, es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna al país temporalmente.

Las características generales del No Inmigrante son:

(10) Ley General de Población. Art. 107.

- Internación Legal.

- Estancia condicionada, el tiempo que permita la ley del lugar.

- Finalidad, la que permita la ley del lugar.

Las características específicas y tiempo de estancia del No Inmigrante son:

- Turista, temporalidad máxima de 6 meses improrrogables.

- Visitante, temporalidad máxima de 6 meses prorrogables por un periodo igual de 6 meses y dos veces más por el mismo lapso.

- Transmigrante, temporalidad máxima de 30 días improrrogables.

- Asilado Político, temporalidad que decida la Secretaría de Gobernación.

- Consejeros, la temporalidad es de 6 meses improrrogables.

- Estudiante, temporalidad máxima es de un año prorrogables por un periodo igual.

- Visitante Distinguido, la temporalidad la decide la Secretaría de Gobernación.

- Visitante Provisional, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días el desem-

banco provisional de extranjeros cuya documentación carezca de algún requisito secundario.

El Inmigrante es el extranjero que se interna en el país legal y condicionalmente con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

Las características generales del Inmigrante son:

- Internación Legal.
- Estancia condicionada.
- Propósito de radicación.

Las características específicas del Inmigrante son:

- Inmigrante Rentista.
- Inversionista.
- Profesionista.
- Empleado de Confianza.
- Científico.
- Técnico.
- Por lazo familiar.

El Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país; pero necesitándose declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Las personas sin calidad migratoria son:

- El Polizón que así se le llama vulgarmente a los extranjeros que sin derecho se internan en el territorio nacional.

- El Apátrida, que es la denominación que recibe el individuo que carece de nacionalidad, porque ningún Estado - en su legislación se la atribuye o por haberla perdido sin adquirir una nueva; pero que se encuentra en el territorio nacional. (11).

Cabe hacer la aclaración que ninguna persona puede tener dos calidades o atributos migratorios simultáneamente, ya que respecto a esta situación, la Ley General de Población en su artículo 58 nos dice:

"NINGUN EXTRANJERO PODRA TENER DOS CALIDADES O CARACTERÍSTICAS MIGRATORIAS SIMULTANEAMENTE".

A.- LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN EL SIGLO XVIII Y XIX.

El Doctor Carlos Arellano García expresa: "que el pueblo francés que participó en la Asamblea Nacional de 1789 a través de sus debates, le dieron validez universal a los principios de igualdad y de libertad. (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia)."

(11) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. México 1982. Universidad Nacional Autónoma de México.

Mario de la Cueva afirma que: "esto equivale a ratificar el mensaje auténtico del cristianismo, reafirmando las bases eternas e inmovibles para el respeto a la dignidad de las personas". (12)

En la declaración de los Derechos del Hombre, no se pretendía tan sólo la igualdad de los franceses, sino también se pretendía la igualdad de todos los hombres, incluyendo a los extranjeros.

Decía el artículo 3 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre: "Por la naturaleza y ante la ley, todos los hombres son iguales".

B.- CONDICIONES Y FACTORES QUE FOMENTAN Y LIMITAN EL FENOMENO TURISTICO.

Reafirmando que la necesidad de cambiar de ambiente, - el deseo de aventura así como la curiosidad de conocer formas culturales diferentes de la propia y ciertos márgenes de seguridad, entre otras causas, motivan la aparición y desarrollo del turismo.

En lo general, este fenómeno se fomenta teniendo en cuenta, además de las causas señaladas, la conjunción de los siguientes factores:

- Los centros de atracción.

(12) Dr. Carlos Arellano García. Op. Cit. Pág. 281.

- La Seguridad ambiental.
- El tiempo libre.
- La disponibilidad de medios económicos suficientes - para destinarlos a viajar, dentro de las condiciones establecidas por el Derecho.

La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si estos llegan a producirse, serán asegurados por la sociedad, es decir; protección y -- reparación.

En otros términos, está en seguridad aquél individuo - en el estado, cuando tiene garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos previamente acepta dos por la comunidad y por consecuencia, regulares conforme a lo establecido legítimamente por los criterios jurídicos derivados de la ley, ya que el hombre no sólo experimenta la sensación de inseguridad frente a la naturaleza, sino también se plantea análogo problema respecto de los demás hombres.

Teniendo en cuenta lo anterior, toda actividad que pretenda promover el turismo en un país, tiene que buscar, - propiciar que el turista pueda explorar y conocerlo, no sólo sin peligro, sino incluso con protección para hacerlo sin riesgos, puesto que los hombres no han logrado otro - medio de convivencia, que el de la creación de un orden -- social y jurídico.

En base a esa seguridad, podemos prever las condiciones futuras y tomar nuestras providencias, ya que esto es la base sobre las que descansan todos los planes, trabajo y ahorro, haciendo que la vida no sea simplemente una sucesión de instantes, sino una continuidad y que la vida del individuo entre como un eslabón en la cadena de las generaciones, es la característica distintiva de la civilización, lo que distingue al hombre culto del salvaje, la paz de la guerra o al hombre y la bestia.

En relación al concepto de seguridad, se afirma "que los problemas que plantea la seguridad ante los riesgos de la vida, requieren un continuo estudio y un esfuerzo de adaptación a las variables circunstanciales movilizadas para ser resueltas según las técnicas más eficaces en todas las dimensiones de la vida humana" (13)

La seguridad es un valor inherente a la persona humana, como parte de su afán de supervivencia, en el hombre primitivo, es la preocupación por su integridad física, por la conservación de su vida y de sus pertenencias elementales; en el hombre civilizado, es la necesidad de crear un orden cierto que establezca y preste seguridad a las relaciones sociales.

(13) Juan González A. Alpuche. La Seguridad Social y el Turismo. Editado por el Consejo Nacional de Turismo - México, D.F. 1969, pág. 16.

Así, podemos inferir que los conceptos antes vertidos, tienden a mostrar la importancia del valor de la seguridad, para el desenvolvimiento armónico y el progreso de las sociedades y de los hombres; seguridad resultante de la aplicación inexorable de las normas que rigen el orden social, seguridad para el hombre en su persona, su patrimonio, su vida, sus medios de trabajo, en sus enfermedades, para su legítimo descanso, su vejez o incapacidad.

Es importante considerar que un mínimo de seguridad, es lo adecuado, ya que demasiada seguridad resultaría contraproducente, puesto que con ella se inhibe la iniciativa, se relaja el esfuerzo, desaparece el sentimiento de responsabilidad, ya que el riesgo forma parte de la psicología de la acción.

El hombre pues, está hecho para la seguridad y para el riesgo; pero debe darse un mínimo de seguridad elemental, que debe dar confianza y servir de punto de partida para una acción cada vez más exigente y más comprometida en el desarrollo del hombre.

Acerca de la seguridad, también se ha afirmado que : "la vida toda de un pueblo repercute con una sensibilidad asombrosa en el turismo, así en lo favorable como en lo desfavorable. De nada serviría promover la actividad turística en el extranjero si al mismo tiempo no se dieran garantías de toda suerte a los invitados. Además de la calidad de los servicios y de la humanidad del recibimiento, -

significa mucho el orden y la tranquilidad. Los menores - infundios adquieren en la distancia y en lo desconocido, - proporciones insospechadas. Fácil es crear alarmas, propagar noticias tendenciosas. Suele ser funesto el resultado de tales maniobras o de semejantes imprudencias" (14)

Por lo que las autoridades deben proveer los medios, - instrumentos y organismos para dar seguridad plena al turismo y facilitar de esa manera que derive de su viaje, -- el máximo disfrute.

La seguridad deben comprender su persona y su patrimonio, por lo que deberan concurrir una serie de ordenamientos jurídicos a fin de implementar una estructura orgánica turística fundamentada en los criterios de seguridad.

C.- EL TURISMO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Considerando que la Administración Pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es contfnua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada, cuenta con los elementos personal, material, estructura jurídica y procedimientos téc-

(14) Miguel Alemán V. Quince Lecciones de Turismo. Consejo Nacional de Turismo. México 1977. Pág. 61.

nicos, donde el Estado de acuerdo a sus atribuciones legales, comprende el contenido de la actividad de lo que el propio Estado debe hacer" (15)

El Estado va a tener diversas funciones con las cuales lleva a cabo sus atribuciones, las cuales pueden ser de carácter legislativo, jurisdiccional y administrativo, cada una de estas funciones tendrá una serie de atribuciones y contenidos distintos de acuerdo con la política estadual contenida en los primeros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La función administrativa observada desde el punto de vista formal, es la que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material, es la que el Estado realiza bajo un orden jerárquico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

El Estado ha intervenido desde su nacimiento, en la reglamentación, fomento o sustitución de las actividades turísticas llevadas a cabo por los particulares a través de distintas funciones y al respecto ha creado organismos públicos encargados a dirigir el turismo.

(15) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1988. pág. 108

El turismo es una actividad humana que surge como consecuencia del progreso y desarrollo cultural de los pueblos, lo que lleva al hombre a tener deseos de conocer -- otras culturas y ampliar las fronteras sociales.

Esta actividad turística va a consistir de manera organizada, en el desplazamiento temporal de un lugar a otro, a efecto de llevar a cabo los fines propuestos legalmente permitidos, ya que abarca las relaciones necesarias para -- llevar a cabo dicha actividad, así considerando al turismo como parte de la materia de las atribuciones del Estado y, por ende constituya el objeto de sus funciones.

El turismo como creación y actividad que regula el Estado, alcanza su desarrollo a través de una eficaz estructura jurídica que se apoya en la legislación y organismos públicos turísticos.

La función legislativa, jurisdiccional y administrativa, da forma y contenido al turismo y probablemente también son base para su expansión en el futuro.

La legislación turística siempre es insuficiente para regular, porque es una actividad innovadora que desborda -- muchas veces el marco de regulación.

Decida ordenar los nuevos elementos y regula tomando -- en cuenta lo anteriormente expuesto, debemos afirmar que -- la existencia del turismo no es posible sin una regulación jurídica y una estructura administrativa.

Así, en México van a existir organismos públicos competentes que se apeguen a la ley y se encarguen de la administración pública turística, ejecutando actos materiales que pueden ser la condición para la validez de un acto jurídico turístico, que son fuente del Derecho Turístico.

El estudio de un programa de promoción turística y los actos materiales que pueden constituir el medio para la ejecución de un acto jurídico turístico, se lleva a cabo en México, a través de los organismos públicos en materia de turismo siendo los más importantes:

- La Secretaría de Turismo.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores.
- La Secretaría de Gobernación.
- La Secretaría de Educación Pública.
- La Procuraduría Federal del Consumidor.
- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Etc.

C A P I T U L O I I I

EVOLUCION Y CONCEPTUALIZACION DE LA MATERIA TURISTICA.

A).- FUENTES Y DEFINICION TERMINOLOGICA.

B).- EL TURISMO EN LA NUEVA ESPAÑA Y EL MEXICO MODERNO.

C A P I T U L O I I I

EVOLUCION Y CONCEPTUALIZACION DE LA MATERIA TURISTICA.

A).- FUENTES Y DEFINICION TERMINOLOGICA.

En la actualidad, existen aun discrepancias entre los expertos en relación a la definición del concepto "turismo", por lo que para entender su significado es conveniente exponer su origen etimológico así como efectuar una sinópsis analítica de las distintas interpretaciones que le han dado a este concepto, a través de la evolución social y jurídica.

La palabra "turismo", procede del latín "tornus" que significa torno, o del verbo tornare, girar en el latín vulgar, de donde nace "tour" que en francés significa "vuolta" o movimiento circular.

En el siglo XVIII, el idioma inglés adoptó también la palabra "tour", para expresar lo mismo: "to make a tour", "dar una vuelta", "pasear", "viajar", llamándole en Inglaterra "tourist" y en el español "turista", al que viaja -- por placer.

Arthur Haulot (16), dice que al parecer la palabra -- "tour", tiene en "tur" un origen hebreo; la biblia mencio-

(16) Cit post. Oscar de la Torre Padilla. El Turismo, Fenómeno Socioeconómico y Cultural. 1a. Edic. 1976. Secretaría de Turismo. Pág. 40.

na que Moisés envió a un grupo de representantes para que reconociese, explorara o "visitara" Canaán, e informaran - en un término de 40 días, acerca de las características generales de este lugar, en la actualidad la palabra "tour" no tiene uso en el hebreo moderno, aunque debemos atender a su utilización antigua, como sinónimo de "viaje de vanguardia", "reconocimiento o exploración".

Desde principios del siglo XIX, ya se empieza a usar - el concepto turismo, como ejemplo en The Shorter Oxford -- English Dictionary, en 1810 y 1811, se usan los términos - tourist o tourism, dándoles las siguientes acepciones:

TURISTA: persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación, alguien -- que viaje por placer o cultura, visitando varios lugares - por sus objetos, de interés, paisajes, etc.

TURISMO: que es la teoría y la práctica de viajar, viajando por placer.

En 1911, Herman Von Shullern zu Sharttenhofen (17), define al turismo de la siguiente forma: "turismo es el concepto que comprende todos los procesos, especialmente los-económicos que se manifiestan en la afluencia, permanencia y regreso del turista, hacia, en y fuera de un determinado municipio, estado o país".

(17) Herman von Shullern zu S. Cit. Post. Oscar de la Torre Padilla. Op. Cit. pág. 40.

En 1929, Morgenroth (18), lo conceptúa como: "el tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar - fijo de residencia para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura o para llevar a cabo deseos de diversa índole, únicamente como -- consumidores de bienes económicos y culturales".

Para Borman en Die Lehre Von Fremdenverkehr, el turismo es el conjunto de viajes cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales o profesionales y otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. (19)

No se debe considerar como turismo, los viajes realizados para trasladarse al lugar de trabajo.

A. J. Norwal (20), dice que el turista "es la persona que entra a un país extranjero como una finalidad completamente diferente que la de fijar su residencia en el mismo, o de trabajar ahí, regularmente y que gasta en este país - de residencia temporal, el dinero que ha ganado en otra - parte".

(18) Morgenroth. del Diccionario Manual de Economía Política. Op. cit. Pág. 39.

(19) Cit post. Oscar de la Torre Padilla. Op. cit. pág. 39.

(20) Idem.

En el año de 1937, el Comité de Expertos en Estadísticas de las Naciones Unidas, emitió las siguientes recomendaciones en relación al término "turista": para que las estadísticas sean comparables, debe entenderse como turista, "toda persona que viaja por una duración de 24 horas o más a un país distinto al de su residencia habitual", en razón a lo anterior, el Comité dictaminó que son considerados - como turistas, las personas incluidas en las siguientes - situaciones:

- Las personas que van o efectúan un viaje de placer - o por razones de familia, salud, etc.

- Las personas que van a reuniones o misiones de toda-clase (científicas, administrativas, diplomáticas, deportivas, etc.)

- Las personas en viajes de negocios.

- Los visitantes en cruceros marítimos, aunque la duración de su estancia sea menor de 24 horas.

Estos últimos deberán ser considerados en un grupo -- aparte y sin que se tenga en cuenta su domicilio habitual.

De lo anterior se infiere que no serán considerados como turistas:

- Las personas que lleguen con o sin contrato de trabajo para ocupar un empleo en el país o para ejercer una actividad profesional.

- Las personas que vienen al país a fijar su domicilio.

- Los estudiantes o jóvenes que estén en los pensionados de las escuelas.

- Los fronterizos y las personas domiciliadas en un país, aún si su travesía es superior a las 24 horas.

En 1942, el italiano Michele Troisi (21), señala que el turismo es "un conjunto de traslados temporales de personas originados por necesidades de reposo, de cura, espirituales o intelectuales".

En 1954, el Convenio de las Naciones Unidas sobre las facilidades aduaneras en favor del turismo, conceptúa al turista como "toda persona sin distinción de raza, sexo, lengua o religión que penetre en el territorio de un estado contratante diferente del que reside habitualmente y permanezca en él al menos durante 24 horas y seis meses como máximo, en el curso de un mismo período de 12 meses, cuando su viaje es debido a un motivo legítimo diferente al de la inmigración, como el turismo, placer, deporte, salud, razones familiares, estudios, peregrinaciones religiosas o negocios".

(21) Troisi Michele. La Rendita Turistica. Teoria e Fatti. 1942. Curso de Estudios Turísticos de la U.I.O.O.T. Tomo I, 1967. pág. 15.

En 1963, al celebrarse en Roma la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales, fue analizada la definición que preparó la UIOOT -- (UNION INTERNACIONAL DE ORGANISMOS OFICIALES DE TURISMO), actualmente Organización Mundial del Turismo, y su estudio fue recomendado a la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, habiéndose aceptado la definición general del término "visitantes" para fines de estadística, como toda persona que va a un país diferente al de su residencia habitual y por otra razón que la de ejercer una profesión remunerada en ese país.

Esta definición comprende dos categorías de visitantes, "turistas y excursionistas" que son definidos de la siguiente manera: son turistas los visitantes temporales que se quedan en el país visitado por lo menos 24 horas y cuyos motivos de viaje pueden ser agrupados en ratos libres (placer, vacaciones, salud, estudios, religión y deportes) y negocios familia y reunión, son "excursionistas", los visitantes temporales cuya estancia en el país visitado no es superior a las 24 horas (comprendidos los viajes en crucero).

Las estadísticas no deben comprender a los viajeros que jurídicamente no penetran en el país (los viajeros aéreos que no abandonan el área de tránsito del aeródromo y otros casos análogos)

No obstante lo anterior, la Comisión manifestó que era necesario establecer distinciones en la categoría de -

"visitante" y en la de "turista".

Por su parte la UIOOT estableció sobre una base uniforme, una clasificación para efectos estadísticos, en la que se define al turista como la persona que permanece en el país visitado por lo menos 24 horas y cuyo motivo de viaje puede ser agrupado en:

- Ratos libres (placer, vacaciones, salud, estudios, religión y deportes).

- Negocios, familia, misión, reunión.

En consecuencia no considera como turista a:

- El visitante fronterizo que permanece menor de 24 horas y la persona domiciliada en su país y que trabaja en otro.

- El viajero en tránsito que no se detiene en el país aún si el tiempo de su travesía es superior a 24 horas.

- La persona que llega con o sin contrato de trabajo para ocupar un empleo en el país o para ejercer una actividad profesional.

- La persona que viene al país a fijar su domicilio.

- El estudiante que está en pensionados o en las escuelas.

A todo lo anterior y concretando este fenómeno social, en cuanto a su definición, en nuestro país, la Ley General de Población en su artículo 54 define implícitamente al visitante local o visitante fronterizo: las autoridades de Migración podrán autorizar el ingreso al país de los ex tranjeros que deseen permanecer en puertos marítimos o -- fronterizos, o visitar las ciudades mexicanas limítrofes.

Este permiso no podrá exceder de tres días, desde el punto de vista estadístico, estos visitantes no se encuentran controlados, porque entran al país sin documentación alguna.

Ahora bien, respecto al término "turista", lo define el artículo 50 de la mencionada Ley al consignar que: "no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna en el país temporalmente como turista, con temporalidad máxima de 6 meses improrrogables, con fines de recreo o salud, o para actividades científicas, artísticas o deportivas, no remuneradas ni lucrativas.

Finalmente el Capítulo I artículo 3o. de la Ley Federal de Fomento al Turismo, del 12 de febrero de 1974, establece que: para los efectos de esta Ley, turista es la -- persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar".

La actual Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1980 y más propiamente la reformada de 1984, en su artículo 3o. define o considera como turista "a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual, o que utilice alguno de los servicios turísticos - a que se refiere el artículo siguiente,...."

B).- EL TURISMO EN LA NUEVA ESPAÑA Y EL MEXICO MODERNO.

Según lo expresó Don Luis González Obregón, el turismo se inicia en México 4 años después de la conquista, al establecerse el primer mesón de la Nueva España, según el acta de Cabildo del 1o. de diciembre de 1525, en que los señores Alcalde Mayor, Alcalde Ordinario y Regidores, otorgan al vecino Don Pedro Hernández de Paniagua, licencia para establecer un mesón.

Otro de los primeros mesones existentes en México, fue el de San Juan de la Villa Rica de la Veracruz y el del poblador Francisco de Aguilar, en el camino de Medellín a Veracruz.

En 1526, Juan de Paredes a nombre de Rodrigo Rangel, abrió un mesón en Cholula y Juan de la Torre obtuvo permiso para instalar una venta (posta) en Tuximaroa y un mesón en Cuernavaca, otro de los mesones de importante mención, es el de San José de Perote, de Pedro Anzures, que se fundó en 1527 en el camino real de la Villa Rica a México,

este mesón tenía macheteros para innumerables bestias y amplias habitaciones para los viajeros, y además contaba con una iglesia de dos torres.

Se tiene noticia que un soldado llamado Lencero estableció una venta con su mismo nombre entre la Veracruz y Puebla, Lencero aparte de ser un buen soldado y precursor de la Hostelería en México, fue después buen fraile mercenario.

Como hemos visto, ventas y mesones estaban sujetos a los aranceles, debido a la necesidad de proteger al caminante como ha sido en todos los tiempos.

Una vez expedidas las primeras licencias a pobladores, conquistadores o a sus descendientes, para hacer misiones o ventas, con la fundación de pueblos, villas y ciudades y la construcción de caminos, pronto se cubrió de albergues el territorio de la Nueva España. (22)

A pesar de la existencia de muchos y principales caminos en los tiempos del Virreynato que eran de Veracruz a México por Jalapa, Perote y Puebla, México Acapulco, el que llevaba a Guatemala por Oaxaca y el de Durango a Santa Fe de Nuevo México, entre otros no hubo turismo propiamente dicho, aunque sí peregrinaciones y viajeros que dejaron relativos a sus experiencias y estudios de gran interés e-

(22) Lucas de Palacio. Historia de la Hostelería en México. Edición Secretaría de Turismo 1978 pág. 15.

importancia, relatos, ya que como hemos de recordar, en -- aquellos tiempos, el comercio exterior solamente se hacía con España.

Al llevarse a cabo la guerra de Independencia, se abolicieron las flotas y el comercio de privilegios con España, desaparecieron las Naos de Acapulco, más tarde, cuando San Francisco California pasó a poder de los Estados Unidos, -- México perdió su comercio con el lejano oriente y a Vera -- cruz comenzó a hacerle competencia desde entonces al Puerto de Tampico.

Cabe señalar que en un principio, a la zaga de los -- soldados de Cortés, vinieron arrieros y conductores españoles con sus recuas y carreteras tiradas por buyes, la -- inseguridad de los caminos en un territorio tan extenso, -- como el de Nueva España, dió origen a los históricos conductos que subsistieron hasta bien avanzada el siglo XIX.

Estas caravanas se organizaban y salían de tiempo en tiempo de alguna población importante rumbo a la capital, especialmente de esta a los puertos.

Del ejército norteamericano durante la invasión de -- 1847, aprendieron en México, a servir de grandes carros de transportes y de diligencias con capacidad para doce -- pasajeros; en 1849 Don Manuel de Escandón estableció el -- primer servicio de diligencias en toda forma, que comprendía una verdadera cadena de establecimientos de hospedajes,

las casas diligencias que vinieron a ser un eslabón entre los albergues coloniales pintorescos y los hoteles, predecesores de los establecimientos modernos de hospedajes que existen en la actualidad.

En 1855 los señores Mosso Brothers and Company, obtuvieron una concesión para construir un ferrocarril en San Juan cerca de Veracruz y Acapulco, pero no se llevó a la práctica.

Dichos señores vendieron sus derechos a Don Antonio -- de Escandón y este en 1857 obtuvo permiso para construir -- un ferrocarril de Veracruz al Pacífico.

Su hermano Don Manuel de Escandón, organizó en Londres en 1864, una empresa que primero se llamó "The Imperial -- Mexican Raylways Co. Ltd".

El ferrocarril mexicano como aquí le llamamos, inauguró sus servicios solamente en el tramo México-Puebla, el -- 16 de septiembre de 1869, con la presencia de Don Benito -- Juárez.

La línea quedó terminada en 1872 bajo los auspicios -- del Presidente de la República Don Sebastián Lerdo de Teja -- da y la primera locomotora se llamó "Guadalupe", más tarde bajo la administración del General Díaz, la red ferroca -- rrilera cubrió toda la república.

Con el paso de la época de los antiguos mesones, ventas y cada una de las diligencias, surgen hoteles construidos, adaptados los más y fue por allí en 1921 cuando la ciudad de México disponía de unos 400 cuartos de hotel, el cuadro no era muy halagador, por la forma en que eran manejados la mayoría por sus métodos anticuados y poca moralidad.

La Asociación de Propietarios y Administradores de Hoteles se transforma en Asociación Mexicana de Hoteles, en el año de 1929 viene a México el primer grupo organizado de turistas, ferrocarrileros norteamericanos que efectuaron una convención, cambia poco a poco el personal dirigente de los hoteles que, al ser administrados en otra forma, por gente más capacitada, adquieren un elevado nivel moral.

Con la apertura de la carretera México-Laredo, aparecen los hoteles de los caminos, los paradores, que el vulgo llama campos de turistas, mal traducido del inglés "tourist camps" courts, motels, etc., esto fue el comienzo de la verdadera corriente del turismo internacional.

En 1935, se construye la carretera México-Acapulco y surgen en el mapa turístico, Cuernavaca y Taxco, se abren las carreteras de Puebla, Oaxaca y Guadalajara, San José Porrúa, Morelia, Pátzcuaro, Uruapan, que transforman esos lugares y desde entonces a la fecha figuran permanentemente en los programas de viajes, enseguida se construyen las

carreteras de Tehuacán, Orizaba, Fortín de las Flores y - Córdoba y a finales de 1951, se inaugura la carretera Ciudad Juárez-Guatemala.

Hacia 1924 nace la "Compañía Mexicana de Aviación" y - en 1934 se funda la empresa que hoy lleva el nombre de -- "Aeroméxico", (recien desaparecida), desarrollándose con - el tiempo, en forma admirable, los servicios aéreos que -- han tenido una incidencia positiva en la actividad turística del México moderno.

Entre los antecedentes del turismo en México, hay que señalar el nacimiento de las distintas entidades públicas y privadas, que han sido instrumentos de apoyo al desarrollo de esta actividad.

Así tenemos que en 1939 se constituyó la Asociación -- Mexicana de Turismo, nace el Departamento de Turismo y la Dirección General de Turismo, en 1945 la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes y en 1948, la Asociación Mexicana de Restaurantes.

En 1949 se promulga la primera Ley Federal de Fomento al Turismo, en la cual se establece la creación del Consejo Nacional de Turismo, en 1951 se celebra en México la -- Convención de la Asociación Internacional de la Hotelería, en el año de 1953 nace la primera escuela hotelera de México, hoy escuela Mexicana de Turismo, en 1956 se expide el-

Decreto que crea el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR), antecedente del actual FONATUR; en 1958 se reforma la Ley Orgánica de Secretarías de Estado y dá origen al Departamento de Turismo, en 1961 se promulga la Ley Federal de Turismo y por decreto Presidencial, se crea el Consejo Nacional de Turismo ya desaparecido.

En 1960 inicia sus funciones la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, en el año de 1962, se crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, en 1963, se celebra en México el 33o. Congreso Mundial de la Sociedad Americana de Agencias de Viajes (ASTA).

En 1967 el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, recomendó a la XXI Asamblea de aquél organismo, designar el año de 1967 como el "Año del Turismo Internacional", en 1968, México es sede de los XIX Juegos Olímpicos, en 1969 se crea la Oficina de Convenciones de la ciudad de México, en 1970, se realiza el IX Campeonato Mundial de Fútbol, en 1972, Nacional Hotelera, S.A. pasa a ser empresa de participación estatal mayoritaria, en 1973 se inaugura el Centro Cultural de Convenciones de Acapulco y se efectúa el XLIII Congreso Mundial de la ASTA, en 1974, el Centro Interamericano de Capacitación Turística CICATUR, inicia sus funciones en México, con el primer Seminario Interamericano de Planificación del Desarrollo Turístico, en el mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Fomento al Turismo y se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo -

FONATUR, mediante la fusión de FOGATUR e INFRATUR, en 1975 se inaugura en la ciudad de Uxmal, Yuc., el espectáculo Luz y Sonido y se expide el decreto que crea el Consejo Nacional para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores.

En 1976 se expiden las Reglas de Aplicación del Seguro del Viajero, en 1978 se expide el decreto que crea la Comisión Consultiva para la clasificación y Fijación de Tarifas y Precios de Establecimientos de Hospedajes y Expendedores de Alimentos y Bebidas, en 1980, se publica en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero, la Ley Federal de Turismo, misma que fue abrogada con la emitida en el año de 1984.

C A P I T U L O I V

MANIFESTACIONES DEL DESARROLLO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEXICANO, EN MATERIA DE TURISMO.

- 1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TURISMO.
- 3.- LAS LEYES REGLAMENTARIAS DERIVADAS DE LA MATERIA.
 - A).- LA LEY FEDERAL DE TURISMO 1949-1984.
 - B).- LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
 - C).- LA LEY GENERAL DE POBLACION.
- 4.- DESARROLLO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA TURISTICA.
- 5.- EL FIDEICOMISO PARA EL TURISMO OBRERO.

C A P I T U L O I V

MANIFESTACIONES DEL DESARROLLO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEXICANO, EN MATERIA DE TURISMO.

1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En materia turística, nuestra Constitución de 1917 no ha sido específica en cuanto al concepto "turismo", ya que la problemática en esta materia es simple, pues se argumenta que el concepto de referencia no existe en el texto -- constitucional por no haberlo considerado de importancia -- en aquella época de creación de la Constitución vigente.

Esta situación obedece a dos razones: primera que para el año de 1917, la actividad turística no era importante, por lo que no fue tratado como materia específica por el -- Congreso Constituyente, y segundo; por que en el año de -- 1949 se expide la primera ley de la materia.

A pesar de esta consideración, cuando nos referimos a situaciones que deben estar contempladas en los principios jurídicos o de cualquier asunto de orden jurídico, debemos hacer un análisis en el extenso campo del Derecho y situar nuestra atención, en primer lugar, en el árbol del Derecho Constitucional, cuyo tronco debe llevar la sabia de la legalidad en todas las ramas del Derecho.

Es así como en las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se manifiestan los pilares que sustentan y garantizan la libertad de tránsito en el territorio nacional del cual se desprende el inicio de la actividad turística y de la regulación del concepto.

Existen una serie de disposiciones legales que se ocupan de la actividad turística en sí misma considerada: las relativas a la persona del turista, a las facilidades de desplazamiento, a la seguridad de su persona y de sus bienes, otras relativas a la prestación de servicios, tales como hospedaje y otras más que se ocupan de las instalaciones dedicadas al turismo, a la infraestructura y los sistemas de transportes, pues bien, todas esas normas, unas específicamente dirigidas al turismo y otras conectadas con dicha actividad, constituyen el conjunto, de una rama del Derecho perfectamente definida.

En el análisis de este trabajo de investigación, no se incluyen todos los artículos constitucionales que tienen ingerencia en materia turística, ya que sería exhaustivo y no es esa la finalidad, por lo que procedemos a comentar los preceptos constitucionales de mayor importancia que encuadran en la materia in comento.

Así tenemos que el artículo 1o., señala que: "EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TODO INDIVIDUO GOZARA DE LAS GA -

RANTIAS QUE OTORGA ESTA CONSTITUCION, LAS CUALES NO PODRAN RESTRINGIRSE NI SUSPENDERSE SINO EN LOS CASOS Y CON LAS - CONDICIONES QUE ELLA MISMA ESTABLECE".

Este principio está relacionado a partir del artículo 2o. al 29 de la propia constitución, del que se considera como la parte dogmática de las garantías constitucionales, mismas que se suplementan en los principios del artículo-- 364 fracción 11 del Código Penal, en el sentido de que deberá sufrir pena corporal quienes "violen en perjuicio de otro, las garantías establecidas por la Constitución general..."

En el artículo 1o. Constitucional, se infiere con toda claridad, que no establece diferencias entre nacionales y extranjeros, por lo que el ser humano, por el hecho de estar en territorio nacional, goza de las garantías constitucionales, salvo las limitaciones que establezca la misma.

La Constitución utiliza la palabra "individuo" refiriéndose al hombre en general, para otorgar las garantías que consignan sin hacer distinción de nacionalidad, extranjero o ciudadano, inmigrante o inmigrado.

En México, el Constituyente al plasmar las garantías individuales en la Carta Magna, reconoció los derechos del hombre, sin hacer distinción si es nacional o extranjero.

Ahora bien, en los artículos 8o. y 9o. Constitucional, se señalan limitaciones a los extranjeros (en este caso se

le aplican al turista extranjero), en materia política, - respecto al derecho de petición y a la libertad de asociarse, pues solo gozarán de estos derechos en materia política, los ciudadanos de la República, siendo clara esta prohibición, pues para que un extranjero sea ciudadano, necesita naturalizarse mexicano, primero y, segundo, reúne los requisitos establecidos en el artículo 34 constitucional, - y aún así, su nacionalidad limitada persiste, pues no podrá por ejemplo, ser Presidente de la República Mexicana.

Por otra parte, se tiene como argumento el artículo 11 de la Constitución, en el sentido de que se otorga la "libertad de tránsito", en los siguientes términos:

"TODO HOMBRE TIENE DERECHO PARA ENTRAR EN LA REPUBLICA, SALIR DE ELLA, VIAJAR POR SU TERRITORIO Y MUDAR SU RESIDENCIA SIN NECESIDAD DE CARTA DE SEGURIDAD, PASAPORTE, SALVOCONDUCTO U OTROS REQUISITOS SEMEJANTES".

Otra vez el legislador se refiere a "todo hombre", es decir, no hace diferenciación entre nacionales y extranjeros, por lo que esta disposición constitucional establece cuatro libertades: libertad de entrar en la república, libertad de salir de ella, libertad de viajar por el territorio de la república y libertad de mudar de residencia. (23).

(23) Ignacio Burgoa Orihuela. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1972 pág. 95.

El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal (Código Penal, artículos 24 fracciones del I a V, que nos habla de prisión y de la prohibición de ir a un lugar determinado, artículo 28 que nos habla del confinamiento, del 84 a 89 de la libertad preparatoria y retención, los artículos 594 a 600 del Código Civil que nos habla de las cuentas de tutela, los artículos 1174 a 1177 del Código de Comercio respecto a la petición de arraigo, los artículos 87 y 88 de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos que nos habla de la solicitud de arraigo por el problema de quiebra, los artículos 235 fracción I, 238, 240 y 242 del Código de Procedimientos Civiles respecto a la providencias precautorias del arraigo de personas por temor de ausencia y aquellas facultades de la autoridad administrativa, para determinar arrestos.

Por lo que toca a las limitaciones que imponen las leyes sobre emigración, inmigración (Ley General de Población artículos 3o. fracciones VI y VII, 32 a 88 relacionado a la limitación y restricción de la inmigración y emigración de extranjeros y nacionales, de acuerdo a la política de población del país, los artículos 32, 96 y 97 del Reglamento de la Ley General de Población respecto a los planes demográficos y poblacionales y sobre los extranjeros en el artículo 33 constitucional, dice el ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de -

juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue - inconveniente.

Por lo anterior, el artículo 11 Constitucional, nos - otorga libertad de salir o entrar al territorio nacional y de transitar o mudarse dentro de él, con la única restricción de que no exista alguna disposición por parte de auto ridad judicial o administrativa que disponga lo contrario.

Estas limitaciones serán de carácter judicial en el -- caso de responsabilidad criminal o civil y administrativa, las que impongan las leyes de migración, inmigración y salubridad general de la república o sobre extranjeros perniciosos en el país.

Cabe comentar lo que acertadamente nos dice el Maestro Juventino V. Castro, en el sentido de que la libertad de - tránsito, que como garantía individual instituye el precepto constitucional que comentamos, únicamente se refiere al desplazamiento o movilización física del gobernado (migración). (24)

De lo anterior, deseamos subrayar que existe el turismo nacional y turismo extranjero como se deriva de los -- artículos 11 (libertad de tránsito) y 73 fracción XVI constitucionales, al analizar sus principios en el sentido de "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de -- los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización,

(24) Juventino V. Castro. LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1974 pp. 412-413.

emigración e inmigración..."

Esto quiere decir que implícitamente el constituyente estableció que el turismo extranjero es materia Federal, ya que los mencionados artículos constitucionales, no dicen nada sobre migración.

El Diccionario de la Lengua (25), nos dice sobre esta palabra, que la etimología, el origen de la palabra migración solo la registra, (del latín, migratio, onis) E. emigración ... "eludiendo por lo tanto, la definición y pasa a explicar la palabra compuesta del prefijo E. adherido a la primitiva migración.

Por lo que la palabra migración debe ubicarse su procedencia del latín migratio: de migrare, irse que se refiere a la raíz sánscrita mi, ir, andar. (26)

Respecto al artículo 33 constitucional que nos dice - que: "son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la propia constitución respecto a la nacionalidad mexicana relacionado con los artículos 32 al 75 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que nos hablan de los derechos y obligaciones de los extranjeros.

(25) Diccionario de la Lengua. Ramón Sopena. Barcelona España. Ed. 1956 pág. 75.

(26) Idem.

Estos extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión, de acuerdo a sus facultades señaladas en el artículo 89 constitucional, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente -- (artículos 11 y 14 constitucionales de la libertad de tránsito y de la garantía de audiencia relacionado con el 108 de la Ley General de Población que reglamenta la expulsión de extranjeros como sanción administrativa).

Así también, los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país (artículos 80 y 90. y 35 fracción III de la Constitución), a pesar de esta determinación constitucional, el artículo de nuestra propia constitución política, le otorga a todos los individuos, sean nacionales o extranjeros, las garantías que ésta confiere.

El Doctor Rafael González A. Alpuche, nos dice al respecto lo siguiente: "En esta condición jurídica, es donde se faculta al Congreso de la Unión para determinar los derechos que los extranjeros gozan en México, clasificándolos por medio de calidades jurídicas, los que a su vez se subdividen por características, formando su unidad en la Ley General de Población y el origen del turismo como ins-

titución: el Derecho de tránsito y condición jurídica de -
extranjeros" (27)

Así y de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución, al Presidente de la República le corresponde, por conducto de sus dependencias, la exacta aplicación de las leyes que expida el Congreso y evitar que se entorpezcan las relaciones diplomáticas con otras potencias.

En relación con el turismo, esta facultad presidencial se realiza por conducto de la Secretaría de Turismo y por el órgano auxiliar administrativo correspondiente.

Por otra parte, el artículo 133 constitucional nos hace referencia de que todas las leyes federales y tratados celebrados por el Presidente con aprobación de la Cámara de Senadores, tendrán el carácter de generales para toda la república, en materia de turismo, ponemos a guisa de -- ejemplo, señalar la Ley Federal de Turismo publicada en -- enero de 1980.

Por lo que estudiando y analizando los preceptos anteriores, podemos afirmar que el "TURISMO", se encuentra pre visto por nuestra carta magna, por lo que en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ma -

(27) Dr. Rafael González A. Alpuche. TEMATICA Y LEGISLACION TURISTICA. 1a. Ed. Libros de México 1969. México, D.F. Pág. 411.

nifiesta en forma categórica, la idea de "turismo" en los siguientes numerales:

Artículo 10. Que señala el goce para todo individuo -- de las garantías constitucionales en los Estados Unidos -- Mexicanos.

Artículo 50. Que se refiere a la libertad de Comercio, siendo lícita.

Artículo 11 Que establece la libertad de entrar en la República y salir de ella, viajar por su territorio, con las limitaciones judiciales y administrativas legalmente -- fundada y motivada.

Artículo 73 fracción XVI Que faculta al H. Congreso -- de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición -- jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, -- colonización y emigración.

Artículo 73 fracción XX Que faculta al H. Congreso de la Unión, para expedir leyes de organización del Cuerpo -- Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.

Artículo 73 fracción XXV Que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de educación y difusión cul tural.

Artículo 73 fracción XXX Que faculta al H. Congreso de la Unión, para expedir las leyes necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que consigna dicho precepto y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 90 En la que se determina que la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

2.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TURISMO.

Teniendo como referencia el principio consignado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todos los Tratados que celebre el Presidente de la República que estén de acuerdo con la propia Constitución y aprobadas por el Senado de la República, tendrán supremacía jurídica, México ha asignado una serie de normas en materia turística, siendo ellas las más importantes, las siguientes: (28)

- (28) Olivera Toro Jorge. LEGISLACION Y ORGANIZACION TURISTICA MEXICANA. Edit. Porrúa, S.A. México 1988. pág. 42.

Convención sobre la Condición de los Extranjeros, celebrada en la Habana, Cuba, firmada el 20 de febrero de 1928 y publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1931.

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

El Protocolo adicional de la Convención sobre facilidades aduaneras del turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda, celebrado en Nueva York el 4 de junio de 1954 y publicado en noviembre del -- mismo año.

El Convenio de cooperación turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa de Brasil, publicada en el Diario Oficial del 3 de julio de 1975.

Acuerdo de cooperación en materia de turismo celebrado entre los gobiernos de México y del Senegal, publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1976.

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

J.- LAS LEYES REGLAMENTARIAS Y DERIVADAS DE LA MATERIA.

A).- LA LEY FEDERAL DEL TURISMO 1949-1984.

En la búsqueda de antecedentes relativos a la regulación de la actividad turística, debemos remontarnos hacia finales del siglo pasado, cuando de manera poco significativa y no específica, se regulaba la residencia de los extranjeros en el país.

Sin embargo, es a principios del presente siglo cuando encontramos, por primera vez en nuestra historia legislativa, concretamente en la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1908, la primera -- referencia al "pasajero", término equiparable al de "Turista".

En esta Ley se establece la competencia de la Secretaría de Gobernación para regular aspectos migratorios, con un sentido claro de salud pública, ya que la preocupación del Estado, en esta época, no se refiere tanto a la presencia o permanencia del extranjero en territorio nacional, -- sino al menos de que estos fueran portadores de enfermedades transmisibles, que pusieran en peligro la salud general, tan era así la preocupación e interés del Estado, que la Ley misma consigna que el extranjero que deseara entrar al país, debería someterse a un reconocimiento riguroso --

para determinar su admisión, al mismo tiempo que se presentaba una relación amplia y enumerativa de enfermedades transmisibles o congénitas.

Continuando con la búsqueda de antecedentes, es hasta la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial del 19 de abril de 1926, cuando encontramos por primera vez en nuestra historia legislativa, la palabra "turista".

En esta ley se establecen las calidades migratorias de la siguiente manera: inmigrante, el extranjero que pretende residir en el país; emigrante, el extranjero o nacional, que manifieste el propósito de abandonar el país por más de seis meses y la de turista, en los términos en que ha sido expresada.

Es interesante comentar que en este mismo ordenamiento se establece la expulsión como sanción al turista que no cuenta con la "tarjeta de identificación", que se expide por el transportista y que debe ir sellada por las autoridades migratorias.

En resumen, la Ley de Migración del 26, resulta importante para el turismo, porque en ella se siente ya un interés, aunque incipiente, por atender el problema del turista extranjero, lo cual permite sentar las bases para que -

a partir del año de 1928, se inició con solidez, el tratamiento jurídico que en nuestro país se le ha venido dando a la actividad turística.

Efectivamente, en el transcurrir del tiempo, se llega a 1929, año en el que es posible encontrar el primer antecedente que nos permite apreciar al turismo como una actividad de interés público, cuando por acuerdo de la Secretaría de Gobernación se crea la Comisión Pro-Turismo, cuyo objeto consistía en fomentar y facilitar el ingreso de visitantes a nuestro país, mediante la unificación de la acción administrativa relativa a salubridad, migración y aduanas.

En esta Comisión se llevaron a cabo estudios específicos y recomendaciones como lo fue el caso del "estudio-recomendación" que favorecía al turista-cazador, lo que muestra el interés del gobierno de la república, por comprender al turista en su calidad y condiciones propias, situación que al cabo de los años nos llevaría a la estructuración de todo un sistema jurídico en torno al turismo.

Este antecedente se confirma en el año de 1929, cuando se publica en el Diario Oficial del 11 de julio "el acuerdo por el cual se Previene que todo esfuerzo por el fomento del Turismo en México, es de forzosa Protección por las Autoridades" y en virtud de lo cual se transforma la Comisión anteriormente señalada, en una agrupación mixta, cuya

constitución obedeció a la necesidad de hacer participar a los grupos interesados y en especial a la iniciativa privada, a fin de proyectar a México como destino turístico.

Para 1933, la actividad turística adquiere presencia en la estructura gubernamental centralizada con la inclusión de un Departamento de Turismo dentro del organigrama administrativo de la Secretaría de Economía Nacional, en cargo de coordinar y vigilar las actividades de fomento al turismo que realizaban tanto el Estado como los particulares.

En 1935, sin embargo, la materia turística fue ubicada bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación, lo que se mantendría hasta el año de 1958.

Es el año de 1936, cuando encontramos por primera vez, dentro de una ley sustantiva; regulaciones sobre aspectos turísticos específicos, se trata de la Ley General de Población de ese año que en su texto, además de ordenarse la creación de la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de atender los asuntos relacionados con demografía, migración y turismo, se contenían disposiciones para calificar y regular la estancia de turistas extranjeros en el país y para normar el funcionamiento de los guías de turistas y de las agencias de turismo.

Como se desprende de lo anterior, las regulaciones -- del poder público en materia turfística, se remontan hacia atrás más de medio siglo, no resultando por lo mismo innovaciones recientes, ni mucho menos fórmulas caprichosamente contemporáneas de participación del Estado en la vida económica.

Como hecho relevante, puede citarse que en el año de 1939 se celebra el Primer Congreso Interamericano de Turismo, que se lleva a cabo en San Francisco, California, Estados Unidos de Norteamérica y en el que México participa, marcándose así un momento trascendental de internacionalización de la actividad turfística a nivel gubernamental.

Derivado de lo anterior, en diciembre de ese mismo año, se crea el Consejo Nacional de Turismo, patronato oficial, cuya función consiste en servir como órgano de co-gestión entre la Federación y Estados de la República, constituyéndose, por lo tanto, en el segundo antecedente de desconcentración que tenemos en nuestra legislación en materia turfística.

Sin embargo, el devenir histórico continúa y hace necesario buscar un nuevo modelo organizativo, que si bien no resulta del todo novedoso, impulsa con mayor fuerza al turismo.

Así, para 1947, mediante ley expedida por el Congreso de la Unión, se establece una nueva Comisión Nacional de Turismo que se subroga de las funciones de la de 1930 y - que además de contar con atribuciones relativas a fomento y promoción, es dotada de facultades para formar un registro general de establecimientos de hospedaje, restaurantes y de campos de turismo, así como para autorizar el funcionamiento de agencias de turismo, y para fomar el servicio nacional de guías de turistas.

El Reglamento de esta ley, de principios de 1949, pormenorizaba la regulación y control de los distintos servicios turísticos.

Es a partir de este momento que el turismo adquiere - una importancia mayor, y es en diciembre de 1949 cuando -- se expide la primera Ley Federal de Turismo en nuestro -- país, como una respuesta a las necesidades crecientes de la actividad turística, para lo cual se crean nuevas instituciones y se da estructura, en un solo marco legal, al -- conjunto de disposiciones que habrán de regir a partir de -- esta fecha, a la actividad turística nacional.

Esta ley crea una Dirección General de Turismo dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación, instituye como órgano de consulta a un Consejo Nacional de Turismo, y prevé la instalación de oficinas de turismo en el extranjero.

Asimismo, sus principales objetivos son la verificación del cumplimiento de tarifas por parte de los prestadores de servicios turísticos y el establecimiento de un sistema para el registro de los mismos.

Nueve años más tarde, en 1958, al identificarse la necesidad de dar una mayor independencia al órgano administrativo responsable de atender los asuntos turísticos, se crea dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento de Turismo, dependiente directo del Ejecutivo Federal.

Doce años después de haberse expedido la primera Ley Federal de Turismo, se promulga una segunda Ley con ese mismo nombre, en marzo de 1961.

Los propósitos de esta nueva ley fueron el fomento del turismo y la protección del turista, en este ordenamiento se precisan y detallan las atribuciones del propio Departamento y se le da una mayor importancia al sector turístico nacional.

Asimismo, esta ley mantiene la finalidad de regular la prestación de servicios, introduce nuevos conceptos como son la formación de un catálogo turístico que permita identificar las zonas turísticas existentes y aquellas con potencial turístico, así como la creación de las comisiones-

locales de turismo, integradas por las autoridades correspondientes de cada Entidad Federativa.

A finales del mismo año de 1961, cobró vida un importante organismo, el Consejo Nacional de Turismo, que distinto a otros con nombre similar que existieron en décadas previas, subsistiría durante más de 22 años hasta que en 1984 sería incorporado a la Secretaría de Turismo.

Este Consejo quedó establecido en ese entonces como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades turísticas federales, con actividades fundamentalmente encaminadas a la promoción de nuestro turismo en el exterior.

Con la publicación de la Ley Federal de Fomento al Turismo, en enero de 1974, se abroga la Ley de 1961 y cabe comentar que resulta de capital importancia la incorporación del crédito al fomento de la actividad turística, lo que quizá explica la denominación de esta ley, distintas a las dos que le precedieron.

Por virtud de esta Ley de Fomento, se crea el Fideicomiso del Gobierno Federal denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo FONATUR, surgido de la fusión del Fondo de Garantía y Fomento al Turismo FOGATUR y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística INFRATUR, que venían operando de años atrás.

Cabe destacarse como otros puntos importantes de esta ley de 1974, la constitución de la Comisión Intersecretarial de Turismo para la atención y solución de los asuntos turísticos que involucran a diversas dependencias públicas, así como el impulso que, por primera vez, se da a la capacitación turística, así también bajo la vigencia de esta Ley, el Departamento de Turismo adquiere el rango de Secretaría de Estado, el 31 de diciembre de 1974, en virtud de las reformas que se le hacen a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Así, el 15 de enero de 1980 se promulga la cuarta Ley Federal de Turismo, en cuya innovación importante, se facultó a la Secretaría de Turismo para fijar las categorías de los servicios turísticos que se prestan en el país, -- además de que se le dió una mayor importancia a la promoción del turismo internacional, lo que resulta fundamental para la captación de divisas, creándose además un sistema nacional de reservaciones.

Esta ley fue reformada en enero de 1982, básicamente con el propósito de involucrar a la entonces Secretaría de Comercio, en la aplicación de la Ley, por lo que se refiere a la regulación y control de los servicios turísticos, así como la imposición de sanciones.

Finalmente debemos señalar que el 29 de diciembre de -

1983, (29) se promulga la quinta Ley Federal de Turismo, cuyos propósitos consisten en promover y programar la actividad turística, fomentar y desarrollar su oferta y crear y conservar, proteger y aprovechar los recursos turísticos de la nación.

B).- LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN.

A efecto de reubicarnos dentro del contexto de los ordenamientos respecto a la materia de extranjeros relativo a los turistas, consignamos lo siguiente: (30)

El Capítulo I de ésta Ley, establece en el artículo 6o: "Son extranjeros los que no sean mexicanos conforme a las disposiciones de esta ley"

El anterior ordenamiento define al extranjero por exclusión, como lo hace la Constitución en el artículo 33 al afirmar que "son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30", esto a su vez maneja una clasificación de mexicanos por nacimiento y por naturalización con las excepciones indicadas por el propio ordenamiento.

(29) Publicada en el D.O.F. el 6 de febrero de 1984.

(30) Rodolfo Bravo Caro. GUIA DEL EXTRANJERO. Edit. Porrúa, S.A. Edic. XV México, D.F. 1988. pág. 145.

En el Capítulo IV de la ley que nos ocupa, hace un intento de establecer "los derechos y obligaciones de los -- extranjeros", ya que no incluye todas las disposiciones - que existen en el Derecho vigente, respecto a la Condición Jurídica de los extranjeros.

El artículo 30 de este ordenamiento, repite lo que establece la Constitución en sus artículos 10. y 33, así tenemos:

Artículo 30: "Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone".

Artículo 31 "Los extranjeros están exentos del servicio militar,..."

El legislador no especificó la calidad migratoria con la que se internó el extranjero, por lo que pensamos que - el turista extranjero no está obligado a cumplir el servicio militar.

Artículo 32 "Los extranjeros y las personas morales ex tranjeras están obligados a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquiera otra - prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las-

autoridades y alcancen a la generalidad de la población -- donde residen. También están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Sólo pueden apelar a la vía diplomática -- en los casos de denegación de justicia o retardos voluntarios y notoriamente maliciosos en su administración".

Se ve en este precepto que los extranjeros reciben -- igual trato que los nacionales en materia tributaria.

Creemos que el legislador fue demasiado explícito al -- señalar: "...siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población ..." puesto que toda ley debe cumplir con los requisitos de legalidad y generalidad que establecen los artículos 14 y 16 -- constitucionales.

En el Capítulo VI de la Ley en comentario, precisamente en el artículo 50 establece:

"Sólo la Ley federal puede modificar y restringir los derechos de que gozan los extranjeros; en consecuencia, -- esta ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de Federales y serán obligatorias--

en toda la Unión".

Se discute mucho, el porqué otorga el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal el carácter de federal, el asunto relacionado con esta materia, pues existe el Código Federal de Procedimientos Civiles, y confirma a su vez, lo que establecen los artículos 11 y 73 fracción XVI constitucionales, respecto a que es materia federal lo relacionado con la inmigración y emigración, es decir; la entrada y salida de su territorio, de nacionales y extranjeros.

Por otra parte, "Las autoridades pueden exigir al extranjero la prueba plena de su nacionalidad, cuando pretenda ejercer algún derecho que se derive de su calidad de tal, debiendo rendirse dicha prueba ante la Secretaría de Relaciones Exteriores".

En base a este principio, señala el artículo 51 de la ley de referencia, el turista extranjero puede demostrar su calidad de extranjero con su pasaporte o su F.M.T., cuando así lo requiera el caso.

C).- LA LEY GENERAL DE POBLACION.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la -

Federación el 7 de enero de 1974, que respecto a los turistas, consigna lo siguiente:

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

- No inmigrante.
- Inmigrante.

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

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

Los rasgos del turista conforme a lo anterior, son los siguientes:

Se interna al país con fines de recreo o salud y puede dedicarse a actividades artísticas, culturales o deportivas. Y es precisamente la finalidad de su viaje, en donde radica su diferencia con las otras calidades migratorias,

pues el turista esencialmente viene a "divertirse".

Haciendo una disgregación, la etimología de la palabra "divertirse" proviene del latín arcaico "divorto" que significa apartarse, separar, ya Ulpiano hace en su cita: - Sive uxor, diverteret. "Si la esposa se divorcia o se separa". "Nullius matrimoniis divertentibus" No habiendo matrimonio separados. El verbo divorto, se forma del prefijo di-vertto, que se traduce: apartarse de lo acostumbrado de-ahí, diverticulum, camino que se aparta del real, del -- acostumbrado.

No es inmigrante, lo que significa que no desea radicarse en el país.

El tiempo de estancia o internación no puede pasar de seis meses.

No puede dedicarse a ninguna actividad que sea remunerada o lucrativa.

En primer término, es preciso señalar respecto al -- artículo que analizamos que el legislador erró en la técnica legislativa, al señalar, "No inmigrante", ya que la palabra "inmigración", significa pasar, entrar y como lo establece, parece decir, no pasar, no entrar.

Consideramos que el legislador no puede haber utilizado lo siguiente: inmigrante A e inmigrante B, para diferenciar las características migratorias de aquellos individuos que se internen legalmente al país con propósito o no de radicarse en el mismo.

En segundo término, en relación a la prohibición que establece el citado artículo, de que el "No Inmigrante", se dedique a alguna actividad remunerada o lucrativa, es totalmente anticonstitucional, pues contradice lo establecido por los artículos 10. y 50. párrafo primero, quinto y sexto constitucionales, que a la letra dice:

Artículo 10. "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

El contenido de este artículo resalta en la práctica, una violación a los derechos del hombre, toda vez que el extranjero goza de las garantías individuales que establece la propia constitución y en caso que comentamos, se le está violando la garantía de libertad de profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, establecida en el artículo 50. constitucional que a continuación transcribimos.

Artículo 50. "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

"El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso..."

"Tampoco puede admitirse convenio en el que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

El Constituyente estableció en este artículo la libertad de trabajo, industria, profesión o comercio y señaló la palabra "persona", por lo que no hizo ninguna distinción entre nacionales y extranjeros y ambos gozan de dicha garantía.

El extranjero al realizar el acto jurídico para obtener su internación legal al país, con la característica migratoria de turista, celebra un convenio en donde por una Ley secundaria federal, se le priva de ejercer la garantía consagrada en el artículo que comentamos y en consecuencia el turista extranjero puede interponer el amparo, ya que la Ley General de Población está contradiciendo un precepto constitucional, al prohibirse el ejercicio de ese derecho consagrado en la Carta Magna y puede así obtener que se le respete dicha libertad universal.

Ahora bien, por lo que respecta al Reglamento de la citada Ley General de Población, en este ordenamiento se fijan los requisitos que se deben de satisfacer, a qué autoridad corresponde expedir la documentación que acredita a una persona como turista, los derechos que debe cubrir y las sanciones aplicables en los casos de violación a la ley y su Reglamento.

En este mismo concepto, hay que considerar lo relativo a los pasaportes que todo extranjero debe tener en su poder, para acreditar su nacionalidad e identidad, así como lo que dispone el artículo 124 del Reglamento para la expedición de visa de pasaporte, respecto a cuales son los documentos de ese tipo que requieren visado.

Lo anteriormente expuesto constituye la configuración jurídica del turista, o sea, lo que se requiere para que tenga esa calidad y es la base esencial para que el viajero turista, sea considerado como tal y por tanto reciba la protección de nuestras leyes en todos los aspectos, en su persona, en sus bienes e inclusive en todos los casos para el ejercicio de sus derechos, cuando sea lesionado y así pueda recurrir a las autoridades administrativas competentes.

Observese las disposiciones resumidas, que la Ley General de Población determina la calidad migratoria del turista y los requisitos para que su estancia sea legal y temporal; no se ocupa del turismo como actividad regulada, ni de las relaciones del turista con los servicios, así como la organización de las actividades turísticas y su control.

4.- DESARROLLO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA TURISTICA.

A pesar de que con antelación se dieron algunas manifestaciones de organización en materia turística, no fue hasta el 6 de julio de 1929 cuando se creó la Comisión Mixta Pro-Turismo que dependió de la Secretaría de Gobernación, misma que estuvo integrada por representantes de algunas dependencias del Ejecutivo Federal, de la Banca, del Comercio, Industria en especial de la hotelera, para que propusiera y ejecutara todos los sistemas y procedimientos

tendientes a fomentar y desarrollar el turismo en el país.

Asimismo, por Ley del 13 de enero de 1930, publicada el 7 de febrero, se conformó la Comisión Nacional de Turismo que sustituyó a la Comisión Mixta antes citada.

La Ley Orgánica de esta Comisión le otorgó personalidad jurídica para que pudiera actuar con cierta flexibilidad económica y administrativa, señalándose como Presidente de la misma al Secretario de Gobernación, misma que estaba integrada por representantes del Ejecutivo Federal y por el Sector privado relacionado al turismo, se crearon asimismo comisiones locales de turismo en los estados de la república, representados por autoridades locales, cámaras de comercio, empresas hoteleras, etc.

El 30 de noviembre de 1932, el H. Congreso de la Unión decreta el cambio de denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por Secretaría de Economía Nacional y dispuso que las atribuciones que había tenido el encargado del despacho de la Secretaría de Gobernación, conforme a la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, fuera a partir del 1o. de enero de 1933, el encargado del despacho de la Secretaría de Economía Nacional.

Esta Secretaría, creó una oficina de turismo como una

de sus dependencias y por acuerdo Presidencial del 8 de marzo de 1933, organizó la Comisión de Turismo que estuvo integrada por el Jefe de la Oficina de Turismo de dicha Secretaría de Economía Nacional y los representantes de las actividades industriales y comerciales conectados con el turismo, instituyendo asimismo el Comité Oficial de Turismo, presidido por el Secretario de Economía e integrado por la Secretaría de Hacienda, Comunicaciones y Obras Públicas, entre otros.

En 1935 se reforma la Ley de Secretaría de Estado, con firiendose como atribución de la Secretaría de Gobernación, la materia de turismo, regresando esta atribución administrativa al suprimirse la anterior organización.

El 13 de mayo de 1935 se forma la Comisión Nacional de Turismo integrada por el Consejo Patrocinador, el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo, las funciones de esta comisión era las de hacer propaganda de las atracciones turísticas, educar el medio en favor del turismo, perfeccionar los servicios de turismo, proponer las disposiciones legales en la materia, establecer en el país y en el extranjero agencias de turismo y proponer las medidas para el desarrollo del turismo en México.

Debemos agregar que por Decreto del 20 de abril de 1936,

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

la Oficina de Turismo se transformó en Departamento, vislumbrándose la atribución estatal que más tarde se llevaría a cabo.

El 24 de agosto de 1936 se publica la Ley General de Población en la que señala la competencia de la Secretaría de Gobernación, el fomento del turismo en el exterior y en el interior, como elemento de cultura, coadyuvante indirecto al desarrollo de la política demográfica y medio de conocimiento de los recursos que ofrece el territorio nacional, estas funciones se encargó a la Dirección General de Población que dependía de la Secretaría antes mencionada.

Por primera vez se regularon normativamente las prestaciones turísticas de los particulares como los guías y agencias de turismo, sujetándose estas actividades a la autorización estatal.

El 10 de mayo de 1937 se expide el Reglamento de la Ley General de Población que en su parte relativa al turismo, disponía que el Departamento de Turismo, como dependencia de la Secretaría de Gobernación, era la encargada de desarrollar las actividades relativas al turismo señaladas a la Dirección General de Población, las oficinas de turismo de las entidades federativas colaborarían con el Departamento de Turismo y éste constituiría Comités

Pro-Turismo y Centros de Atracción en los lugares conve -
nientes, valiéndose de autoridades y de la iniciativa pri -
vada.

El 21 de diciembre de 1939 se publica el Acuerdo Presi -
dencial en el que se crea el Consejo Nacional de Turismo,
compuesto por un Patronato Oficial y Comisiones Nacionales
y Local de Turismo, esta organización sustituyó a la an -
terior de la Comisión Nacional de Turismo de 1935, subsis -
tiendo para el desarrollo de la atribución estatal el De -
partamento de Turismo, dependientes de la Secretaría de -
Gobernación, su objeto era promover las condiciones neces -
arias a la existencia, fomento y desarrollo del turismo, --
constituyéndose un fondo de propaganda con aportaciones -
privadas y oficiales.

El 25 de noviembre de 1947, el H. Congreso de la Unión
expide una nueva Ley que crea la Comisión Nacional de Tu -
rismo, ampliando el campo de acción de la anterior comi -
sión, ya que el 29 de marzo de 1949, se expide el nuevo --
Reglamento de la Ley que creó la Comisión Nacional de Tu -
rismo, facultando a este organismo a establecer sanciones -
por infracciones cometidas al reglamento en materia turfs -
tica.

El 15 de diciembre de 1949, se publica la Ley Federal
de Turismo, en la que se faculta a la Secretaría de Gober -

nación, el estudio y resolución de los problemas relativos a la materia en toda la República y suprimió la Comisión Nacional de Turismo, de 1947, creando otra con similitud de funciones.

El 14 de noviembre de 1956, se Decreta la creación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S.A., este organismo cumplió con la tarea de fomento y desarrollo de la actividad turística, mediante los apoyos financieros -- a las operaciones celebradas a través del sistema bancario nacional y privado, posteriormente su capital lo absorbió el Fondo Nacional de Fomento Turístico, al que quedó incorporado.

La Ley de Secretaría y Departamento de Estado del 24 de diciembre de 1958 señaló que el turismo es una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiendo destinarse a ello los recursos -- que le corresponden.

Bajo estos auspicios, fue creado el Departamento de Turismo como un órgano auxiliar del Ejecutivo Federal que reemplazó la estructura administrativa de 1949 para establecer una Dependencia directa del C. Presidente de la República.

Desempeñó actividades estatales fijadas en la Ley Federal de Fomento al Turismo del 7 de enero de 1974.

En reforma a la Ley de Secretarías de Estado, del 3 de diciembre de 1974, el Departamento de Turismo se transforma en Secretaría, fundándose en la necesidad de fortalecer las actividades turísticas al igual que en otros países en desarrollo, como forma para contrarrestar efectos negativos de los mecanismos empobrecedores que arrojan en el comercio entre países, así con la Ley Federal de Fomento al turismo del 28 de enero de 1974, el gobierno de la república se propone perfeccionar las normas que regulan la actividad turística y lograr su mayor desarrollo, aprovechando de manera más adecuada los recursos destinados a los fines turísticos.

Así, en reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, establece como dependencia de la administración pública centralizada, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativos, a la Secretaría de Turismo, señalando con toda propiedad su competencia en el artículo 42.

Independientemente de la existencia del Departamento de Turismo hoy Secretaría de Turismo, por Decreto Presidencial del 8 de diciembre de 1961, publicado el 16 del mismo

mes y año, fue creado como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades federales, el Consejo Nacional de Turismo, cuya actividad estaría fundamentalmente encaminada a la elaboración de estudios y promociones turísticas mediante el análisis, estimación y clasificación de todo lo relacionado al turismo.

Este Consejo Nacional de Turismo, desaparece definitivamente por decreto abrogatorio, publicado el 23 de marzo de 1984. (31)

5.- EL FIDEICOMISO PARA EL TURISMO OBRERO.

A pesar de que se ha considerado al turismo social como un derecho del trabajador, para disfrutar de su tiempo libre a través del descanso, la convivencia familiar, la recreación y la cultura así como la de incrementar su conocimiento e identificación del país en todos sus aspectos, esta garantía consagrada en nuestra Constitución Política, aún no ha sido realidad, ya que los órganos responsables de administrar esta materia, no le han dado la importancia debida, puesto que no genera grandes ganancias como sucede con el turismo extranjero.

(31) Leyes y Códigos de México. Ed. Porrúa, S.A. 1988.
pág. 236.

El turista nacional y principalmente el factor de la producción, creador de la riqueza nacional como lo es el - trabajador u obrero mexicano, no ha sido considerado dentro de los programas del servicio turístico.

Sabemos que existe un acuerdo presidencial en el que por medio del cual, se autoriza la creación de un Fideicomiso, con el objeto de incorporar a los trabajadores organizados y sus familiares, a la corriente turística nacional, prestando para ese fin, los servicios inherentes del turismo nacional.

Este acuerdo constitutivo del Fideicomiso, fue publicado el 31 de octubre de 1979 (32), y hasta este momento no ha sido el medio eficaz para desarrollar adecuadamente los propósitos manifestados en el, considerando del propio -- acuerdo, ya que desde un punto de vista particular, las -- Secretarías de Estado como es el de Trabajo y Previsión -- Social y la del Turismo, se encuentran inscritos en el Comité Técnico del mismo; pero no inmiscuidos en la problemática en comento.

Por lo que considero que al trabajador se le hace nugatorio este derecho social, puesto que al no existir un reglamento administrativo operativo que haga efectivo esta -

garantía, en donde se obliguen las Secretarías de Estado--
competentes, auspiciar directamente las prestaciones del -
servicio turfsticos a los obreros y trabajadores en gene -
ral, a través de los órganos auxiliares específicos.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** Al ubicarnos en el camino histórico de la humanidad, nos hemos percatado que el turismo es una actividad que ha venido consolidándose como consecuencia del progreso social de las comunidades y crearse necesidades para el esparcimiento, cultura y salud.
- SEGUNDA:** Al considerar los elementos que integran el fenómeno turístico, se determina plenamente el carácter esencialmente normativo de su manifestación, por lo que podemos considerar a esta especialidad administrativa, como una unidad jurídica.
- TERCERA:** El concepto turismo como fenómeno jurídico y el turista como elemento subjetivo de derechos y obligaciones, dan base a la estructura normativa del Derecho Turístico.
- CUARTA:** De lo anterior, el Derecho Turístico tendrá que crear su propia jurisdicción doctrinal, ya que al estar englobado el objeto de su conocimiento en la rama del Derecho Internacional Privado y aplicar normas de interés-

público, pueden crear una serie de confusiones o discrepancias en el desarrollo jurídico administrativo de esta actividad tan importante para el desarrollo nacional.

QUINTA:

Es abundante el articulado de la Legislación Mexicana que regula el turismo; pero es necesaria la congruencia y coordinación de todos y cada uno de los ordenamientos, a los principios consignados en la Constitución General de la República, ya que existe una determinación jurídica en el sentido de que el turista no podrá dedicarse a alguna actividad remunerada o lucrativa, criterios que se contraponen al artículo 10. y 5o. del orden jurídico supremo antes mencionado.

SEXTA:

A lo anterior, el contenido del artículo 42 fracción I de la Ley General de Población, resalta en la práctica, una violación a los derechos del hombre, toda vez que el extranjero goza de las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMA:

En el mismo orden, es conveniente subsanar en error legislativo consignado en la propia Ley General de Población, al señalar -- el concepto "No Inmigrante", ya que la palabra "Inmigrante" significa pasar, entrar y como está establecido en dicho ordenamiento, parece decir, no pasar, no entrar.

OCTAVA:

Por lo que toca al Fideicomiso para el Turismo Obrero, es necesario crear un ordenamiento operativo, con el único fin de propiciar eficientemente el turismo en esta -- esfera o sector social, ya que como se tiene planteado actualmente, tal parece que el Estado deja a otros sectores que eluden por intereses creados, la responsabilidad social de promover el turismo obrero.

NOVENA:

Respecto a la Ley de Extranjería y Naturalización de 1896, no es analizada en este -- trabajo, toda vez que los conceptos que en ella se consignan, desde el punto de vista del desarrollo de esta tesis, es intrascendente para el análisis del extranjero como turista.

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

Derecho Romano.

S. Floris F. Margadan.

Editorial Esfinge, S.A.

México, D.F. 1974.

Derecho Internacional Privado.

Miguel Arjona Colomo.

Editorial Bosch.

Barcelona, Esp. 1954.

Derecho Internacional Privado.

Carlos Arellano García.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1974.

Las Garantías Individuales.

Ignacio Burgoa Orihuela.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1972.

Teoría General del Derecho Administrativo.

Miguel Acosta Romero.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1988.

Lecciones de Garantías y Amparo.

Juventino V. Castro.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1974.

Legislación y Organización Turfística Mexicana.

Jorge Olivera Toro.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1988.

Gufa del Extranjero.

Rodolfo Bravo Caro.

Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1988.

El Turismo Social.

Oscar Padilla del la Torre.

Colegio de Economistas.

México, D.F.

Le Tourismo et la Bible.

Revue de L'Academie Internationale.

Libros de los Números.

Capítulo XIII Vers. 17.

Temática y Legislación Turfística.

Rafael A. Alpuche.

1a. Edic. México, D.F. 1969.

Diccionario Jurídico Mexicano.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Universidad Autónoma de México.
Tomo I. México, D.F. 1982.

La Industria del Turismo.
Norval A.J.
1936.

La Rendita Turfatica.
Teoria e Fatti.
Michela Troisi.
1942.

Turismo y Economía Nacional.
Herman von Shullern zu S.
1911.

Diccionario Manual de Economía Política.
Morgenroth.
1929.

Historia de Turismo.
Lucas de Palacio.

Diccionario de la Lengua.
Edición 1956.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes y Códigos de México.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1988.

Ley Federal de Turismo.
Ley General de Población.
Ley de Nacionalidad y Naturalización.
Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.
Acuerdo Constitutivo del Fideicomiso para el Turismo Obrero.

Quince Lecciones de Turismo.
Miguel Alemán V.
Consejo Nacional de Turismo.
México, D.F. 1977.

Historia de la Hotelería en México.
Lucas de Palacio.
Edic. Secretaría de Turismo.
México, D.F. 1978.