

19 45
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM
LA BANCA TURISTICA
ESTUDIO SOCIO - JURIDICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE BRISEÑO ECHEVERRIA

Mexico, D.F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

Pág.

I.- CONCEPTOLOGIA TURISTICA

a). Orígenes.	1
b). Carácter social del Turismo.	8
c). Sociología del tiempo libre.	17
d). Carácter jurídico del turismo.	20
e). Doctrinas Turísticas.	28
f). Derecho Turístico, su ámbito.	36

II.- REGULACION JURIDICA DEL TURISMO EN MEXICO

a). Antecedentes del Turismo en México.	60
Síntesis histórica de la Secretaría del Turismo.	
b). Concepto de turista en la Ley Federal de Turismo.	81
c). Concepto de turista en la Ley General de Población.	83

III.- IMPORTANCIA DEL TURISMO EN EL AMBITO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO

a). El Turismo como fuente de ingresos	88
b). El turismo como equilibrador de la balanza de pagos.	95
c). El Turismo Social	107

IV.- <u>BREVE ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO</u>	113
a). El Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.	114
b). El Infratur.	124
c). El Fonatur.	130
d). El Banco Nacional de Turismo, S.A.	150
 C O N C L U S I O N E S	 160

C A P I T U L O P R I M E R O

CONCEPTOLOGIA TURISTICA

- A).- Orígenes,
- B).- Carácter Social del Turismo,
- C).- Sociología del tiempo libre,
- D).- Carácter jurídico del turismo,
- E).- Doctrinas,
- F).- Derecho Turístico, su ámbito.

ORIGENES DEL VOCABLO TURISMO

Desde que el hombre se convierte en sedentario, nace el interés de viajar con la intención de retornar al lugar de radicación, quizá con el fin de conocer otros pueblos, costumbres o lugares, pues la inquietud del hombre no conoce límites pudiendo decir que, con seguridad, el único freno de un individuo lo es su propia ambición.

Situados ya en Roma, nación conquistadora y forjadora del Derecho, nos encontramos que en su época primitiva se calificó con la expresión "hostis" indistintamente al huésped, al extranjero y al enemigo. Al parecer cierta cautelosa reserva se había filtrado en el idioma intencionalmente, para conservar al término la debida ambigüedad oportunista. Hostes, es en Roma, el extranjero deseoso de hospitalidad, pero "hostilis" cuya raíz es la misma, participa del encono y de la acerba beligerancia que caracterizaban el sentimiento romano hacia los enemigos. El extranjero al abandonar su propia esfera y atmósfera jurídica, queda huérfano de derechos en el nuevo grupo social, carece de familia, que al decir de la clásica y lúcida expresión ciceroniana, es: "la comunidad de los Dioses", y por consiguiente de culto.

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

No obstante con esa intuición nata del romano hacia lo jurídico, distingue por calidades jurídicas y en su propia lengua, al sujeto y principalmente al fenómeno de viajar por "tierras extrañas", en el vocablo latino: peregrinatio, haciendo diferencia a su vez cuando era por un corto tiempo y con el fin de divertirse, lo que se denominaba como peregrinatio brevis. De esta manera podemos imaginar a los patricios romanos viajando a la cercana ciudad de Capua unida a la Roma Imperial por la Vía Apia, para disfrutar en compañía de los amigos y familiares de los placeres del recorrido y visitar en dicha ciudad de los lugares donde se acuñaba la moneda circulante de la época, y aprovechar las representaciones de comedias y pantomimas de los célebres Plauto y Terencio, o si, ya en el viaje no tan breve, podemos suponer que no pocos Romanos gozaban con peregrinar al Puerto de Ostia, o ya en las Galias visitar las Termas de Juliano, afición muy generalizada por aquellos tiempos. (1)

(1) MALET, Alberto. Historia Romana. Los orígenes, las conquistas y el Imperio. Librería Hachette, S.A. Buenos Aires. 1947. Página número 149.

Conocido es el esplendor de otro lugar de veraneo de los romanos, Pompeya, ciudad que feneciera al estruendo y ríos de lava de Volcán Vesubio, en el año de 79 D.C. sitio que por narraciones de historiadores de su época como Plinio el Joven, - que por cierto fue testigo de la catástrofe que la sepultó, -- así como por posteriores a su reencuentro, se prefería para pasar temporadas de placer y vacación de los potentados romanos.

De tal manera Carlos Rimberg y Ragnar Svansson nos relatan que "Pompeya era un lugar de veraneo mundano de los romanos ricos, una ciudad próspera y pequeña, habitada por un número relativamente elevado de ciudadanos acomodados, motivo por el cual las casas son tan lindas. La ciudad poseía tres termas o baños públicos y muchos establecimientos termales menores, cosa admirable para una población de 20.000 habitantes". - (1 bis).

Fernández Fuster cita en su importante obra, que la Ciudad de Baías era en la antigüedad un verdadero antecedente de Cannes o Torremolinos, situada en Campania, la que tenía un clima delicioso, bello paisaje y salpicada por villas magníficas, con jardines y torres para gozar del panorama, y además - que la fama de Baías no sólo era por la bondad de sus aguas curativas y sulfurosas, sino por las costumbres licenciosas, - -

(1 bis) GRIMBERG, CARLOS Y SVANSTROM RAGNAR. Historia Universal DAIMON, Madrid, Barcelona, México. 1967. Página 303.

eterna Saturnalia, por fama practicadas en dicha ciudad, y donde se aseguraba que "ahí se consentía lo que en la capital se hubiese perseguido". (2)

Para considerar la importancia de las peregrinaciones en esta época romana basta con lo que Alberto Malet consigna en su obra en relación con el termalismo, y dice "Las Termas de Caracalla eran inmensos monumentos que cubrían una superficie de 224,000 metros, donde había piscina para tres mil personas. Se tomaban baños fríos, calientes o a vapor. No se iba solamente para bañarse sino para charlas con los amigos. Allí había salas de lectura, de esgrima, peluquerías y hasta conferenciantes y cantores; había pues bullicio y animación extraordinarios". (3)

Esta palabra peregrinatio es la forma sustantiva del verbo: peregrinare, que significa viajar en general.

La influencia en los aspectos político, cultural y económico del idioma es innegable, así en el devenir de la historia vemos como la influencia de España y su idioma el castellano--irradia su dominio filológico al Nuevo Mundo, y decide en cuanto a este estudio compete que aparezca la voz "viajata", y que es castiza, así aparece en el Diccionario Latino-Español de Don

(2) FERNANDEZ MUSTER, LUIS. Teoría y Técnica del Turismo. Volumen II Segunda Edición, Editora Nacional Madrid 1971. Página No. 480
(3) MALET, ALBERTO. Obra citada. Página No. 150.

Manuel de Valyena, octava edición en el año de 1852, más adelante en la Duodécima edición del diccionario de la Lengua Castellana en el año de 1884 se registra: Peregrinación: viaje -- por tierras extrañas. Viajata: paseo o viaje por poco tiempo y especialmente si se hace por algunos días para divertirse. - Ya en la Decimotercera edición del Diccionario de la Lengua Española de 1956, no aparece la palabra "viajata" tomando su lugar la palabra TURISMO, haciéndose la explicación de que es -- "...proveniente del idioma inglés... tourist", lo que es inexacto, pues tour, originalmente es una voz francesa, que pasa - al inglés y de éste al español siendo explicada esta diferencia de la siguiente manera: "turismo: afición para viajar por gusto de recorrer un país / organización de los medios para facilitar estos viajes) Turista: persona que recorre un país -- por distracción o recreo".

Al inquirir acerca del origen de la palabra "tour" que es la que ha dado pauta para las demás derivaciones y modificaciones, llegamos al conocimiento de que el filólogo francés Emile Littré, en su Diccionario Francés define la palabra "tour" y - "tourist" como: "...viajero que recorre un país extranjero por curiosidad o por agrado". (4)

(4) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Temática y Legislación Turísticas. Libros de México, México 1969. Tomo 1. Página número 37.

En la obra de Henri Bayle denominada "Memoires de un touriste", que data de 1833 se manifiesta que: "tour es un viaje circular", de la misma manera durante el año de 1886 Don Nemesio Cuesta autor del Diccionario Francés-Español, registra como: "...vuelta, movimiento circular, e ilustra libremente como "faire un tour", completando la idea de vuelta, dar un paseo, pasearse yendo y viniendo". (5)

Para mejorar la comprensión del tema diremos que todo parece indicar que la palabra francesa "tour", da origen al verbo TURN inglés, y que significa acción del que vuelve al lugar de partida, viaje circular, de negocios, de placer, educación, etcétera.

Dentro del idioma inglés, el vocablo Tourism, significa práctica de un viaje, y Tourist, el agente, es decir, el que realiza el viaje o calificativo aplicable a todo lo relacionado con los viajes.

De la misma manera, ya sea en el griego Tornós como en catalán Torn, y aún en el italiano Tornare el significado es el mismo siempre, de aquí que debido a la influencia de la diplomacia entre uno de los determinantes más fuertes, cuya élite maneja el francés como idioma oficial, el vocablo tour echa raíces en Europa durante el siglo XIX, siendo asimilada por Al

(5) GONZALEZ, ALPUCHE, RAFAEL A. Ob. cit. página 30.

bién, dueña y señora de los mares, del comercio internacional y las relaciones económicas la que esparce por todo el orbe, - además de acrecentar su patrimonio filológico, el vocablo tour, y 'tourist, siendo aceptado ya, dentro del idioma cervantino -- "por economía", como dijera con mucha razón Don Angel Inchausti, a la par Director del Instituto de Estudios Turísticos de España. (6)

Ya entre nosotros, otro estudioso de los fenómenos turísticos, el maestro Manuel Ortuño Martínez brevemente analiza -- etimológicamente el vocablo tour del que dice: "...la palabra inglesa Tour, que significa viaje, le da una nota de excursión circular, la que a su vez procede del latín Tornare". (7)

Es el ejemplo para que se observe que el turismo es más - que la significación del simple viaje, y que es la libre elección de una meta, como procurarse una diversión. Está referida a la necesidad de contrarestar estados de espíritu trabajados en monotonía o la rutina de la vida diaria mediante la incitación de otras imágenes, sensaciones y experiencias, que procuran distracción, novedad, placer, satisfacción espiritual, - ejercicio físico y demás, se trata de algo positivo, creador - contrapuesto al "farriente" al ocio clásico, a la tranquila -- permanencia agostada. El Turismo exige cambio, movimiento, ac

(6) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Ob. cit. pág. 43.

(7) ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. Introducción al Estudio del Turismo, Textos-Universitarios, México 1976. Página 26.

ción y la realidad de que nos indica una evolución decisiva de la concepción original que tuvieron los hombres que denominaron al fenómeno migratorio con el vocablo francés *tour*, y que debemos percatarnos de que acabamos de entrar en una civilización de contactos permanentes y multiplicados, que trabajamos en masa, nos distraemos de manera igual, que el desarrollo unitario y tentacular de la humanidad contemporánea está rompiendo las últimas barreras del hombre solitario. Ni el contemplativo, ni el sabio, pueden escapar a tales estímulos. El hombre que acaba de conquistar su tiempo libre, para distraerse o para cultivarse, viajar o reposar no puede escapar a la época en que vive. Se nos presentan las grandes oportunidades de -- buscar nuevos caminos por los que pueda transitar y afirmarse -- nuestra personalidad social".

CARACTER SOCIAL DEL TURISMO

Siendo el turismo esencialmente un fenómeno social por -- eminencia, por ser generador del desplazamiento humano ha tenido desde sus inicios una estrecha interdependencia con los fenómenos sociales y ha estado íntimamente ligado con el progreso de los pueblos. Tan es cierto que la realización masiva y definitiva de este fenómeno ha sido producto de los logros obtenidos por las clases trabajadoras como que en la actualidad ha desbordado los moldes tradicionales de la conducta del hombre y de las colectividades humanas. El turismo se configura-

hoy en día como uno de los elementos más importantes en la integración y difusión de una cultura universalizada, ya que permite el intercambio de costumbres y tradiciones, que a su vez son motivaciones para la práctica de la actividad.

Así los autores de la obra Sociología, hoy manifiestan -- que "debemos hacer una referencia a la cultura entendida como una forma ideológica de carácter muy general. En ella se engloban, no sólo el cúmulo de ideas que son patrimonio de una sociedad y otras formas del saber - la sensibilidad estética, la moral y las creencias, religiones -, sino también manifestaciones prácticas como pueden ser las obras artísticas, los objetos de uso cotidiano, los hábitos alimenticios, los juegos y diversiones". (8)

El encuentro entre dos culturas distintas produce en ocasiones una tercera diferenciada de las que le dieron origen, - con rasgos y peculiaridades muy propias. Este fenómeno es conocido en el campo de la etnografía como "aculturación", término que no implica negación de cultura sino una conjunción de - dos o más que dan por resultado una distinta. Tal fue el caso de Hispanoamérica en el momento histórico en que cada cultura propia de América entró en contacto con la Hispana a través de la conquista. El turismo masivo provoca un fenómeno parecido,

(8) BRIONGOS, HERNANDEZ Y MERCADE. Sociología, Hoy Editorial Teide, Barcelona 1979. Página 76.

aunque no con la misma intensidad y forma que el señalado y es conocido con el nombre de "aculturación turística". El contacto entre nacionales de un Estado que traspasan sus fronteras y los habitantes de la localidad receptora, produce interesantes efectos culturizadores tanto en el visitante como en el residente aún cuando esos efectos influyen más intensamente en éste último. Desafortunadamente, no siempre podrá hablarse de repercusiones positivas del turismo en el campo social y de la cultura, principalmente en aquellos países que son más sensibles de influencia por sus estructuras socioeconómicas en vías de desarrollo y que presentan un alto grado de afluencia de visitantes.

Esta susceptibilidad se manifiesta más señaladamente en cambios connotacionales provocados en el ámbito de la gastronomía, del vestuario, de las manifestaciones folklóricas, del idioma, de las costumbres, etc. Son de tal manera relevantes estos cambios, que algunos centros turísticos que prioritariamente superviven gracias a esta actividad han llegado a perder su propia identidad para convertirse en una masa informe de modas y costumbres importadas de "ningún país".

De las anteriores consideraciones es imperativo señalar que los Estados deben prever tales consecuencias y mediante adecuados procesos de planificación física y socioeconómica, encontrar los elementos necesarios que aminoren esos efectos y reafirmen su propia identidad ante los demás pueblos del Mundo.

Uno de los efectos de actualidad más relevantes de este fenómeno social es sin duda alguna, la generación de empleos que además de cuantiosa es por demás diversificada, ya que no solamente afecta en forma directa al renglón turístico, sino también indirectamente a toda la gama de actividades económicas que en una forma o en otra se interrelacionan con él. En el orden de la problemática social que afecta hoy en día a la población mundial, el desempleo se presenta en forma prioritaria, agravándose cotidianamente por factores de tipo económico y social como la inflación y la explosión demográfica. Ante este problema y con este panorama, no como una panacea sino como un efectivo auxiliar en la estructuración de soluciones, se plantea la actividad turística, que con índices bajos de inversión en relación a otros sectores económicos, proporcione oportunidades de trabajo, tanto en niveles que requieren alta capacitación técnica, como en niveles medios y primarios que además de ser cuantitativamente numerosos no implican grandes requerimientos de formación técnica. Aparte de esta obvia generación directa de empleos, extiende sus efectos a otros campos de la actividad económica, ya que el desarrollo del turismo implícitamente conlleva al incremento de la producción agropecuaria e industrial y el implemento de sinnúmero de actividades comerciales y de servicios que se constituyen en los medios de apoyo y complementación del turismo.

Existe una prehistoria del tiempo libre, totalmente ligada

a la prehistoria del hombre. La demostración aparece, en forma aplastante, cuando nos inclinamos a observar de cerca viejas culturas de las cavernas, fruto de la primera explosión de la espiritualidad humana, en las que los hombres primitivos supieron dejar huella más hermosa de sus ideas, de sus sueños y de sus pensamientos. La talla de la piedra, la construcción de agujones y de flechas, el descubrimiento de los recipientes y su manufactura, el fuego y los candiles primitivos han llenado de quehacer a aquellos hombres, pero a la vez han ensanchado el tiempo de luz y les ha permitido encontrar un descanso activo, dedicados a la reparación o a la construcción de nuevos utensilios, a la elaboración de figuras o tótems y sobre todo ha dado paso a la fijación de los sucesos, de los sueños y los deseos en las pinturas de las paredes, como expresión --cuasi-religiosa, cuasi-artística de un valor extraordinario. -- Altamira, Lascaux, Alpera y tantos otros nombres diseminados por el mundo son la prueba palpable del primer paso del hombre en busca de una libertad, de una trascendencia, de una perennidad, que ya no podrá perder jamás. Hasta ese momento, la diferencia entre el hombre y la bestia no era grande. Desde ahí, comienza la breve carrera de la espiritualidad y la cultura, cuyas consecuencias estamos viviendo y desarrollando a nuestro modo. Todo lo que sigue, es decir la historia que conocemos, nuestro pasado, es a la vez la historia de las diferentes maneras como se ha venido librando la batalla entre lo necesario y

lo gratuito, entre lo obligatorio y lo superfluo, entre la atadura y la libertad. Cada uno de los diversos ciclos de culturas que se han producido en el mundo, encierran un desarrollo creciente y a la vez una decadencia final de formas de vida, - de juegos y fiestas, de distracciones y obras de cultura, que constituyen la respuesta inteligente y creadora del hombre al desaffo del tiempo libre.

De todos ellos ninguno llegó a las formas de perfección - que, por circunstancias perfectamente explicables, se alcanzaron en el Imperio Romano. La Historia de Roma nos indica el - desarrollo más completo y acabado de un ciclo histórico, desde su nacimiento a su fin y cuando se acerca uno a observar la civilización romana, aparece en todo su esplendor y complejidad - el modernismo, por decirlo así, de la mayoría de las instituciones romanas sobre todo, naturalmente en la época final.

El tiempo libre, en Roma, tomó características cuya similitud con nuestra época produce verdadero asombro. El circo, - el combate de gladiadores, la pantomima teatral, los baños o - establecimientos termales, las carreteras, el hospedaje, son - algunas de las muestras más precisas del genio romano en este orden. Con la caída del Imperio Romano se olvidarían todas -- esas conquistas.

La civilización cristiana reinicia a su vez la marcha de los hombres, retomada de la Romana y al cabo de los siglos vol

verán a aparecer los mismos usos y a instituirse costumbres -- nuevas. Sin embargo, la revolución industrial aporta elementos esencialmente distintos y compone un cuadro de exigencias, de necesidades y de apetitos que van a significar un cambio radical en todos los órdenes de la vida. De una parte, persiste la división entre las clases y los grupos, y aún se ahonda y se agrava en muchos casos. Se acelera la concentración urbana. Se mecaniza el trabajo y adquiere perfiles de dureza y de exigencia agobiadoras. Se individualizan la riqueza y el poder. Nacen instrumentos poderosos, como la máquina de vapor y poco después la electricidad, se facilita el transporte. La complicación y la complejidad de los nuevos aparatos obliga a la formación y capacitación técnica, al estudio de métodos de trabajo, a la adquisición de saberes, rudimentarios o especiales.

Y casi inmediatamente, surge la asociación, agrupaciones de hombres que esperan hallar el remedio de su condición desgraciada y humillada, en la unión de fuerzas de sus inteligencias y de su capacidad de resistir.

La primera mitad del siglo XIX crea las bases que harán posible, en su segunda mitad, la aparición de una élite de trabajadores, capacitados para conducir a un buen término el conjunto de las reivindicaciones y de las exigencias más apremiantes. A partir de 1876 se lucha por la jornada laboral de 8 horas. En Alemania surge la política de la seguridad social y -

en los demás países la presión popular o la representación política de los Parlamentos, consigue que se vayan aceptando, en número creciente, las mejoras solicitadas desde mucho antes. - En 1892, una ley francesa fija la edad de 13 años como el límite mínimo para poder entrar a trabajar.

Al llegar 1900 y en la ocasión de que un ministro socialista forma parte del gobierno francés se logra promulgar la ley que limita en forma general el total de horas semanales de trabajo en 60. En los Estados Unidos este límite era ya una realidad desde 1860. La conquista del tiempo libre en Estados Unidos presenta perfiles muy distintos a los de Europa. Durante la primera parte del siglo XIX, América fue la tierra de --promisión para los políticos deportados, y derrotados, que --hufan de la contrarrevolución europea, pero a la vez, el espacio vacío en el cabían todas las utopías.

Discípulos de Owen o de Fourier, llegaron a América y se establecieron para poner en práctica las construcciones idealistas de los Maestros. Cabet fundó Icaria en Texas en 1852.- De mayor trascendencia fue la actividad que desplegaron las organizaciones obreras que poco a poco alcanzaron cierto volumen de afiliados y una fuerza nada desdeñable, tras la Guerra Civil. Considerant inició el Falansterio en Texas también en 1852.

En el capítulo de las ideas, la obra de Henry George, es-

un ejemplo de la manera norteamericana de entender el problema. Sus libros en defensa y protección de los trabajadores, son documentos clave para el conocimiento de los problemas sociales y de las condiciones de trabajo en los Estados Unidos. En Europa la lucha fue mucho más accidentada y se produjeron victorias y derrotas sucesivas, para los dos bandos. El siglo XX - vería la aparición de organizaciones sindicales más fuertes, - la alianza cada vez más completa entre diversos movimientos de tendencia democrática y popular, el desencadenamiento de la -- Primera Guerra Mundial y las revoluciones de México y Rusia, - inicialmente. Tras la Guerra, el panorama ha cambiado y los regímenes parlamentarios permiten a las minorías representantes de las clases menos afortunadas, llevar a cabo una obra de renovación y reajuste, atendiendo a sus demandas. Nuevas corrientes de ideas, fórmulas económicas más elásticas, el convencimiento de que es necesario crear y desarrollar al máximo - los mercados interiores, la correlación evidente entre producción y consumo, el papel determinante que se concede al Estado en la orientación y dirección de las economías de cada país, - etc., son algunas de las características de los factores que - influyeron en ese cambio. La época es propicia, en ciertos momentos los niveles de vida alcanzan escalones de franco desarrollo y desahogo con ello, se presenta más viva la necesidad de utilizar en forma activa el tiempo libre, que cada día es - mayor. El terreno va quedando despejado, para que lo afiancen

y surjan nuevas figuras de carácter social, como las vacaciones pagadas, las instituciones educativas o asociativas, que --llevarán, definitivamente a las clases obreras, al disfrute de los bienes y de las posibilidades, que hasta entonces, habían resultado prácticamente inalcanzables para ellas, dando lugar finalmente a lo que en la actualidad se conoce ya como una verdad en el ámbito de la conquista del tiempo libre, las corrientes turísticas modernas y cuyo nombre es el Turismo Social.

SOCIOLOGIA DEL TIEMPO LIBRE.

El tiempo libre, como práctica o como deseo, es una realidad y viva en todos los ámbitos y en todos los países del mundo de Hoy. Denis de Rougemont ha llegado a llamar a nuestro tiempo la era DEL LOISIR, tratándola como una edad de oro revivida. Roger Caillois, otro escritor famoso, proponía recientemente que así como existe una sociología del juego, se llegue a una Sociología del Loisir en general. En los Estados Unidos, se habla hace años, y se ha analizado bastante a fondo, el mass leisure. No ha sido difícil, para ciertas mentalidades propensas a la exageración, imaginar un mundo paradisíaco donde todo el tiempo del hombre fuese tiempo libre. Tal idea no es realizable por ahora, y su pretensión inmediata no deja de ser una utopía. Sin embargo, es cierto que el futuro inmediato nos reserva grandes sorpresas.

Pero dejando de lado esas elucubraciones, vamos a profun-

dizar en el contenido y en el sentido que tienen actualmente - las diversas actividades humanas de posible realización y que ocupan el tiempo libre del hombre de hoy.

Hace unos cien años, las ideas más exigentes sobre el tema se reducían a ciertas proposiciones, cuya ingenuidad nos obliga a sonreír. Karl Marx hablaba de "el espacio del desarrollo humano", para Proudhon era: "el tiempo de las composiciones libres", para Augusto Comte: "la posibilidad de cultivar la astronomía popular", etcétera. Existe, todavía hoy, -- una corriente del pensamiento muy difundida, sobre todo en medios alejados de la actividad turística, que identifica el -- tiempo libre con la educación popular o con la educación permanente. En otros medios, la inclinación es hacia la reducción -- de ese tiempo a las actividades de carácter estrictamente recreativo.

En Francia sin duda alguna el país donde se ha llevado a cabo el análisis sociológico más completo del tema, nos encontramos con un conjunto de ideas de verdadero interés. Para Dumazedier, director de un Centro de Estudios Sociológicos especializado, la definición funcional más completa es esta: "Conjunto de ocupaciones a las que puede entregarse el individuo - gustosamente, para descansar, para divertirse, para ampliar su información, su educación o su participación social, voluntariamente y al margen de las obligaciones profesionales, familiares y sociales".

Hourdin, menos profundo dice a su vez: "En una sociedad-- muy racionalizada, es el tiempo del que se dispone como se - - quiere, legítima, legal y libremente, una vez que se han lleva do a cabo, con entera satisfacción, las tareas profesionales y sociales a las que cada cual está obligado". Para Dumazedier- las tres funciones principales del tiempo libre son: el descans o, la diversión y el desarrollo personal.

El descanso, libera de la fatiga. En ese punto se consi-- que reparar el deterioro físico o nervioso provocado por las - tensiones que se producen durante el ejercicio de las obliga-- ciones y en especial del trabajo físico. Aunque se ha conse- guido aliviar el carácter penoso de la mayoría de los trabajos corporales, el ritmo de la producción, la complejidad de las - relaciones industriales, las distancias a recorrer entre el lu gar del trabajo y la casa donde se vive, crean una necesidad - de silencio, de reposo, de despreocupación, de relajamiento. - Esta necesidad no se aligera para los cuadros superiores de la administración, de la industria, sino al contrario, se hace -- más imprescindible como medicina de esas figuras típicas que - el cine y el teatro contribuyen a analizar.

Las diversiones, liberan del aburrimiento. El aburrimien to es resultado, tanto de la monotonía del trabajo como del va cío de las horas libres. Friedmann en todos sus estudios ha - insistido en el efecto nefasto de la monotonía en el trabajo.-

Por su parte, Lefebvre pensador marxista, ha llevado a cabo recientemente un análisis de las privaciones del hombre actual, que provocan sentimientos de frustración y que pueden llevar a la tentativa de romper con el mundo cotidiano.

Es necesario llenar esos vacíos, esos sentimientos con estímulos positivos, gracias a las diversiones, a los juegos, a los deportes, a los viajes.

El desarrollo de la personalidad, libera de los límites - que imponen el medio social, el ambiente cultural y la especialización técnica. Su importancia es extraordinaria. Permite la participación social, el cultivo general del cuerpo, de la sensibilidad, y de la razón, y ofrece amplias perspectivas a la integración voluntaria en los grupos o Asociaciones de carácter recreativo, cultural, político y social.

Estas tres funciones no se dan por separado, sino que se mezclan y se interfieren entre sí, apareciendo en todas las situaciones, pero con fuerza mayor o menor como una necesidad o un deseo, en todos los hombres.

CARACTER JURIDICO DEL TURISMO.

DOCTRINA TURISTICA

Siendo el Turismo un fenómeno particularísimo de tránsito de personas, debemos definir ese movimiento, con sus características, para hacer un análisis después del movimiento turís-

tico ya definido y señalar las doctrinas que sobre el particular se han elaborado.

Un movimiento o tránsito de personas de estas características debe estar señalado con las notas siguientes:

I.- Motivación, II.- Institución Jurídica que lo regule y III.- Efectos sociales. (9)

En efecto así será el movimiento migratorio, si es que estamos de acuerdo que deba tener las siguientes notas: que sea de nacionales y extranjeros, ya sea de entrada como de salida, así como de tránsito local fronterizo, o de una entidad a otra del País, de tal manera que se produzca una corriente en diferentes sectores de la sociedad hacia un fin lúdico específico. Relativo a la Institución Jurídica que tutele y regule este fenómeno, diremos que en nuestro país existen diversas normas -- que protegen, tutelan y fomentan el movimiento migratorio denominado turismo, a saber, caso específico la Ley Federal de Turismo, que nos define en su artículo 3o. a dicho fenómeno migratorio como: "el conjunto de actividades que se originan por quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de recreación, salud, descanso, -- cultura o cualquier otro similar".

(9) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Ob. cit. pág. 57.

Consideramos que aquí estamos frente al concepto jurídico y legal vigente de ese movimiento migratorio, un poco afortunado, no obstante que en dos anteriores Leyes, que para el efecto se promulgaron, se habían referido, una al concepto del domicilio de quien viajaba o hacia turismo, y otra a la nota particular del ser nacional o extranjero el sujeto activo del fenómeno social analizado. Pero ninguna de las tres apunta con propiedad y técnica jurídica las características que debe tener imbuida la definición del fenómeno.

En efecto la Ley Federal de Turismo, de fecha 3 de enero de 1961, decía en su artículo 4o. "El turista sea nacional o extranjero que se interne en el país o se traslade de una entidad a otra en la República, con fines de recreo, deporte, salud, estudio, negocios u otros similares gozará por este solo hecho de la protección que esta Ley establece".

Seguidamente la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada el día 28 de enero de 1974 decía así en su artículo 3o. - relativo a la definición de turista: "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 cualquiera otra similar. La persona que contrate servicios con él, se considerará prestador de servicios turísticos".

Podemos decir que algunos conceptos superados ya por los nuevos ordenamientos, dejan atrás la nacionalidad del sujeto -

activo del fenómeno, y la nota del domicilio, ya que actualmente según la Ley vigente, que por cierto nos define directamente al turista, basta que el individuo se traslade dentro del Territorio Nacional o fuera de él, a contrario sensu, para que sea sujeto de la misma.

Lo anterior no obsta para que dentro de la Ley General de Población, en el aspecto meramente migratorio, se aprecie la figura del turista, al que considera como: "...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: 1.- Turista.- Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables".

Así podemos comentar que, el concepto anterior delimita una calidad migratoria para los efectos de su Ley, que es en su caso la General de Población, pero no impide que otros titulares de calidades migratorias distintas, como estudiante, asilado político, visitante, visitante distinguido, transmigrante, etc., desarrollen actividades turísticas, esto es por ejemplo un asilado político no estará impedido por detentar esta calidad de trasladarse a algún sitio de veraneo, con fines de solaz y esparcimiento, lo que si sucede es que el fenómeno migratorio turístico es de mayor amplitud que el que tiene el con-

cepto migratorio estipulado por la Ley General de Población, ya que las calidades que abarca y dentro de la cual se encuentra la de turista son exclusivamente para extranjeros, de acuerdo con el artículo 41º de esta misma Ley, que dice: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

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

Además la protección que establece la vigente Ley Federal de Turismo es total y sin diferendos de nacionalidades o calidades, ya que en su artículo 6º. dice: "Las personas que hagan uso de servicios turísticos y aquellos que los presten, gozarán de la protección de esta Ley".

De la misma manera podemos pensar que algún mexicano que se traslada a otro país, en una calidad diferente, por ejemplo de emigrante, no pudiese por este hecho de realizar actividades turísticas en ese país. Es de criticarse la definición de González Alpuche sobre el Turismo y que dice: "Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del ACTO o HECHO JURIDICO que lleva a efecto un individuo para emprender o realizar un viaje y obtener su estancia legal en un lugar -- distinto al de su radicación" (10) Y es que González Alpuche -

(10) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. En Torno al Derecho Turístico. Asociación Nacional de Abogados 1971. Página 38.

hace su construcción del concepto de turismo basado en la diferencia de turismo nacional y extranjero, ya que si el HECHO JURIDICO es un acontecimiento natural que la Ley vincula efectos de Derecho, como el nacimiento o la muerte, o bien por un suceso en el que la voluntad humana interviene pero en su efecto - no constituye el objeto de la misma voluntad, y que solamente es la condición para la aplicación de normas preexistentes, de esta manera identifica este autor el turismo interno nacional, en su modalidad de paso del límite de un Estado a otro dentro de la República Mexicana, estaremos según este autor frente a un ACTO JURIDICO cuando externada la voluntad de salir del - - País, la Secretaría de Relaciones Exteriores nos autoriza y expide un documento o pasaporte, para abandonar legalmente el territorio nacional, existiendo un acuerdo de voluntades entre - el individuo y el Estado Receptor, el cual se forma con la exteriorización de la voluntad de la persona física y de la autoridad competente en el Estado Receptor o Cónsul, ya mejor dicho, al otorgar la Visa. Esto es partiendo de la idea de que el acto jurídico es "una manifestación de voluntad, unilateral, cuyo objeto es engendrar una situación jurídica permanente y - general, o un efecto de derecho limitado relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica". (11)

(11) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1964. Página 184.

Debiendo además considerar que normas preexistentes a las que se refiere González Alpuche, sean: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Turismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Decreto que crea el Consejo Nacional de Turismo, el Código Aduanero, el Código Civil, la Ley de Vías Generales de Comunicación y de más que contengan normas aplicables relativas al Turismo.

A manera de crítica, podemos decir que la diferencia entre turismo nacional o extranjero, no existe, y de existir no tendría relevancia para el objeto y fines del Turismo, ya que sería meramente teórica, ya que como lo apuntamos anteriormente lo mismo puede ser un turista un nacional o extranjero con tal de que realice actos turísticos, así sea un asilado político, transmigrante, visitante, visitante distinguido, estudiante, consejero. Más aún, recogiendo el sentir de la Ley Federal de Turismo vigente solamente basta ser: "...quienes de propia voluntad viajan o se proponen viajar preponderantemente -- con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar". Tal hecho nos lleva a afirmar que existe un evidente adelanto en la Teoría turística ya que dentro de varias normas anteriores se hacía la distinción entre turismo nacional y extranjero, como lo son entre otros: el Decreto que crea el FOGATUR del 13 de diciembre de 1956, en su artículo 30. fracción II, el Decreto que crea el Consejo Nacional de Turismo del 16 de diciembre de 1961, en el Considerando número -

UNO, el Reglamento de la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo del 5 de abril de 1949, y aún más en el Acuerdo que -- crea el Consejo Nacional de Turismo del 21 de diciembre de 1939 en que su considerando segundo dice: "...Que el turismo local y el nacional", esto es, se habla de una diferencia más la que no tiene ninguna relevancia para el fenómeno turístico, la de que si es local o nacional o extranjero en su caso, ya que el Turismo es una actividad más amplia, universal para ser señalada como un fenómeno o acontecimiento privativo de sujetos cuya calidad es estrictamente para efectos migratorios, administrativos. La universalidad del concepto de Turismo, tras pasa las fronteras de sistemas jurídicos distintos, tal y como lo pueden ser el de Derecho Escrito, y Consuetudinario, y sin embargo los vinculan en un momento dado por esa práctica y sencilla simplicidad de quien decide en un momento determinado -- realizar un viaje de recreo, de solaz y esparcimiento, actividad tutelada por el Derecho.

Enseguida pasaremos al examen de diversas doctrinas que -- tratan de explicar el sentido que tiene el fenómeno turístico, partiendo de sus notas más características y profundizando sobre las más sutiles, para finalmente desentrañar el legítimo -- carácter y origen de dicho fenómeno al que definitivamente consideramos parte del Derecho.

DOCTRINAS TURISTICAS

Es bien sabido que el estudio del fenómeno turístico ha - sido hasta hace pocos años, desconocido, quizá porque en sí su determinación es nueva, así como su organización y hasta su -- nombre, fenómeno novedoso no lo es, ya que desde la antigüedad, cómo lo hemos apuntado anteriormente, el hombre ha viajado con el interés de conocer lugares distintos al de su radicación, - en vías de diferentes actividades de esta manera ya analizando el fenómeno turístico como una disciplina, podemos mencionar - que los esfuerzos por darles consistencia científica, lo han - hecho los europeos, quizá porque la herencia cultural occidental en los pueblos actuales, es más fuerte que cualquiera - - otra, también por los escenarios naturales y vestigios de -- civilizaciones cuya influencia fue determinante para el advenimiento de la época presente, es por esto que las corrientes turísticas más consistentes se orientan hacia el continente europeo, ejemplo de España, con la consiguiente facilidad para todos los estudiosos o aquellos hombres que se interesan de es--tos temas, a reflexionar sobre el origen, relaciones y fenómenos turísticos. Además la especulación científica sobre el turismo y todas sus actividades accesorias tiene muy poco tiempo, es así como en el año de 1942, dos estudiosos del turismo, los-doctores WALTER HUNZIKER Director del Seminario de Turismo de Saint-Gall y KURT KRAPP Maestro del Instituto de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Berna, en Suiza, elabora--

ron en esta ciudad, la siguiente definición de Turismo "...Es el conjunto de relaciones y fenómenos que se derivan de la estancia en lugares turísticos, en tanto cuanto sea esa estancia no supuesta de establecer domicilio personal, ni se oriente a la instalación de cualquier tipo de industria". (Grundriss des Allgemeinen Fremdenverkehrslehre, Zurich, 1942) (12). Ya sólo, el Doctor Hunziker formula la siguiente definición de turismo en el año de 1959, que reza: "... es el conjunto de relaciones y manifestaciones que se originan del viaje y de la estancia de forasteros, siempre que de la estancia NO se origine el establecimiento ni esté vinculada a una actividad retribuida". (Betriebswirtschaftslehre des Fremdenverkehrs. Der Fremdenverkehrsbetrieb und seine Organisation, Berna 1959). (13)

Durante el año de 1963, el Doctor Walter Hunziker publica un estudio llamado "Consideraciones para la Investigación y -- Ciencias Turísticas", en donde al referirse a su primera definición con relación a la segunda, manifiesta: "Apenas si se ha intentado con seriedad modificar fundamentalmente la definición de turismo que dieran en 1942 los representantes de dos -- institutos universitarios suizos de turismo de Saint-Gall y -- Berna, y posteriormente ha sido utilizada con ligeras modifica

(12) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Temática y Legislación Turísticas. Página número 19.

(13) Idem.

ciones". En relación con las anteriores declaraciones de este autor debemos aclarar que:

I.- Los "dos representantes de institutos universitarios-suizos", lo eran el propio Hunziker y Kurt Krapf,

II.- Que el Doctor Hunziker es quien modifica fundamentalmente la definición de 1942, suprimiendo las palabras "estancia en lugares turfsticos", las que derivan según él de "el conjunto de relaciones y fenómenos", que constituyen el Turismo. Ahora que, del examen de la segunda definición de Hunziker en 1959, concluimos que la fórmula basándose en motivaciones sociológicas y económicas (FINES ECONOMICOS) como el consumo, diciendo: "...el hecho característico de que el turista es propiamente un consumidor y en consecuencia el turismo cae dentro de la esfera del consumo".

CRITICA. El Doctor Hunziker excluye de su definición el aspecto jurídico, esencia misma del turismo, pues es la Ley, - la que regula la salida, entrada, estancia del turista y es el que definitivamente le da su calidad y atributo a este sujeto activo del Turismo: el Derecho.

Además esta definición de Hunziker tiende o induce al - - error pues coarta la libertad del legislador si éste se basa - en ella, pues al elaborar una ley turfstica, prohíbe una "acti- vidad retribuida".

Otro autor estudioso del turismo, el Presidente de la Academia Internacional de Turismo, y Director General de Turismo de Austria, Paul Berneker, formula una definición de turismo - en su obra "Grundzuge Fremdemverkherlehre un Fremdemverkherpolitik", Primer Libro y "Grundlagenlehre des Fremdemverkher" Viena, 1962, en donde este autor nos dice: "Por turismo designamos al conjunto de relaciones y actividades relacionadas con el movimiento transitorio y voluntario de forasteros, por motivos no profesionales, no de negocios". (14)

He aquí, que se vislumbra una identificación entre los -- conceptos de este autor, y del Doctor Hunziker, anteriormente tratado, ya que la palabra "transitorio", utilizada por el primero, es igual a "pasajero", "temporal" o "que no origine establecimiento", ni "suponga establecer domicilio", y que son nociones típicas de Hunziker.

Podemos decir que la crítica hecha a Hunziker y Krapf es válida también para la definición de Berneker, ya que fue elaborada el año de 1962, siendo anteriores las definiciones de los Maestros de Berna y Saint-Gall, en los años de 1942 y 1959. La anterior definición que nos ocupó fue denominada por su autor de universal, ya que es totalizante de la idea de turismo en cualquier situación, según su creador, pero además nos da -

(14) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Op. cit. Página 23.

una definición nominal de la misma cosa, y que apela a la etimología de las palabras germanas FREMD: forastero o extranjero, y VERHKER: comunicación, trato, correlación.

Muy deficiente esta concepción presuntamente científica - de turismo, la que nos ofrece carencia de fijación de objeto, - que en el último de los casos es de lo que versa una definición nominal.

Brevemente trataremos al autor germano LEOPOLD VON WIESE - quien define al turismo como: "...El conjunto de relaciones interpersonales o interhumanas". (15)

Llega al absurdo, esta definición al no explicar nada en absoluto, ya que "relaciones interhumanas", lo son todas las manifestaciones del individuo, pues el hombre crea, con la necesidad o gusto de saber que otro hombre aprecia o rechaza esa obra, es decir que sea testigo crítico de su creación, por lo que consideramos que la forma mental traducida a la idea de -- VON WIESE, y vertida en la pseudo definición anterior, deja mucho que desear acerca de su autoridad.

Otros autores o personas familiarizadas con el fenómeno - turfstico, han hecho, lo que según ellos mismos son conceptos - identificadores del turismo, los que sólo demuestran su desorientación, aunque romántica, pero al fin y al cabo acientifi-

(15) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Op. cit. Página 27.

ca, en este supuesto se encuentra el Alcalde de la Ciudad de Niza, Jean Medecin, quien en alguna ocasión manifestó: "...el turismo es una actividad de ocio, que consiste en viajar o descansar lejos de su residencia habitual, con el fin de distraerse, para enriquecer su experiencia y su cultura, gracias a la presencia de nuevos aspectos de la actividad humana y de los aspectos de una naturaleza desconocida", por principio diremos, qué debemos entender por una "actividad de ocio", concepto que en sí es una logomaquia, y que carece por completo de autoridad científica.

Así un miembro del Consejo Económico Francés, el señor Peyromausse-Debod, ha expresado: "turismo es el hecho, el gusto o el arte en fin de viajar por placer".

El Subdirector de la Oficina de Turismo del Congo Belga hoy Zairé, M. de Meyer ha dicho: "...el turismo es, el conjunto de desplazamientos humanos de actividades que de ellos emanan, provocados por la exteriorización y la realización del deseo de evasión que dormita en diferentes grados de cada individuo".

Examinando la obra del Maestro Manuel Ortuño Martínez, acerca del estudio del turismo, la que obtiene una validez muy significativa dado el escaso material con que se cuenta, en teoría turística, y en la que se ordena, simplemente pero con gran seguridad, una serie de conceptos de esta materia que nos

ocupa, que van a sentar una base sólida en el conocimiento del fenómeno turfstico, de esta manera en el Capítulo de Conceptos Fundamentales, se dice: "...Turismo es la afición a viajar por el gusto de recorrer un país". (16)

Definición que, aunque no propia del autor, se menciona - primeramente para seguir analizando otras varias, de autores - tan conocidos en materia de turismo como José Ignacio de Arri-llaga, Troisi, Dumazedier, Hass, Hunziker, etc. Y aunque no - nos da una definición propia de turismo, analiza profundamente la motivación e interpretación así como el desarrollo del fenó- meno turfstico, diferenciándolo del simple viaje, como una ne- cesidad humana, el turismo es inmensamente más completo y dis- tinto del viaje, en Ortuño, el concepto de diversión, de sensa- ciones y experiencias que procuran satisfacción espiritual al- go creador, y arroja luz en cuanto se refiere al turismo "iti- nerante" o sea el llamado turismo activo y no sólo de estancia o antiguamente llamado "farniente", en cuanto al lucro, este - autor hace una distinción acuciosa y científica en este ren- glón tan importante y del cual por ser tan relevante reproduci- mos aquí lo dicho por Ortuño: "debemos aceptar la exclusión - de los desplazamientos cuya finalidad obedece a establecerse,-

(16) ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. Introducción al Estudio del Turismo, Textos Universitarios. México 1966. Página número 23.

temporal, o permanentemente para ejercer un negocio, industria, comercio, servicio, o para realizar una prestación de carácter económico. Pero los viajes de negocios, las misiones comerciales, los encuentros o congresos industriales, los viajes de estudios, deben quedar incluidos dentro de la actividad turística y reflejarse en las estadísticas y en la organización de la industria". (17)

Es de notarse que, aunque Ortuño no vislumbra sino levemente que el turismo tiene un carácter eminentemente jurídico y no económico, critica a quienes sólo le han dado únicamente éste y no aquel significado. Si bien para Ortuño lo económico es importante, pero no esencial como lo demuestra su aseveración: "...las corrientes turísticas originan una demanda de bienes y servicios pero esa corriente está regulada primordialmente por el Derecho". (18)

La opinión personal de quien realiza este trabajo es que sin duda alguna, el Turismo es un movimiento o fenómeno de tránsito de personas físicas, el cual puede ser considerado individual o colectivamente, esto último en su aspecto muy actual de turismo social y cuyos fines están encaminados a obtener recreo, esparcimiento o al desarrollo de cualquier otra actividad similar, encontrándose dicho fenómeno tutelado y prote-

(17) ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. Op. cit. Página 26.

(18) ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. Op. cit. Página 41.

gido por el Derecho.

DERECHO TURISTICO. Su ámbito

Al elaborar este inciso, como apartado especial, lo hicimos con la intención de acentuar la idea de que el Turismo tiene inobjetablemente una connotación jurídica, si bien dentro del tema anterior tratamos el carácter jurídico del fenómeno, - trataremos de delinar el ámbito de lo que consideramos una nueva rama del majestuoso árbol del Derecho.

Tomando en cuenta la importancia del fenómeno turístico a todos niveles y en el mundo entero, ya era hora de que el Derecho hiciera aparición regulando de manera particular con una nueva disciplina las modalidades del fenómeno turístico, si -- bien dentro del contexto académico de la Facultad de Derecho, - el fenómeno se ha venido estudiando a la luz del Derecho Administrativo, y en su aspecto migratorio por el Derecho Internacional Privado, por cuanto hace a la condición de los extranjeros, hasta hace poco se manejó la idea del establecimiento de un Derecho Turístico, por lo menos en nuestro país. Pionero de estos temas lo es el jurista mexicano Rafael González Alpuche, quien en su magnífica obra denominada "Temática y Legislación Turísticas", analiza ya los grandes problemas teóricos -- del fenómeno migratorio llamado turismo, esa obra prácticamente nos abrió el panorama hacia el convencimiento del carácter-

jurídico del turismo.

El mismo maestro emérito Don Alfonso Noriega Cantó, un enamorado de la Ciencia Turística, nos decía en una ocasión -- que nos acercáramos a esa nueva Rama del Derecho por todo el futuro que se vislumbraba en ella, motivo por el que, acudimos personalmente a entrevistar al Licenciado Rafael González Alpuche, y disipamos las dudas que sobre el particular habíamos -- abrigado y decidimos abordar el tema del Derecho Turístico, en un apartado especial dentro de este trabajo, ya que consideramos de una importancia fundamental mencionarlo, en cualquier -- investigación donde el turismo esté incluido, y principalmente porque el autor es mexicano y ahonda en problemas metodológicos con seriedad y profundidad en esta ciencia nueva. Afirmando más los conceptos y los valores del Derecho Turístico, González Alpuche publica en el año de 1971, otra obra denominada "En torno al Derecho Turístico y sus instituciones fundamentales", que viene a sentar sólidas bases para el desarrollo de esta disciplina. A continuación enunciaremos los conceptos -- más característicos del Derecho Turístico tanto como en su ámbito.

No sin antes manifestar que durante el año de 1978, fue publicada una obra de interés máximo sobre el tema, denominada "Tratado Elemental de Derecho Turístico", elaborada por el Doctor Enrique Pérez Bonín, como pináculo del esfuerzo intelectual --

tual de autores de habla hispana, y de derecho escrito, sobre el fenómeno analizado, obra que viene a afirmar conceptos y a-sentar bases sólidas en la construcción del tema mencionado.

Si bien se ha dicho que la necesidad de seguridad, hace - crear las normas jurídicas, que fijan los límites de soberanía y territorio de los Estados, y para poder realizar la sucesión de hechos o actos respecto del TOUR, se requiere la acción de-un orden jurídico, por parte del Estado, encaminada a regular-lo, es decir, el Estado crea la institución jurídica llamada - turismo, entendiéndose por institución, el conjunto de normas de Derecho, que regulan el movimiento de personas físicas, y sin-cuya regulación no sería protegido el viaje, ida, estancia y - vuelta de un lugar a otro, con la garantía de seguridad que da la Ley.

El Derecho, es una disciplina que se encuentra en conti-nuo proceso de transformación, al surgir nuevas situaciones y-nuevas relaciones en el acaecer de la vida social, se manifiesta la necesidad de su ordenación legal, su armonización con -- las instituciones ya existentes y su articulación dentro del - cuadro general del Derecho.

Tal cosa ha ocurrido con el Turismo, el cual, sin ser un-fenómeno actual, si ha alcanzado en los últimos decenios un vo-lumen y una complejidad que exigen el estudio y ajuste de las-ordenaciones que rigen los diversos renglones que abarca, des-

prendiéndose así, de la regulación general jurídica del fenómeno, convirtiéndose en un vasto microcosmos jurídico, cuyo núcleo - actos o hechos jurídicos - le dan vida, pues precisamente en ellos, es donde la voluntad e intención individual y la colectiva se conjugan en la misma finalidad de la que disfrutará dicho individuo al poseer el atributo de turista.

La presencia de ordenamientos legales que delimitan lo que es el turismo y crean la calidad de turista, ponen en relieve su carácter de fenómeno jurídico.

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 el hospedaje y otras más que se ocupan de las infraestructuras y sistemas de transportes. Pues bien, todas esas normas, unas específicamente dirigidas al turismo y otras conectadas con dicha actividad, constituyen en conjunto, una Rama del Derecho perfectamente definida.

El Maestro Rafael A. González Alpuche ha definido esta rama del Derecho, de la siguiente manera: "Derecho Turístico es el conjunto de normas que regula el acto o hecho jurídicos, de cierto sector del movimiento migratorio de un Estado". (19)

(19) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL. A. En Torno al Derecho Turístico, Pág. 31.

Consideramos que la definición de este autor no es satisfactoria, ya que el movimiento migratorio, del que habla, sólo encuadra el aspecto de condición jurídica de extranjeros, es decir toca únicamente al extranjero que se interna en el país como turista, dejando fuera la verdadera acepción que tiene el fenómeno turístico, ya que el turista en general como lo apuntamos anteriormente al estudiar el carácter del turismo, no se reduce al aspecto migratorio, sino que cualquier persona física, tenga la calidad migratoria que detenta, puede "hacer" turismo, pues se encuentra protegido por la Ley en la materia, por tanto creemos que la definición de González Alpuche es parcial y exclusiva de la calidad migratoria de turista y que si trata de definir al Derecho Turístico debería ampliar la nota que hallamos y que dice "cierto sector del movimiento migratorio", por cierto sector del movimiento individual o masivo de personas físicas dentro de un Estado, con fines de recreo, salud, esparcimiento o similar.

Según este autor el Derecho Turístico es un conjunto legislativo que tiene por objeto regular el fenómeno turístico nacional e internacional, creándolo como institución definiendo al turismo como: el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto un individuo para emprender o realizar un viaje y obtener su estancia legal en un lugar distinto de su radicación". Esta otra -

opinión de González Alpuche sobre la radicación, la consideramos errónea pues no es necesario para el turista demostrar su legal estancia en los sitios turísticos. Sigue diciendo este autor que se demuestra el carácter jurídico del turismo, pues el desplazamiento del individuo con carácter legal y su prueba correspondiente el pasaporte, que es considerado prueba internacional de nacionalidad, a un medio diferente, es decir a - - otro estado del de procedencia de la persona física es lo que permite estar legal y transitoriamente en dicho lugar, una vez que se cumplen los requisitos que se encierran en la definición de turismo, el individuo adquiere la calidad de turista, tanto nacional como internacional, en éste último citado, es necesario el acto jurídico para obtenerla y que es: el atributo jurídico temporal que lo señala como persona de Derecho Turístico.

El Derecho Turístico se funda, según este autor multicitado en la Libertad de Tránsito y la Condición Jurídica de extranjeros. Así la libertad de tránsito comprende, el turismo interno, simple hecho jurídico, el paso de la línea divisoria de un Estado dentro de una Federación o del límite administrativo en Estados Centralistas y hablamos de hecho jurídico, dice, porque produce efectos el simple fenómeno de pasarlo y la condición jurídica de los extranjeros supone hecho, únicamente al tratarse del "polizón", ya que respecto de otras calidades,

se requiere la voluntad y la intención de producir efectos jurídicos en los relativos a sus derechos como persona, por ejemplo, en nuestra Legislación, artículos 11º, 33º, 73º fracción XVI, 133º Constitucionales.

Asimismo el autor manifiesta que, por lo que encuadra la especialización del Derecho Turístico en la Rama del Derecho, corresponde al ámbito del Derecho Internacional Privado, o Conflicto de Leyes, como es llamado por los juristas extranjeros, ya que el individuo provoca relaciones internacionales e interestatales, pues en estados federales, como el nuestro, se presentan conflictos de leyes, no solamente entre individuos de otras naciones, sino entre los connacionales de los Estados Federales o que integran la Federación. El turista puede, hacer valer derechos nacidos en otra soberanía, de acuerdo con las leyes y tratados, que les dan vida en territorio de otro Estado.

Hemos de mencionar que en la obra "En Torno al Derecho Turístico", el Licenciado González Alpuche cita al Dr. Luis Recaséns Siches, el que clasifica dentro de las Ramas del derecho, al Derecho Turístico, y hace la siguiente reflexión: "El Dr. - Recaséns Siches, en su importante obra "Introducción al Estudio del Derecho" dice en cuanto a la clasificación de las normas jurídicas por su materia: "...tradicionalmente suele distinguirse entre Derecho Público y Derecho Privado, se han pro-

ducido en gran número múltiples teorías para explicar esta clasificación del Derecho en Público y Privado, como si se tratase de una clasificación a priori. Pero todas esas doctrinas han fracasado, porque ninguna de ellas logró encontrar un criterio universalmente válido para establecer tal distinción. Se trata más bien de una diferencia histórica entre normas inspiradas predominantemente por intereses públicos, de un lado, y normas protectoras de intereses privados. Sin embargo, aún - - cuando en términos generales esta distinción es correcta, ella no cubre ni con exactitud ni con plena generalidad todas las - normas jurídicas, pues dentro del campo de las normas reputadas típicamente de Derecho Privado, como las civiles, algunas de ellas, cual y por ejemplo las protectoras de los hijos tienen un carácter público, que es salvaguardada de oficio con la intervención del Ministerio Público.

Por otra parte, las normas del Derecho del Trabajo, de la Seguridad Social, del Derecho Agrario, aunque protectoras - - principalmente de intereses privados, no obstante son reputadas en algunos ordenamientos jurídicos, como sucede con el mexicano, de Derecho Público, porque los derechos que concede -- son irrenunciables. Así, pues en términos muy generales, pero con un sinnúmero de excepciones en cuanto a muchas normas, son de Derecho Público las normas de las ramas siguientes:

A).- Derecho Constitucional,

- B).- Derecho Administrativo,
- C).- Derecho Penal,
- D).- Derecho Procesal,
- E).- Derecho Internacional.

También en términos generales, pero con muchas excepciones son reputadas como de Derecho Privado, las normas siguientes:

- A).- Derecho Civil,
- B).- Derecho Mercantil.

Hay otras ramas jurídicas que podrían ser agrupadas en una categoría intermedia, tales como las siguientes:

- A).- Derecho del Trabajo,
- B).- Derecho de la Seguridad Social,
- C).- Derecho Agrario,
- D).- Derecho Económico,
- F).- Derecho Turístico.

La opinión del ilustre jurisconsulto, en relación al carácter público-privado de las normas de Derecho Turístico, al parecer se confirma en el Derecho Positivo Mexicano, ya que en la Ley Federal de Fomento al Turismo, de 1974, se expresaba -- que: "artículo primero: la presente Ley es de interés público y de observancia general en toda la República". El mismo concepto de "interés público" se externa en el Decreto que creó el -

Consejo Nacional de Turismo.

"Así, aunque muchas normas - concretamente individualizadas - rijan relaciones privadas, su observancia es irrenunciable y recibe la tutela y protección del Estado Mexicano. La afirmación que anteriormente hice acerca de que el Derecho Turístico es una rama del Derecho Internacional Privado, encuadra perfectamente en la clasificación preinserta, precisamente por su doble ámbito de acción". (20)

Sobre la idea de INTERES PUBLICO que se inserta en la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, podemos decir que debido a que el fenómeno turístico había cobrado ya una importancia económica determinante, principalmente para el equilibrio de la balanza de pagos dentro del Estado se consideró que dicho movimiento y su regulación debían designarse como de interés público, amén de los beneficios que particularmente se obtienen por parte de los prestadores de servicios turísticos, - pero que en su conjunto crean riqueza para la colectividad, generan empleos y finalmente son absorbidas esas ganancias, en la parte que les corresponde, por el sistema taxativo del mismo Estado.

El término interés público era antiguo, ya se había utilizado desde tiempo de los Romanos, y en un sentido el mismo Ul-

(20) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. En Torno al Derecho Turístico. Página 31.

piano, haciendo diferencia entre las normas decía: "Publicum - est quod ad statum rei romanae spectat", mientras que a lo privado decía "privatum quod ad singulorum utilitatem", a esta -- concepción de cosas se le conoce como la teoría del interés en juego, esto es dícese público lo que beneficia a la colectividad, y protege relaciones provechosas para el común, según lo consigna Don Eduardo García Maynez en su fundamental obra, texto en todas las escuelas de Derecho y que critica de la siguiente forma, diciendo: Quién dice interés, en el sentido propio del término, alude la apreciación que una persona hace de determinados fines. Tener interés en algo significa atribuir valor o importancia a su realización, de aquí que todo interés sea en esencia subjetivo", y sigue "no es posible hablar de -- normas exclusivamente destinadas al logro del interés individual, porque todo precepto tiene como meta la realización de un interés colectivo, por tanto el interés protegido, el derecho subjetivo, es siempre el interés individual, la protección del interés, es decir el derecho objetivo es siempre el interés público o colectivo". (21)

Otro autor, el Licenciado Arturo Puente y Flores, en su obra "Principios de Derecho", dice: "Son leyes de interés público, aquellas que se refieren directamente al orden o inte--

(21) GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO Ob. cit. página 134.

rés social. La violación de estas leyes se sanciona severamente, por regla general, con la nulidad y no pueden renunciarse".
(22)

La determinación de que el fomento y la protección del turismo, en una Ley, era de Interés Público, fue reconocida en la tesis Jurisprudencial número 747, de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como justificación a que al elaborarse la que fuera Ley Federal de Turismo (1961) y se presentaba a las Comisiones de Turismo, y Primera de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la República, hubiese surgido la duda sobre las facultades que tenía el Congreso de la Unión para legislar sobre materia turística, y es como lo apunta el Licenciado Genaro Montiel, en su trabajo de Tesis intitulado "Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de la Ley Federal de Turismo", la base constitucional sobre la que se finca la facultad del Congreso para regular la materia de turismo, se considera asunto ya definido, puesto que es evidente que existe una legislación sobre turismo de orden federal ya que los actos de turismo son fundamentalmente "actos de comercio", para lo cual es aplicable el artículo 73 fracción X de la Constitución de la República, según afirma Montiel López, pero por esto el Turismo no deja de ser algo complejo pues así como contiene ac-

(22) PUENTE Y FLORES, ARTURO. Principios de Derecho. Editorial Banca y Comercio, 1971, página 223.

tos de comercio, también encierra movimientos migratorios con repercusiones sociales y culturales. Es por tanto que atendiendo a la importancia de la protección y fomento al turismo, asimismo como a los servicios turísticos, se llegó a la conclusión de que eran de "interés público", las leyes que regularen este fenómeno.

Aunque la tesis formal constitucional sostiene la inexistencia de facultades expresas de la Federación en materia de Turismo, se pudieron dictar medidas legislativas coordinadoras de las causas principales del movimiento turístico como algunas normas generales en materia de comercio, inmigración y tratados internacionales. La fracción X, del artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre comercio. La fracción XVI del mismo artículo 73, concede facultad federal para legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración.

Puesto que la Ley Federal de Turismo (1961) tenía un régimen de respeto absoluto a la soberanía de los estados a las facultades de las instituciones públicas y a los derechos de las empresas privadas, y siendo al fin, la protección a las reglas migratorias, a los movimientos turísticos extranjeros y a la eficiencia de los servicios turísticos, es indudable que en ninguno de sus artículos se encontraron violaciones a las Garantías Individuales Constitucionales. La Constitucionalidad-

de la Ley se fundó en facultades del Congreso en materias concretas ligadas con el turismo, implícitas en el comercio, en el movimiento migratorio y en el mecanismo para la vigencia y observancia de los tratados internacionales. "El turismo no se podía abandonar porque es industria concreta y porque en su fomento está el interés potencial económico nacional". (23)

La notación de que hace la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974, de que se trata de una ley de "interés público", cambió al promulgarse la Ley Federal de Turismo vigente, publicada el día 15 de enero de 1980, y que en su artículo 10. decía así: "Las disposiciones de esta Ley rigen en toda la República y son de ORDEN PUBLICO E INTERES SOCIAL. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo", posteriormente el texto fue reformado, siendo publicadas las reformas mencionadas el día 8 de enero de 1982, en el Diario Oficial, quedando de esta manera: "Artículo 10: Las disposiciones de esta Ley rigen en toda la República, son de ORDEN PUBLICO e INTERES SOCIAL y su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal en los términos que la misma establece". Esto es los conceptos de interés público, orden público e interés social, son manejados de acuerdo a los tiempos y momentos en que se presentan cada una de las respectivas leyes, esto es

(23) MONTIEL LOPEZ, GENARO. Inconstitucionalidad o Constitucionalidad de la Ley Federal de turismo. Tesis. Facultad de Derecho. UNAM. 1973. - Pág. 50.

de conforme la noción de interés público que se maneja en las leyes de 1961 y 1974, que quizá el legislador le quiso dar énfasis al concepto que en Teoría Constitucional se tiene de leyes de orden público y que según su clasificación por importancia, son:

"Leyes de interés público y de interés privado, son leyes de interés público, aquellas que se refieren directamente al orden o interés social, por ejemplo al Estado y capacidad de las personas, al régimen de propiedad o aquellas que imponen a los individuos prohibiciones o medidas de beneficio de terceras personas, las violaciones a estas leyes se sancionan severamente por regla general con la nulidad y no pueden renunciarse". (24)

Siguiendo al Maestro Andrés Serra Rojas podemos decir que la ley, en general, es: "una disposición de carácter general permanente, provista de una sanción política, en materia de interés común, elaborada, promulgada y publicada, según las normas o reglas constitucionales e inspirada en propósitos de justicia social". (25)

La ley, por tanto tiene las siguientes condiciones generales: Carácter obligatorio, su aplicación general, la justicia-

(24) PUENTE Y FLORES, Arturo. Ob. cit, página 223.

(25) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Porrúa, México. 1974. -
Página 199.

de sus normas, su aplicación permanente, su imperatividad y - su irretroactividad y proyección futura.

Hemos de manifestar que si el interés público, manifiesto en las dos leyes anteriores sobre la materia se formulaba toda vez que el fenómeno turístico era ya una realidad económica y social, así como en algunas veces política, en la actualidad debido a su connotación social, como conquista de los - trabajadores del tiempo libre, de la importancia que reviste la actividad económica derivada del fenómeno turístico, de -- sus lazos con las relaciones entre los países, tratándose de las corrientes que vienen del exterior, y de su innegable espíritu de justicia social, a que alude el Maestro Serra Rojas es por lo que en el nuevo instrumento jurídico, se inserta la categoría de interés social, aunada a la concepción de orden público, que como lo manifiesta también Gabino Fraga son: - - "normas en las que se interesa la organización misma del Estado, y el cumplimiento de las atribuciones que se le han otorgado en razón de su prerrogativa de autoridad". (26)

Indudable que para la importancia social que actualmente reviste en el país y en el mundo, la actividad turística, necesita que vertirse en el instrumento jurídico adecuado, y de -- aplicación general y obligatoria, que nos rige en esa materia,

(26) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Porrúa. México 1981. Página--
87

habían de cambiarse los conceptos antiguos, y crearse los nuevos, de esta manera en vez de fomento y tutela, se habla de - promoción y desarrollo entre otros, y se apunta ya hacia lo - que será, si es convenientemente planteado, una real fuente - de ingresos, fuentes de trabajo, patrimonio social, por lo -- que respecta a la conquista del tiempo libre de los trabajado - res, y toda una industria en lo general, que conlleve al mejo - ramiento social del país ya en el umbral del siglo XXI.

Para finalizar este capítulo de Derecho Turístico, única - mente nos quedaría, manifestar que de acuerdo con el Doctor - Pérez Bonín, consideramos que el Derecho Turístico forma par - te del Derecho Administrativo, de donde deriva, pero que tam - bién se nutre con conceptos del Derecho Internacional Privado, y de otras ramas del conocimiento jurídico, y su independen - cia como Rama nueva, depende de la diversificación, que ya es - tá teniendo, en sus relaciones con otras materias, y su desa - rrollo individual, como disciplina autónoma en el frondoso ár - bol del Derecho.

Considero útil expresar mi propia definición de Derecho - Turístico, que es: "el conjunto de normas que regulan el he - cho o acto jurídicos, derivados del movimiento individual o - masivo de personas físicas, dentro de un Estado, movimiento - realizado con fines de recreo, esparcimiento, o similar, y a - las cuales (normas) se les determina por la Ley, de orden pú -

blico e interés social".

Seguidamente atenderemos a las diversas definiciones que sobre el sujeto activo del fenómeno turístico, se han elaborado, tanto por estudiosos, como por los que en uno u otro sentido, tienen un legítimo interés sobre esta materia, de esta manera a continuación enunciaremos conceptos, definiciones y simples descripciones de ese sujeto denominado TURISTA.

DIVERSAS DEFINICIONES DE TURISTA

En efecto, a través de los estudios que sobre el particular se han hecho, es menester afirmar que no existe una definición generalmente aceptada del sujeto activo del turismo, - al igual que con la definición de turismo, los autores que sobre la materia especulan, no se ponen de acuerdo en cuanto a este concepto, que urge ya de una fijación definitiva, pues - el fenómeno turístico es cada vez más importante día con día, y para que con seriedad científica se siga un estudio formal y sistemático es necesario que este tipo de conceptos, como - lo son turismo y turista queden bien determinados.

Un estudioso de los fenómenos turísticos, el Licenciado - José Genaro Montiel López, citado anteriormente y quien en su obra, para obtener el grado en la licenciatura, manifiesta -- acertadamente: "Dada la importancia del turismo en la actualidad, deberían ponerse de acuerdo, tanto los autores como las-

legislaciones de todos los países, para crear una definición de turismo Universal, y sobre todo de lograr una protección jurídica para el turista, ya que es muy importante conocer el significado de ésta." (27)

Y siguiendo su idea sobre el concepto de turista escribe: "Al turista se le considera como la persona que recorre un lugar por distracción y recreo. Al turista se le considera en Europa como todo extranjero que consume". (28)

Ya para concluir Montiel López manifiesta que para él, turista es: "...aquella persona física que recorre un país o un lugar determinado con el propósito de distraerse y recrearse, protegido por el marco de la Ley". (29)

Quizá el autor más antiguo que ha denominado al sujeto activo del turismo, es Emmile Littré, filólogo francés (1801-1881) quien manifiesta, que turista es: "...el viajero que recorre un país por distracción y recreo". (30)

La Unión Internacional de Organismo Oficiales del Turismo, ha presentado la siguiente definición: "...Turista es la persona que viaja a un país que no es de su residencia, y habita en él más de veinticuatro horas, y sin llegar al año", por --

(27) MONTIEL LOPEZ, GENARO. Op. cit. Página 13

(28) Idem.

(29) Idem.

(30) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Op. cit. Pág. 37.

cierto que este organismo actualmente se encuentra dirigido - por Georges Faddoul, un verdadero conocedor del fenómeno turístico.

En el año de 1964, el conocido economista español Antonio Pulido, en una ponencia denominada "Aspectos Económicos del Turismo", afirma: "...turista es aquella persona que con motivo de su desplazamiento efectúa un gasto consuntivo de renta en lugar distinto de aquel en que origina dicha renta y en el cual no reside habitualmente".

El Maestro Paul Berneker, suizo, presenta la definición de Olgive diciendo: "turistas son todas aquellas personas que cumplen dos condiciones:

I.- Que se alejan algún tiempo de su residencia normal en un periodo menor de un año, y

II.- Que durante ese tiempo de ausencia gasten dinero en el lugar visitado que no ha sido ganado en éste último". (31)

En la revista de la Academia Internacional de Turismo de Francia, se publicó una definición del Profesor Jakibows de la Academia de Varsovia, que dice así: "turista es, la persona que con toda libertad, hace cambio de lugar, no teniendo como fines: cambio de domicilio, ocupación profesional o mira

(31) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. En Torno al Derecho Turístico. Página - 47.

de ventaja material cualquiera".

En el Convenio Internacional de Nueva York, sobre facilidades aduaneras, del día 4 de junio de 1954, que por cierto - está ratificado por México, se lee en su Artículo Primero: - "...para los efectos del presente convenio... B).- el término turista designa toda persona sin distinción de raza, sexo, -- lengua o religión que entre en el territorio de un Estado con tratante distinto de aquel en que dicha persona tiene su resi dencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce me ses, con fines de recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración". (32)

El Profesor Walter Hunziker menciona una definición de tu rista que dice: "turista es el forastero cuya estancia no ori gina el establecimiento, ni está vinculada a una actividad re tribuida".

El Licenciado Rafael A. González Alpuche, formula una de finición que apegada a su personal concepción del Turismo des cribe de la manera siguiente: "Turista es, el individuo que - posee el atributo jurídico temporal que lo señala como perso na de Derecho Turístico", o como él mismo lo manifiesta am -

(32) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Op. cit. Página 47.

pliando en sentido objetivo... "es el NO inmigrante que con -- permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores se interna - al país temporalmente con fines de recreo, deporte, salud, estudios, negocios u otros similares". (33)

A manera de crítica, debemos señalar que la primera definición, puede ser aceptada, ya que señala al turista como persona de Derecho Turfstico, pero la que él describe con el sentido "objetivo" es totalmente errónea, ya que el turista no es siempre un NO Inmigrante, pues esta calidad o atributo es SOLO para efectos migratorios, y en la definición citada por este - autor se comete el error de considerar que todo turista debe - ser NO Inmigrante, percatándonos obviamente que el turista es - toda persona física, la que individual o masivamente se traslada a determinado lugar con fines de recreo, salud, esparcimiento o similar, no importando su calidad migratoria, para tal -- efecto.

De acuerdo a nuestra realidad, es decir al ámbito o esfera en la cual nos colocamos, y dentro del Estado Mexicano, podemos contemplar que el fenómeno turfstico, está delimitado o enmarcado por la Ley, es decir tomando en consideración que es el Derecho, quien señala y crea formalmente al turismo que de acuerdo con la legislación con que contamos tanto el turismo -

(33) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. Op. cit. Página 47.

como fenómeno y el turista como sujeto de derechos y obligaciones, conforman y dan vida a una nueva disciplina jurídica, que precisamente es el Derecho y no la Economía u otra ciencia - - quien ve nacer esta materia, y mencionamos la Economía porque nadie niega el carácter económico aunado al jurídico del turismo, pero no creemos que esa ciencia le de creación al turismo. El aspecto económico del fenómeno turístico es de gran trascendencia y sin duda es un efecto causal de la determinación normativa, ya que si nos ponemos en el sentido de que la ley no permitiese, por ignorar el fenómeno o por no sancionarlo, el efecto económico nunca se presentaría: siguiendo el pensamiento de Karl Olivecrona, podemos afirmar que "...las calidades o potestades jurídicas son conferidas a personas o cosas mediante ceremonias o declaraciones de las autoridades y Leyes". -

(34) Así es que si las calidades jurídicas del sujeto activo del turismo, señalan su ámbito, por lógica estaremos ante una creación del Derecho, cuando nos asomamos al campo nuevo y amplio de su actuación y desarrollo.

(34) OLIVECRONA, KARL. Lenguaje jurídico y realidad. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. Pág. 9. 1968.

C A P I T U L O S E G U N D O

REGULACION JURIDICA DEL TURISMO EN MEXICO.

- A).- Antecedentes del Turismo en México.
- B).- Síntesis histórica de la Secretaría -
de Turismo.
- C).- Concepto de turista en la Ley General
de Población.
- D).- Concepto de turista en la Ley Federal
de Turismo.

ANTECEDENTES DEL TURISMO EN MEXICO

Se puede afirmar que en nuestro país nació el turismo - aproximadamente en el año de 1920, ya que por estas fechas empezó a llegar a México un número considerable de viajeros. Sin embargo, con anterioridad a esa fecha, ya existía un incipiente tráfico de viajeros temporales que formaron, según algunos autores, un turismo antiguo o feudal; pero debemos comprender que aquellos viajeros no reúnan las características que actualmente presenta el turista.

En esa época el fenómeno turístico era consecuencia de motivaciones religiosas, peregrinaciones, espíritus de sacrificio, mandas, etc. y pocas veces por impulsos de placer, el descanso, las cuestiones primarias del turismo actual. Es decir que todo esto era opuesto a los motivos presentes que invitan a las personas a trasladarse a lugares turísticos.

Además de lo anteriormente citado, cabe mencionar que, - las circunstancias existentes en nuestro país por el movimiento revolucionario no favorecían el desarrollo turístico. Debemos de considerar también que en el siglo pasado los medios de comunicación se efectuaban por tracción animal, y que en el -- año de 1910 se contaba en México sólo con una pequeña red fe--

rroviaria; por lo tanto, el fenómeno turístico con relevancia social, política y económica, empieza a surgir en el año de 1920.

Es de observarse que en la tercera década de este siglo, México logra cimentar un gobierno institucional, desapareciendo así el movimiento armado por lo que se permitió el inicio de su desarrollo socio-económico.

En 1922, a instancias de Don Lucas de Palacio, se constituyó la primera Asociación de Hoteleros en la Ciudad de México, como consecuencia de un asalto que sufrió una caravana de turistas norteamericanos que visitaban las Grutas de Cacahuamilpa.

El gobierno y la iniciativa privada, a partir de 1925 empezaron a preocuparse por fomentar la actividad turística, por que de ella se podían obtener beneficios sociales, económicos y consecuentemente, las relaciones internacionales se fortalecían; es por ello que se crearon las primeras disposiciones legales acerca del turismo. En este mismo año se creó también la Comisión Nacional de Caminos.

Aún cuando con anterioridad existieron algunas disposiciones aisladas, no fue sino hasta el 6 de julio de 1929, cuando se creó la Ley de Turismo, que tenía por objeto formar un organismo: la Comisión Mixta Pro-Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, e integrada por representantes de algu--

nas dependencias del Ejecutivo Federal, de la banca, del comercio, la industria, en especial de la hotelera, etc.

La Comisión Mixta Pro-Turismo tenía como fin fomentar el turismo en el país y exhortar a la iniciativa privada para que cooperara en el incremento del turismo.

En 1929 se recogen los primeros frutos del turismo en México, ya que en esa época se contaba con una red caminera de 940 kilómetros, de los cuales 289 eran pavimentados, 298 revestidos, y 353 de terracería, y gracias a estos servicios se recibieron cerca de 25,000 turistas.

El 7 de febrero de 1930 se publica, en el Diario Oficial, el decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Turismo, y la publicación de la Ley Orgánica de la misma y se reglamentó; siguiendo en gran parte los lineamientos de la Ley de Turismo del 6 de julio de 1929.

La Comisión Nacional de Turismo se constituyó en la siguiente forma:

- 1.- La Asamblea General
- 2.- Subcomisiones.
- 3.- Un Comité Ejecutivo.

Su principal actividad fue, la de fomentar el turismo nacional e internacional en los medios oficiales y privados, tratando de vencer los obstáculos que entorpecieran su incremento

así como orientar a las comisiones locales de turismo en cada uno de los estados.

El Congreso de la Unión, por decreto del 30 de noviembre de 1932, publicado el 15 de diciembre de ese mismo año, cambió la 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, del 13 de enero de 1930 y su reglamento, corresponderían, a partir del 10. de enero de 1933 al encargado del despacho de la Secretaría de Economía Nacional.

Por acuerdo presidencial del 8 de marzo de 1933, se promulgó el acuerdo que creó la Comisión de Turismo, el Comité Oficial y el Patronato de Turismo.

Se fijaron como metas inmediatas a realizar las de centralizar y coordinar todo lo relativo al turismo, bajo los múltiples aspectos que el fenómeno presenta se le dió también una mayor ingerencia a la iniciativa privada. En 1934 se atribuyen estas mismas funciones nuevamente a la Secretaría de Gobernación.

En la reforma de la Ley de Secretarías de Estado, de fecha 3 de mayo de 1935, se confirió a la Secretaría de Gobernación todo lo relacionado al turismo; así se promulgó el decreto que reglamentó la fracción XXX, del artículo 11 de la Ley -

de Secretarías de Estado, creándose la Comisión Nacional de Tu
rismo formada por:

- a).- El Consejo Patrocinador, compuesto por titulares de algunas Secretarías de Estado.
- b).- El Consejo Consultivo, integrado por representantes de las empresas bancarias, comerciales, etc.
- c).- El Comité Ejecutivo, formado por un presidente, un secretario y un asesor.

Las funciones principales de esa nueva organización consistieron en propagar el turismo, mejorar sus servicios, proponer medios para su mayor desarrollo, y establecer en el extranjero y en el propio país agencias de turismo.

El 20 de abril de 1936, se publicó el decreto en el cual la Oficina de Turismo de la Secretaría de Gobernación se transformó en uno de los departamentos de la misma, pero con importancia mayor.

Con fecha 24 de agosto de 1936, se promulgó la nueva Ley General de Población en la que se establece que las funciones de la Dirección General de Población son las siguientes: atender todo lo relativo al turismo, encargándose la Secretaría de Gobernación de nombrar agentes honorarios de turismo, y agencias turísticas, con el propósito de fomentar culturalmente el turismo en el interior y en el exterior.

Se precisó que el visitante extranjero podría permanecer en el país un período máximo de seis meses, se consideró también por primera vez en nuestra legislación turística, la importancia de los reglamentos sobre las actividades de los guías de turistas, señalando que para su ejercicio era necesaria la propia autorización de la Dirección General de Población.

El 7 de junio de 1937, se establecen por primera vez normas suficientes para desempeñar el oficio de guías de turistas y agencias de viajes; se estableció también que las oficinas de turismo de las entidades federativas debían ayudar al Departamento de Turismo; se planeaba que las agencias de turismo fueran dependientes del Departamento de Turismo, para establecer en puertos fronterizos de mayor afluencia turística o en otros países que se estimara convenientes. Uno de los fines específicos sería en coordinar el II Congreso Internacional de Turismo, con sede en la Ciudad de México, D.F. el Director General de Población y el Jefe del Departamento de Turismo, actuarían respectivamente, como secretario y prosecretario del Patronato Oficial y como presidente y vicepresidente de la Comisión Nacional de Turismo.

El 9 de diciembre de 1939 se expidió la ley que creó el Consejo Nacional de Turismo, teniendo como principal labor la de fomentar social, cultural y económicamente al turismo; se

luchó también por lograr colaboración de los gobiernos locales. Es así como se formaron las comisiones locales de turismo, tanto la Comisión Nacional de Turismo y el Patronato Oficial formaban el Consejo.

Una de las principales funciones de la Comisión Nacional de Turismo consistía en orientar la política turística; las comisiones locales se integraban con representantes de las autoridades federales, locales y municipales, así como por algunos organismos privados servidores del turismo.

Las atribuciones de las comisiones locales fueron semejantes a las de la Comisión Nacional de Turismo.

Al hacer un análisis del año 1930 al de 1940, considero que el turismo empezó a adquirir una importancia trascendental debido a la preocupación de los gobiernos por fomentarlo, y -- también al interés que fue despertando la actividad turística en la iniciativa privada. Es así como la hotelería de la tercera década de nuestro siglo, se inicia como una verdadera hotelería turística y una fructífera industria de servicios.

Con relación al gran empeño que puso el gobierno al servicio del turismo, es de observarse, que para el año de 1940 - nuestro país ya contaba con 9,929 kilómetros de red caminera - que permitían la comunicación entre muchos pueblos importantes; al mismo tiempo se puede afirmar que las carreteras hechas hasta esa época permitieron la llegada de muchos turistas a Méxi-

co. Se considera que en el año de 1940, nuestra República recibió aproximadamente 100,000 turistas.

En el año de 1940 es cuando se establece una disposición de turismo realmente importante, ya que se acordó su fomento, no únicamente a nivel nacional, sino que principalmente en el aspecto internacional; al igual que algunas disposiciones para que las Secretarías de Estado se coordinaran y trataran de incrementarlo.

Siendo Presidente de México el Lic. Miguel Alemán Valdés, se promulgó, el 25 de noviembre de 1947, la Ley que reorganiza ra la Comisión Nacional de Turismo teniendo como principal - - atribución la de resolver todos los problemas relacionados con el turismo nacional e internacional. La mencionada Comisión - se encontraba formada por el Consejo Nacional y un comité ejecutivo; el primero integrado por representantes del gobierno, - empresas públicas y algunas entidades particulares que tuviesen interés en el desarrollo turístico de México. La Presidencia del Consejo era desempeñado por el Secretario de Gobernación.

El Comité Ejecutivo era el encargado de hacer efectivos - los acuerdos del Consejo Nacional; tal Comité estaba representado por un presidente, un secretario y tres vocales designados por el presidente de la República a través del Secretario de Gobernación.

Este Comité fue el precedente de nuestro actual Consejo - Nacional de Turismo.

El 15 de diciembre de 1949, se creó la primera Ley Federal de Turismo, publicada el día 31 del mismo mes y año; en esta Ley adquiere mayor importancia la actividad turística en México y se atribuye a la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de los problemas turísticos. La citada Ley regula la presentación de servicios y otorga al Estado la facultad para intervenir en las empresas que proporcionaban servicios turísticos.

La intervención gubernamental consistió, principalmente, en aprobar tarifas, procurando la colaboración para el programa nacional de desarrollo turístico. Esta ley de 1949 derogó expresamente a la de 1947, creadora de la Comisión Nacional de Turismo.

En su aspecto general, la Ley Federal de Turismo, promulgada en el año de 1949, siguió en gran parte los lineamientos del anterior ordenamiento legal, ya que clasifica y norma el funcionamiento de las agencias de turismo, establece los requisitos para ser guías de turistas, otorga intervención al Comité Ejecutivo en la vigilancia y control de los transportes al servicio turístico, hospedajes, restaurantes, etc.

Considero que esta primera Ley Federal de Turismo atribuyó principalmente la dirección del turismo en nuestro país al-

gobierno federal, pero también incitó la colaboración de los - gobiernos locales de los estados, para que tuvieran interven- ción en el desarrollo turístico dentro de sus jurisdicciones - territoriales.

Del año de 1940 al de 1952, México adquiere una gran im- portancia turística, contando ya en esta época con 23,925 kiló- metros de carreteras, de los cuales 15,981 se encontraban paví- mentados.

Menciono la expansión de carreteras en nuestro país, por- que es indudable que el mayor número de turistas que visita la república proviene de Norteamérica y el buen estado de los ca- minos, así como la creación de varias carreteras, permiten que muchos viajeros prefieran utilizar el transporte automovilísti- co y por consecuencia lógica tendrán que consumir mayor número de servicios en todo su recorrido.

El avance alcanzado hasta 1952 permitió, según datos reca- bados, que México recibiera en ese año cerca de medio millón - de turistas cuya permanencia era mayor a la de 72 horas, y un- total aproximado de 10,000,000 de visitantes de frontera, que- reportaron un ingreso de 777,9 millones de dólares.

Por lo anteriormente expuesto nos damos cuenta de que el- desarrollo turístico y el caminero de México, forman un bino- mio inseparable que permite el desenvolvimiento social y econó- mico de nuestro pueblo.

En el año de 1956, por Decreto del H. Congreso de la - - Unión, se crea el Fondo de Garantías y Fomento del Turismo, cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a la Nacional Financiera, S.A. formando un patrimonio de \$50,000,000.00 la disposición - de la Ley de 1949, que sirvió de fundamento a la creación de - dicho fondo, fue el Artículo 16, al establecer que, además de las partidas que el presupuesto de la Federación destinara al respecto, se crearía un fondo destinado al mismo objeto con -- las aportaciones que realizaran los gobiernos de los Estados y los particulares.

El Fondo de Garantía y Fomento del Turismo está regido - por un comité formado por representantes del Departamento de - Turismo, así como las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la de Industria y Comercio, del Banco de México, S.A. y de Nacional Financiera, S.A.

El mencionado Fondo aumentó su patrimonio en forma considerable, lo cual ha permitido un notable desarrollo turístico en toda la República Mexicana.

El 27 de mayo de 1957, el Secretario de Hacienda y Crédito Público expidió las reglas para la conservación del Fondo - de Garantías y Fomento del Turismo.

En la actualidad el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo ya no existe, se fusionó junto con otro fideicomiso llamado- INFRAESTRUCTURA TURISTICA, formando el Fondo Nacional del Turismo.

mo o mejor dicho el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

En el año de 1958 la industria turística había llegado a un alto grado de superación y ya nadie dudaba de su importancia en nuestra balanza de pagos, motivo por el cual se hizo imprescindible la creación de un organismo descentralizado e independiente, cuyo estatuto le diera facultades para ejercer funciones correspondientes a la Comisión Nacional de Turismo y a la Secretaría de Gobernación por medio de la Dirección General de Turismo.

La Subordinación que tenía la Dirección General de Turismo con relación a la Secretaría de Gobernación le restaba flexibilidad y reducía su campo activo al estrictamente burocrático, anulando su eficacia con respecto a la política de turismo dentro y fuera de nuestro territorio.

Todos los intereses económicos relacionados con el Turismo, son en determinados momentos más poderosos que la coerción que ejerzan las autoridades al tratar de sancionar sus actos, sobre todo si el organismo encargado de cumplir tal función es subalterno de una Secretaría de Estado cuya misión específica consiste en regular asuntos políticos.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 24 de diciembre de 1958, se establece la creación del Departamento de Turismo como órgano autónomo, dependiente del Poder Ejecutivo y, de esta manera aparece como un órgano -

oficial destinado a atender todo lo concerniente al turismo en sus diferentes aspectos: promoción, transporte, servicios, recursos, etc.

Esta industria, al depender de un departamento autónomo, obtiene un mejor y mayor control sobre la materia y proporciona resoluciones adecuadas a los problemas relacionados con ella, propósitos que no podrían llevarse a cabo cuando estaba controlada por una oficina integrante de alguna Secretaría de Estado. Por medio del Departamento de Turismo las determinaciones se realizan directamente con acuerdo del Poder Ejecutivo, y no a través de numerosos trámites entorpecedores de su misión.

Un señalamiento importante con motivo del proyecto de la citada ley es la siguiente: "El turismo ha sido considerado en el proyecto como una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento, debiendo destinarse a ellos los recursos que le corresponde. De ahí que se haya juzgado pertinente crear un Departamento específico, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen".

Con estas bases se originó el Departamento de Turismo, órgano auxiliar del Ejecutivo Federal, que sustituyó la estructura administrativa que regía desde 1949 a fin de establecer una dependencia directa del Poder Ejecutivo.

El 3 de enero de 1961 fue publicada en el Diario Oficial la Ley Federal de Turismo, misma que reglamentaba los diversos aspectos del Turismo desde su punto de vista jurídico para el mejor desarrollo del mismo.

El Señor Lic. Adolfo López Mateos demostró gran interés por el crecimiento del turismo, y expresó el día 20 de enero de 1960, en Rio de Janeiro: "...para la nación mexicana, el fenómeno turístico es una constante fuente de ingresos de divisas y sin embargo México no enfoca al turismo de modo exclusivo desde un punto de vista meramente económico, pues tiene además un sentido de acercamiento de los pueblos, pues crea lazos culturales indisolubles y una mejor comprensión entre los hombres".

Durante el período gubernamental del Lic. López Mateos, el turismo tomó importantes senderos, no únicamente por la inusitada afluencia de corrientes turísticas extranjeras, sino principalmente porque se impulsa institucionalmente la materia señalando la doctrina a seguir. Entre los medios para realizarla se pueden mencionar los siguientes:

a).- La creación de un organismo público como centro impulsor del turismo y como centro autorizado para fomentarlo a nivel nacional, tal es el Departamento de Turismo, que posee casi igual importancia que una Secretaría de Estado;

b).- Expedición de una nueva Ley Federal de Turismo, adecuada a las nuevas circunstancias originadas por el desarrollo de México;

c).- Constitución del Consejo Nacional de Turismo, como órgano de consulta y asesoramiento de la autoridad turística y como entidad de promoción publicitaria.

d).- Expedición del plan nacional de desarrollo turístico que establece las bases para coordinar las actividades de órganos de la nación y de éstos con la iniciativa privada, a fin de fomentar al más alto grado posible la tecnificación turística.

e).- Impulso financiero para el crecimiento de la industria turística, fortaleciendo el fondo y fomento del turismo.

Como consecuencia de estos cinco medios de planificación y coordinación, la materia turística tomó gran importancia en las funciones gubernamentales, y en todo este cuadro, el Departamento de Turismo, mantuvo la aplicación de las prescripciones normativas, para coordinarse con los organismos públicos a los que se designó su ejecución de las obras concretas que se detallan en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico.

La Ley Federal de Turismo, de 1961, tenía el objetivo de fomentar y proteger al turismo, porque es de interés público, - es decir esta materia de la importancia que se le revestía era

de principalísima, traducida en beneficios comunes a toda la nación, de tal manera que el cuidado y tutela de este fenómeno tenía que hacerse valer mediante una Ley Federal. En aquella ley se precisaba cuáles eran las autoridades federales de Turismo.

En México existen varios organismos encaminados a encauzar, vigilar, promover y atender la evaluación del turismo, éste se ha ido institucionalizando cada vez más, y el hecho de que hubiera sido declarado de interés público, explica la paulatina aparición de diferentes organismos. La complejidad del fenómeno y el hecho de que sea una superestructura de carácter económico, hace señalar los aspectos de la vida nacional con los que tiene relación, por tal motivo, es necesario apuntar - que obviamente, al lado de esas dependencias determinadas por la Ley, hay otras que, ejercen funciones que interesan al turismo.

La Secretaría de Gobernación tramita todo lo referente a migración, lleva un control de los extranjeros que llegan al territorio nacional, por consecuencia los que llegan en calidad de turistas; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimula a la iniciativa privada por medio de la concesión de ventajas en materia fiscal con el fin de fomentar la actividad turística.

De acuerdo con la Ley Federal de Turismo (1961), en cada-

uno de los estados que forman la República Mexicana se formaría una Comisión Local de Turismo, que actuará dentro de la jurisdicción territorial de los estados mencionados. Las comisiones locales se encontraban formadas por un presidente, un secretario ejecutivo, y un vocal; el presidente será el Gobernador del propio estado o su representante, el secretario ejecutivo era nombrado por el Departamento de Turismo, directamente, y el vocal, por organizaciones privadas que prestan servicios turísticos en el propio estado, los fines de esas comisiones era el de colaborar con el gobierno federal para lograr un mejor desarrollo turístico.

El 8 de diciembre de 1961, se creó el Consejo Nacional de Turismo, órgano que desempeña en la trayectoria turística de México, funciones tan importantes como son las siguientes:

A).- Consulta y asesoramiento de las autoridades federales relacionadas con el Turismo;

B).- Elaboración y estudio de adecuadas promociones turísticas;

C).- Fijar la política que deba seguir el Departamento de Turismo, para lograr un fruto más positivo en relación al turismo nacional e internacional. El Consejo Nacional de Turismo se encuentra formado por cinco miembros que son nombrados directamente por el Presidente de la República, y hacen de él una entidad autónoma de turismo. Se encuentra a la cabeza-

una verdadera autoridad en materia turfstica el Licenciado Miguel Alemán Valdés.

El día 28 de enero de 1974, se publicó en el Diario Oficial, la Ley Federal de Fomento al Turismo, instrumento legislativo que ofrecía e incluía nuevos conceptos, manteniendo - - otros, a explicar, manifiesta nuevamente que la ley es de interés público, crea la noción de prestador de servicios turfsticos, no habla ya de autoridades de turismo, sino delimita sólo la jurisdicción y competencia de lo que fuera el Departamento de Turismo. Creaba la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, encargada de la resolución en forma coordinada de los asuntos turfsticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal; desaparecen las Comisiones Locales, las Cámaras de Turismo y la Confederación de estas Cámaras, desaparecen asimismo el Catálogo Nacional Turfstico y la Organización Nacional del Turismo, creándose el Catálogo de Zonas de Desarrollo Turfstico y el Registro Nacional de Turismo, se promueve por primera ocasión lo que se denomina TURISMO SOCIAL, para impulsar a la mayoría de los habitantes, y clases trabajadoras, a participar en los programas turfsticos; se constituyen por esta ley las empresas turfsticas ejidales y comunales en coordinación con el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se promueven entonces también las Zonas de Desarrollo Turfstico Nacional, y que se defi

ne son: "aquellas que por sus cualidades naturales, históricas, culturales o típicas constituyen un atractivo turístico", finalmente esta ley creó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR, organismo que por disposición de la ley, fue entregado en fideicomiso a Nacional Financiera, S.A., para que interviniendo en el contrato la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y oyendo al entonces Departamento de Turismo, posteriormente elevado a rango de Secretaría, "asesore, desarrolle, y financie planes y programas de fomento al turismo". Dicho Fondo se encuentra actualmente funcionando, ya que para tal efecto, se fusionaron el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo - FOGATUR, y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística - INFRATUR.

El organismo denominado FONATUR, ha sido el instrumento y el medio por el cual se han llevado a cabo los más ambiciosos planes turísticos de la época moderna de México, a saber, Ixtapa-Zihuatanejo, Bahía de Banderas y Cancún; éste último como lo califica la investigadora Ana María García de Fuentes, "es el más importante de los tres planes, en primera por inversión y por otra parentemente el más completo y racional. Su objetivo es llevar el desarrollo a una región que cuenta con grandes atractivos que le permiten competir en el mercado internacional del turismo". (35)

(35) GARCÍA DE FUENTES, ANA MARÍA. Cancún. Turismo y Subdesarrollo Regional. UHAM 1979. Página 9.

Si bien actualmente ya los planes son una realidad, también lo es el que no ofrecen nuestros servicios, y nuestros -- precios, competitividad con los demás polos turísticos en el - Mundo, amén de otros problemas de índole política, que han man-- tenido un déficit para México en ya varios años, en esta mate-- ria, lo que analizaremos en su momento como cuestión económica y social.

El Departamento de Turismo adquiere el rango de Secretaria de Estado por decreto publicado el 31 de diciembre de - - 1974.

El 17 de enero de 1977, al publicarse el acuerdo sobre la sectorización de las entidades de la Administración Pública, - se designa a la Secretaría de Turismo como cabeza de sector co-- rrespondiéndole de acuerdo con la Ley Orgánica de Administra-- ción Pública Federal, artículo 51, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, el "planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

Seguidamente, el martes 15 de enero de 1980, se publica - en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Turismo, que actualmente nos rige, y que contiene conceptos importantes como los de orden público e interés social, promoción y desarrollo de la demanda interior y exterior; instituciones --

también de importancia como el Sistema Nacional de Planificación Turística, el Plan Nacional de Turismo, la Comisión intersecretarial ejecutiva de Turismo, y en el aspecto social, la inserción del Capítulo de TURISMO SOCIAL, que por su trascendencia tenía que tocarse de una manera amplia, para el beneficio de las clases menos favorecidas, y que tengan la oportunidad de participar en los planes turísticos que para tal efecto se promoverán por el Sector Turismo.

Finalmente, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el día viernes 8 de enero de 1982, las reformas a la Ley Federal de Turismo vigente, y que efectúan cambios radicales en el funcionamiento de los fideicomisos en materia turística, en la vigilancia, control y sanción de los precios, tarifas, servicios e instalaciones turísticas se da competencia a la Secretaría de Comercio, se crean los Comités de Planeación y Desarrollo Turístico Estatales, y se crea el Banco Nacional de Turismo Sociedad Anónima, Institución Nacional de Crédito, e Institución de Banca Múltiple, misma institución que tendrá a cargo a partir de hoy y en adelante a su cargo los más importantes proyectos de desarrollo turístico en el país de acuerdo con la diversidad de sus metas y políticas que determine la Administración Pública en la actualidad.

CONCEPTO DE TURISTA EN LA LEY FEDERAL DE TURISMO

Como lo señalamos anteriormente la Ley Federal de Turismo, vigente, fue publicada el martes 15 de enero de 1980, en el -- Diario Oficial de la Federación, misma que por cierto define -- al turismo de una manera muy particular toda vez que como se -- puede observar en su análisis, adolece de técnica jurídica, -- igualmente cuando define o trata de definir al turista, nos re -- mite a la actividad turística que según esta ley es la que da -- connotación en la materia estudiada.

Así veremos que el artículo 3o. dice: "Para efectos de es -- ta Ley se entiende que el turismo comprende el conjunto de ac -- tividades que se originen por quienes de propia voluntad via -- jan o se proponen viajar, preponderantemente con propósitos de -- recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar". Y el numeral 4o. a la letra dice: "...Se considera turista a -- la persona que viaja por alguno de los motivos precisados en -- el artículo anterior".

Si bien en conceptos de turista, ha habido definiciones -- poco felices, creemos que sin duda en esta ocasión se echó ma -- no de conceptos fuera de toda lógica jurídica, ya que si son -- actividades de quienes por propia voluntad, tienen la decisión -- de viajar, o se proponen hacerlo, nos podemos imaginar que al -- guien contra de su voluntad o en el mejor de los casos por vo --

luntad de terceras personas, se proponga hacer un viaje; ahora quien se propone hacerlo por este sólo motivo ya es turista?; creemos que se manejaron conceptos equívocos, a una solución -- tan simple como puede ser que la persona efectúe actividades -- de determinada clase o notación para que se le considere objeto y sea protegido por la ley.

La Ley Federal de Fomento al Turismo, derogada, tenía una definición que aunque no es la ideal, por lo menos si aparecía como tal en la misma, y en su artículo 3o. decía: "turista es la persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito -- preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier -- otro similar..." ya a estas alturas, se había olvidado el concepto de turismo nacional y extranjero, con toda razón, y adecuadamente, ya que el fenómeno turístico es universal sin diferencias de nacionalidad ya que no importa con que calidad migratoria se califique a la persona sujeto de la Ley protectora y tuteladora del Turismo. También el concepto del domicilio, -- que se encontraba inscrito en la ley derogada fue anulado ya -- en la vigente ya que se pensó que no era necesario delimitar -- el punto de partida, o que era irrelevante para los efectos de la Ley.

Por cuanto hace a la palabra preponderante, esta notación si se encuentra inserta en la actual y se encontraba también -- en la derogada, y la historia es así, cuando la iniciativa de-

la que iba a ser la ley turfstica de 1974, pasó a la Cámara de Senadores, las Comisiones reconocieron que, en la práctica no siempre el viaje se realiza con un solo fin y que así, quien es invitado a dar una conferencia, por ejemplo, o quien como profesional va a otra ciudad para atender a un negocio, realiza también actividades turfsticas y hace uso de los mismos hoteles, transportes y agencias de viajes, que el que viaja por placer es decir el propósito preponderante del turista debe ser recrearse, descansar, lograr esparcimiento, pero no es obstáculo, para que pueda combinar otra actividad no turfstica durante su estancia en determinado lugar.

CONCEPTO DE TURISTA EN LA LEY GENERAL DE POBLACION

Fenómeno muy común es el que se presenta al estudioso del Turismo, cuando al examinar la Ley General de Población en el Capítulo de Inmigrantes, dentro del cual se comprende la calidad migratoria de Turista, hay notas que podría pensarse que equiparan con el concepto que de este sujeto tiene la Ley Federal de Turismo. En algunas ocasiones, aún los especialistas en Turismo, caso concreto, el Lic. Rafael A. González Alpuche, quien en una de sus obras intitulada: "En torno al Derecho Turfstico y sus Instituciones Fundamentales", ha dicho: "Turista es el NO INMIGRANTE que con permiso del Estado, se interna al país temporalmente con fines de recreo, deporte, salud, estu--

dios, negocios u otros similares". (36)

Esto es González Alpuche, ha tomado solo el concepto migratorio de turista para elaborar su definición, y cae erróneamente aún en esta misma, de considerar que el turista es el NO INMIGRANTE que dentro del país puede internarse con fines de negocios, entre otros, siendo característica esencial del turista migratorio, como lo llamaremos para efectos doctrinarios, que NO obtenga en sus actividades ningún lucro o remuneración, de acuerdo con la Ley respectiva, en su artículo 42 fracción I, que a la letra reza: No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de algunas de las siguientes características:

I.- TURISTA.- Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables", esta Ley General de Población, vigente, no ofrece ningún cambio en cuanto hace al concepto de turista que tenía la anterior de 1947, y que había sido reformada en cuanto hace a este artículo 42, en varias ocasiones. Ordenando los conceptos, diremos que, el concepto de Turista en la Ley General de Población, es totalmente diferente a de la Ley Federal de Tu-

(36) GONZALEZ ALPUCHE, RAFAEL A. En torno al Derecho Turístico. Página 48.

rismo, en virtud de que en la primera forma parte del movimiento migratorio y se relaciona con la calidad jurídica o condición de los extranjeros, materia estudiada a la luz del Derecho Internacional Privado, principalmente el turismo migratorio, es un fenómeno particularísimo, ya que la ley otorga a las diferentes categorías de extranjeros, las llamadas, calidades migratorias, para internarse en el país, o sea partiendo del hecho que todo turista migratorio debe ser un extranjero, - primero; segundo requiere un permiso expedido por la Secretaría de Gobernación, tercero, su temporalidad máxima es de seis meses improrrogables, cuarto, sus fines son de recreo, salud, actividades artísticas, culturales o deportivas NO REMUNERADAS o lucrativas.

De tal manera que ahora sí ya es fácil distinguir que el concepto de turista en la Ley General de Población, es privativo de la calidad migratoria de NO INMIGRANTE, con sus características fundamentales de internación legal, estancia condicionada y finalidad, así el turista forma parte del Movimiento Migratorio que es: "...el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea entrada o de salida, así como el tránsito local fronterizo o el de extranjeros de una a otra población de la República", como lo dice el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Población.

Debemos decir, finalizando que el concepto de Turista que

debemos seguir para nuestro estudio, es el que sigue la Ley Federal de Turismo, concepto universal, adecuado, sin distinción de nacionalidades, y ajustado a la sistematización de la materia turística, ya no como forma de una ley, sino como parte ya del Derecho Turístico, y su aplicación en el vasto mundo del Turismo.

CAPITULO TERCERO

IMPORTANCIA DEL TURISMO EN EL AMBITO ECONOMICO
Y SOCIAL DE MEXICO

- A).- El turismo como fuente de ingresos,
- B).- El turismo como equilibra dor de la balanza de pagos,
- C).- El Turismo Social.

EL TURISMO COMO FUENTE DE INGRESOS

Dentro de este apartado desarrollaremos la importancia económica del fenómeno turístico, ya que no es ajeno a ninguna persona en la actualidad, percatarse de la relevancia económica del turismo, pues es sabido que cualquier actividad organizada y dirigida a la atención de este campo, es bien remunerada o cuando menos de grato desenvolvimiento, amén de que la influencia de las corrientes turísticas determinan un aumento -- por concepto de consumo de bienes y servicios, del ingreso total del núcleo receptor, entendido éste como: el lugar destino del turista.

El turismo se ha revelado como potente fuerza económica - que auxilia de uno u otro modo al desarrollo del ámbito receptor, los gobernantes de estos países le conceden la máxima - atención, los financieros deciden lanzarse a promover empresas turísticas y personas de las más diferentes clases se preparan para intervenir en la prestación de los servicios en la materia.

Si bien hemos dicho que el turismo es un fenómeno de - tránsito de personas, esta corriente se desplaza de un lugar - de origen a un lugar destino, o núcleo receptor y recibe varia

das influencias, es decir se ve intervenido por algunos elementos económicos como: la oferta turística, las corrientes turísticas propiamente dichas y la diversidad en los lugares de destino.

La propaganda en el medio turístico presenta a veces características de auténtica lucha comercial para la "venta" del núcleo, las corrientes turísticas se desplazan siguiendo rutas aéreas, marítimas, ferroviarias o carreteras, siguiendo las mismas tendencias preferenciales en las que intervienen tanto la economía como la psicología.

Por su parte, el receptor, pone en práctica medidas de toda índole: políticas, económicas, crediticias, fiscales, legislativas, sociales y administrativas, para atraer turistas.

Son de tomarse en cuenta muy principalmente los elementos siguientes: situación internacional, situación política interna del lugar de origen como del de destino, la estabilidad de los precios, el ritmo de las inversiones en materia turística, y el comportamiento de los ingresos del país receptor y de origen.

Son relevantes de la misma manera la mayor o menor libertad para salir o introducirse en dichos países, la promoción del ámbito receptor y la situación del transporte internacional y del nacional dentro del país receptor.

La situación internacional es uno de los principales fac-

tores que condicionan la existencia o no de un flujo constante de turismo.

Es evidente que una conflagración mundial o sectorial en el seno de un continente que incluya dos o más países, redonda en una situación de inseguridad para el viajero, independientemente de los problemas internos que las guerras acarreen a los países actuantes y que hacen imposible la salida y entrada de turistas.

La situación política interna debe tomarse en cuenta también para que las corrientes turísticas se manifiesten en forma ininterrumpida, un país con guerras civiles, cambios constantes de gobierno o simplemente con un pueblo no acorde con su régimen, mantiene una situación que no puede ser incentivo para que el turista llegue, y además evita que se efectúen inversiones en este campo, esta situación influye incluso en el ámbito de la propia economía del país, la que por sus condiciones de inestabilidad no está en posibilidad de favorecer al turismo.

Sin embargo, el aspecto más relevante en el movimiento migratorio denominado turismo es, la situación económica, tanto del lugar de origen como del de destino.

Es precisamente el ingreso, el principal rubro condicionante en un país para que de él se desplacen las corrientes turísticas. La demanda de viajes al extranjero existe en rela-

ción al ingreso personal del lugar de origen, es decir a medida que el ingreso nacional aumenta, los gastos en viajes al extranjero crecen a un ritmo mayor.

Se dice que la demanda de viajes al extranjero, en función con el ingreso nacional, aumenta con mayor rapidez cuando se ha alcanzado un cierto nivel de ingreso per cápita.

No hay duda que la demanda de viajes al extranjero en un país, resulta afectada por numerosos factores algunos de los cuales están relacionados con la elasticidad en función del ingreso nacional, entre estos factores, uno de los más importantes es la distribución del ingreso, ya que es evidente que una distribución desigual del ingreso tiende a limitar la proporción de la población cuyos ingresos le permiten efectuar viajes al extranjero.

Este fenómeno se menciona en la obra del autor DIEGO G. LOPEZ ROSADO, un estudio sobre el Turismo y su futuro en 1980, donde manifiesta que "Los cálculos demuestran que en los años recientes, al elevarse los ingresos nacionales en un diez por ciento, los gastos por concepto de viajes al extranjero se elevaron en un quince por ciento, sólo que los países de donde proceden la mayoría de los turistas, tienen un índice muy alto de ingresos per cápita". (37)

(37) LOPEZ ROSADO, DIEGO G. El Perfil de México en 1980. Siglo XXI Editores, México. Página 1173. Volumen II.

Un elemento preponderante del aspecto económico de un país que condiciona las corrientes turísticas, es el nivel de inversiones en el ámbito receptor, es elemental que un país -- con una situación económica estable, sin inflaciones, devaluaciones y crisis, procrea una situación de incentivo a las inversiones, tanto públicas como privadas, y es precisamente de éstas de las que necesita el ámbito receptor para poder equiparar los lugares de atracción y estar en condición de recibir -- las corrientes turísticas.

El Sector Público contribuye creando la infraestructura -- turística: caminos, drenaje, agua potable, aeropuertos, energía eléctrica, promoción, etc. y algunas veces cuando el sector privado se encuentra renuente, con servicios como hoteles, -- restaurantes y clubes de diversión.

La importancia del Turismo se menciona en el IV Informe -- de Gobierno de Luis Echeverría de la manera siguiente: "El Turismo, además de ser una fuente importante de divisas, genera -- empleo con bajos requerimientos de inversión y propicia el crecimiento económico de nuevas zonas. En el lapso comprendido -- en este Informe, se internaron en nuestro país, tres millones -- cuatrocientos mil turistas y sesenta millones de visitantes -- fronterizos, lo que significó un ingreso total para el país de cerca de 24 mil millones de pesos".

Es por tanto, importante que para que las corrientes tu--

ísticas se incrementen, que la situación económica del país - de pábulo a una serie de inversiones que requiere el fomento - del turismo.

Otro aspecto que condiciona las corrientes turísticas es la restricción para transitar fuera de las fronteras del país de origen o del ámbito receptor es evidente que los controles de policía, aduanas, monetario y sanitario, que afectan tanto a las personas como a los bienes, pueden ser circunstancias para que, reduciéndolos en algún grado, se cree un incentivo para el egreso o ingreso del turismo.

Cuando por problemas internacionales se restringe la entrada de extranjeros a un país, disminuye el turismo, ya que - hay evidentemente falta de confianza en las corrientes turísticas, tal ejemplo lo podemos percibir cuando no hace mucho tiempo la problemática de la Balanza de Pagos provocó medidas restrictivas en algunos países europeos.

La relevancia del Turismo como fuente de ingresos, se hace patente al tratar en renglón de la Balanza de Pagos, ya que en las relaciones económicas de nuestro país con el resto del mundo, se ocupa una importante división por cuanto a ingresos - por concepto de turismo, como nivelador, respecto de la importación de mercancías y servicios de México con el orbe. Ya en la actualidad mediata el país ha sufrido un déficit por lo que corresponde a este margen debido a políticas interiores, decla

raciones oficiales, inflación a nivel mundial, falta de coordinación entre los sectores que conforman la industria turística nacional, y que conlleva a que los precios por servicios no -- sean competitivos con los demás lugares de oferta turística en el Mundo, prefiriendo inclusive los turistas nacionales dirigirse a sitios de recreo fuera del país, por contar con mejores condiciones respecto a los servicios, experiencia de los prestadores, promociones y principalmente los costos, para -- quien desea momentos de esparcimiento sin que sea lesivo para su economía".

Diego G. López Rosado, en su obra "Los problemas económicos de México", manifiesta su pesar por este particular y dice: "En los últimos años el turismo vivió una etapa difícil, -- ya que la tasa de inflación interna puso en desventaja a México frente a otros destinos turísticos, a la vez que afectaron las deficiencias de calidad de los servicios y una negativa -- imagen en el exterior". (38)

La baja del Turismo que registró México, ya desde hace -- cuatro años tiene su origen fundamentalmente en la recesión -- que se vive en los Estados Unidos, la inflación, la reticencia de los grandes prestadores de servicios americanos para venir a nuestro país como destino turístico, en virtud de su políti-

(38) LOPEZ ROSADO, DIEGO G. PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO. UNAM. 1979.
Página número 247.

ca externa, particularmente respecto a los Judfos, no olvide--
mos que respectivamente los gobiernos de Luis Echeverría, y el
de López Portillo han condenado los movimientos sionistas en -
el seno de la Organización de las Naciones Unidas, sector este
muy sensible, y que ha determinado en su influyente poder eco-
nómico y de opinión dentro de la Unión Americana, establecer -
un boicot contra de México.

A esto unimos la poca calidad del servicio turfstico na--
cional comparativamente con la experiencia de otros lugares, -
la carestía en el precio de los mismos, que inclusive el turis-
mo agresivo ha desnivelado la balanza turfstica, siendo más --
los mexicanos que salen al exterior que extranjeros viniendo a
México.

EL TURISMO COMO EQUILIBRAADOR DE LA BALANZA DE PAGOS

Tal y como se analiza el renglón de la Balanza de Pagos -
de un país como México, por un documento denominado "Estudio -
de la Cuenta de Viajeros de la Balanza de Pagos de México", --
elaborado por el Licenciado José Ortigoza Mendoza del Institu-
to Mexicano de Investigaciones Turfsticas, nos hace saber que-
nuestro país como la mayoría de las naciones en desarrollo su-
fre la insuficiencia de recursos económicos para acelerar su --
proceso de crecimiento, y se ve en razón de ello de recurrir a
la complementación vía recursos del exterior.

Dentro de este significativo informe se dice: "Los recursos externos susceptibles de aprovechamiento, revisten diversas formas, entre ellos se encuentra el ingreso por TURISMO, - el cual ha venido teniendo un papel cada vez más importante -- dentro de nuestra Balanza de Pagos, al subir una proporción mayor año tras año de las exportaciones mexicanas de mercancías y servicios, a la vez que por compensar el déficit de la Balanza Comercial" (39)

Seguidamente el Licenciado Ortigoza nos manifiesta que - "la función niveladora del renglón turístico dentro de la Ba-lanza de Pagos se apreció con ayuda de un cuadro, donde se compara el ingreso por turismo y transacciones fronterizas, con - el valor de la exportación de bienes y servicios, y con la exportación de mercancías, así como de la importación de las mismas". (40)

Hemos de subrayar que a continuación presentaremos además el cuadro a que hace alusión el documento que tuvimos a la vista, un cuadro referente a los Ingresos Turísticos dentro de la Balanza de Pagos, y que fue tomado igualmente del Estudio del Licenciado Ortigoza. En dichos cuadros se observa de manera gráfica el incremento en ciertas épocas del ingreso por concepto de turismo, en relación con la exportación de mercancías y servicios, y la importación de estos citados renglones.

(39) ORTIGOZA MENDOZA, JOSE. Estudio de la Cuenta de Viajeros de la Balanza de Pagos de México. (1950-1969) I.M.I.I, Capítulo VII, Página 7.

(40) ORTIGOZA MENDOZA, JOSE. Obra citada. Página 8.

LOS INGRESOS TURISTICOS Y SU RELACION CON LA EXPORTACION E IMPORTACION DE MERCANCIAS EN
MILES DE DOLARES.

AÑO	TURISMO (ingresos)	EXPORTACION DE SERVICIOS Y MERCANCIAS	EXPORTACION DE MERCANCIAS	IMPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	IMPORTACION DE MERCANCIAS
1955	379.8	1.281.1	738.5	1,190.4	883.7
1956	521.3	1.520.4	738.7	1.694.4	1.186.4
1965	782.1	1,989.1	1,113.9	2,364.8	1,559.6
1966	859.9	2,153.5	1,192.4	2,499.2	1,605.2

INGRESOS TURISTICOS DENTRO DE LA BALANZA DE PAGOS (millones de dólares)

1967	962.7	2,066.4	1,103.8	1,748.3
1968	1,145.4	2,326.1	1,180.7	1,960.1
1969	1,209.5	2,587.5	1,377.8	2,078.3

CONCEPTO:	INGRESOS POR TURISMO INTERIOR Y FRONTERIZO	EXPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	EXPORTACION DE MERCANCIAS	IMPORTACION DE MERCANCIAS
-----------	--	---	------------------------------	------------------------------

Como para los fines de comprensión a las personas a quienes se dirige esta tesis, principalmente estudiosos del derecho, no es común relatarnos en términos económicos ni referirnos en conceptos de esta índole, definiremos que es una Balanza de Pagos siendo que según el criterio del Fondo Monetario Internacional es: "el registro sostenedor de las transacciones económicas ocurridas durante un período determinado entre residentes de un país y los residentes del resto del mundo, a quienes por motivos convencionales se les denomina extranjeros y a veces para mayor claridad NO residentes". (41)

A mayor abundamiento, el renombrado economista Paul A. Samuelson en su obra clásica de economía "Curso de Economía Moderna" dice: "La Balanza de Pagos es la cuenta que designa la inclusión del valor de todos los bienes, donaciones, préstamos de capital o pagarés en oro, que un país exporta e importa, y que además, nos muestra la relación que existe entre todas estas partidas". (42)

Es decir que la Balanza de Pagos es una cuenta que, estima todas las transacciones internacionales realizadas por un país en relación con el resto del mundo, de las mercancías importadas y exportadas, de los préstamos en dinero por una u otra parte, del movimiento del oro, de los gastos de los turistas

(41) ORTIGOZA MENDOZA, JOSE. Obra citada. Página 1.

(42) SAMUELSON, PAUL A, Curso de Economía Moderna, Editorial Aguilar, S.A. Madrid 1966. Página 729.

tas, de los dividendos e intereses cobrados y pagados por ambas partes, de los servicios de los bancos, etcétera. Según Samuelson la Balanza de Pagos se presenta de la siguiente manera:

I.- Mercancías y Servicios:

Privada: Mercancías (Balanza Comercial)

Partidas Invisibles: Fletes, Gastos turísticos, intereses y dividendos, remesas de emigrantes, etc.

II.- Movimiento de capitales:

A Largo Plazo: Pública y Privada,

A corto Plazo: Pública y Privada,

III.- Movimiento de oro. (43)

En México, la Balanza de Pagos es llevada por el Banco de México, siendo uno de los capítulos más relevantes el que se conoce como la Cuenta de Viajeros y que expresa los gastos efectuados por los viajeros extranjeros, así como los gastos efectuados por los nacionales en otros países, presentándose por tal razón en dos renglones: el de ingresos y el de egresos.

Para conocer el preciso desarrollo turístico actual es necesario pues, servirse del análisis de la Cuenta de Viajeros de nuestra Balanza de Pagos, siendo que las cifras de la Cuen-

(43) SAMUELSON, PAUL A. Obra citada Página 736.

ta mencionada expresa, el ingreso, el egreso y el saldo del --
gasto de las corrientes turísticas que nosotros aportamos y -
que los demás países aportaron, y debe ser un seguro indicador
económico de la productividad de la industria turística.

Al analizar la Cuenta de Viajeros de la Balanza de Pagos-
de México se aprecia que los ingresos por Turismo están repre-
sentando cada vez más un papel importante, al cubrir una pro-
porción año con año, mayor de las exportaciones mexicanas, co-
mo sucedió durante los años de 1955, 1960, 1965, 1966 y princi-
palmente 1968.

Aún más si comparamos los ingresos por concepto de turis-
mo con el renglón de exportación de mercancías, notaremos que-
estos ingresos turísticos fueron de un orden muy superior, res-
pecto a la exportación de mercancías, especialmente durante --
los años de 1965 y 1966, debiéndose esto a que las exportacio-
nes mexicanas de mercancías se estacionaron, mientras que los-
servicios turísticos aumentaron en demanda por parte del turis-
mo internacional.

En el aspecto del ingreso turístico con la importación de
mercancías, la importancia del primero es mucho mayor ya que -
durante el año de 1966, con solo el ingreso que México obtuvo-
por concepto turístico, se podría haber pagado la mitad de las
importaciones que se efectuaron y que son esenciales para el -
desarrollo e industrialización del país.

Como lo apuntamos anteriormente es el Banco de México - quien lleva la Balanza de Pagos de nuestro país, y ya dentro - de la mencionada Institución es la Sub-Gerencia de Investiga-- ción Económica, la que tiene a su cargo la elaboración de esta cuenta, y la que ha editado un importante documento idóneo pa-- ra este apartado, y cuyo título se hace llamar: "ENCUESTA DE - TURISMO RECEPTIVO 1970-1973" (44) siendo que en este referido- testimonio se hace manifiesto que, en el marco de la estrate-- gia nacional de desarrollo económico el turismo exterior ocupa un lugar relevante ya que el ingreso de divisas generado por-- este concepto constituye uno de los renglones más significati-- vos en la composición de nuestra Balanza de Pagos.

La encuesta mencionada, se realizó por parte de esta de-- pendencia del Banco de México, en los principales puntos de sa-- lida de nuestros visitantes, y se justifica de la siguiente ma-- nera: "El presente documento tiene por objeto presentar los as-- pectos conceptuales que se relacionan con el tratamiento conta-- ble del Turismo, la descripción del método utilizado para cap-- tar la información básica y su cuantificación así como los - - principales resultados obtenidos para los años de 1970, 1971, - 1972 y 1973". (45)

Si bien la importancia del documento mencionado es repeti

(44) Sub-Gerencia de Investigación Económica. BANCO DE MEXICO, 1970-1973.

(45) Ibidem. Introducción, Página I.

damente mayor, para efectos de nuestro trabajo nos hemos de referir al último renglón de la cita que antecede, es decir por cuanto a los resultados obtenidos, en los cuales gráficamente-tendremos a la vista, cuantos turistas se internaron en México, el gasto total en dólares de los mismos, la permanencia media-cuantificada en días y finalmente un cuadro en el que orgánicamente se explica la influencia del Turismo en la Balanza de Pagos, durante el periodo comprendido en los años 1970 a 1973.

A modo de balance final de este apartado hemos de decir - que es necesario que México despliegue un mayor ímpetu para -- atraer corrientes turísticas, así como recíprocamente deberá - ser el turista más austero, me refiero al nacional, al emprender un viaje de placer ya que es conocido que el mexicano en - el exterior no sólo gasta sino despilfarra el dinero, lo cual - deviene en una fuga de divisas nociva para el país, loable es - escuchar las frases vertidas por el entonces Secretario de Turismo Julio Hirschfeld Almada, acerca del particular manifestando que: "los turistas nacionales que viajan al extranjero, actualmente, no dañan el ingreso de divisas por turismo internacional, porque de cada peso turístico que ingresa, salen actualmente del país sólo de seis a siete centavos". (46)

(46) Excelsior, 15 de enero de 1975. Economía y Finanzas. Página 20-A.

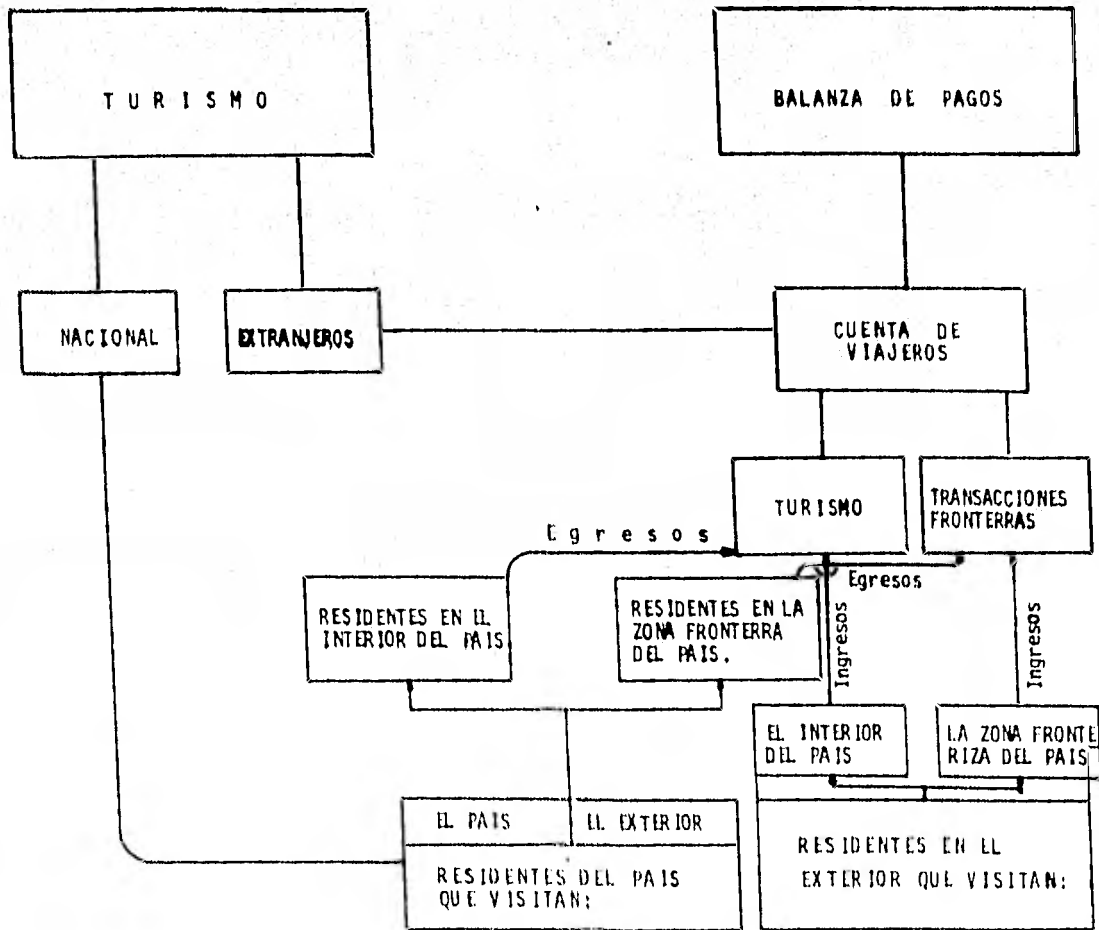
Finalmente, diremos que, en estos momentos de "reajustes-económicos", "reformas fiscales", y demás medidas fiscales para encarar la crisis económica occidental, el turismo es un elemento nivelador y equilibrador de la Balanza de Pagos, efectivo, por lo que cualquier estímulo que se de a este campo seguramente beneficiará grandemente por su rentabilidad creciente, y si aceptamos el pensamiento de Jean Furastie en el sentido de que "Una sociedad preindustrial no puede ser emisora, sino-receptora en el intercambio turfstico" (47) responderemos que si puede convertirse (el turismo) en uno de los elementos de importancia para el despegue económico de México.

México ocupaba en 1976 el quinto lugar en la recepción mundial de turistas y percibía el uno punto cinco por ciento del movimiento internacional y el dospunto cinco por ciento del gasto. La actividad turfstica daba empleo directo o indirectamente a 400 mil personas, en distribución de alimentos, bebidas y alojamientos, que contribuían con el once por ciento del valor agregado por el sector servicios y el dos punto siete por ciento del producto interno bruto. El turismo es un factor importante en la creación de empleos, además coadyuva en la descentralización de la actividad económica y contribuye con divisas para el financiamiento del déficit comercial, apor

(47) FOURASTIE, JEAN. Ocio y Turismo. Salvat, Barcelona, España. Página 116.

NUMERO DE TURISTAS RESIDENTES EN EL EXTERIOR QUE VISITARON EL PAIS

ANOS	1970	1971	1971	1973
TURISTAS	2,250,018	2,509,440	2,914,593	3,226,398
GASTO TOTAL (miles de dólares)	415,048	461,035	562,640	724,220
GASTO MEDIO (dólares)	184.46	183.72	193.04	224.47
PERMANENCIA MEDIA (dias)	12.3	11.9	10.5	11.0
GASTO MEDIO DIARIO (dólares)	15.00	15.47	18.45	20.34



taba un ingreso neto de 400 millones de dólares al año por turismo extranjero al interior y 590 millones de dólares al año por concepto de transacciones fronterizas.

EL TURISMO SOCIAL EN MEXICO

En la actualidad, el turismo, ya accesible a las mayorías y establecido como imperativo social implica cada vez más un volumen de complejas actividades que repercuten en la vida social y cultural de los pueblos. Después de la Segunda Guerra Mundial, y debido a la utilización de la turbohélice en la propulsión aérea, la aparición del jet, y ya más recientemente el transporte masivo de pasajeros. La expansión del automóvil, susceptible de ser aprovechado por sectores amplios de la población, además de la proliferación de las líneas de autobuses, ha contribuido notablemente a incrementar los desplazamientos colectivos, por carretera, debido, entre otras razones a sus tarifas económicas. Los medios de transporte regular con itinerarios fijos, son rápidos, cómodos, seguros y están al alcance del público en general. Se cuenta con disposiciones que reglamentan las actividades turísticas y laborales en forma que propicien el desarrollo armónico y equilibrado del ramo. Los organismos turísticos oficiales y privados planifican y desarrollan profesionalmente sus funciones, se presta, en fin, particular atención al Turismo Social, por lo que se advierte una

marcada tendencia a su práctica en masa. Diremos siguiendo a la investigadora Ana María García de Fuentes, que "...En México, el turismo es una de las actividades que en los últimos -- años se ha impulsado ampliamente a partir de la política económica de desarrollo que el Estado realiza. Desde el punto de - vista oficial esta actividad se define como básica para la economía nacional por dos razones: como generadora de divisas, al atribuírsele el papel de elemento equilibrador de la balanza - comercial (unido a las transacciones fronterizas), y como generadora de empleos, razón ésta última, por la que se atribuye - un interés social a su impulso". (48)

Importante, se hace notar, que en la Ley Federal de Turismo, vigente, se contempla ya en un apartado el fenómeno específico del Turismo Social, que en su artículo 83, dice: "...El - Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Turismo promoverá, fomentará y coordinará los programas y planes de Turismo Social que tengan por objeto el que todos los habitantes -- del país puedan participar en las actividades turísticas y sepropicie la identidad y solidaridad nacional mediante el conocimiento y aprovechamiento de los recursos que conforman el patrimonio turístico nacional. En dichos programas y planes seestimulará la creación y participación de Sociedades Cooperativ

(48) GARCÍA DE FUENTES, ANA MARÍA. Ob. cit. página 14.

vas, de prestadores de servicios turísticos y de consumidores de servicios turísticos y de proveedores de insumos, equipo, materiales y similares requeridos por el turismo".

Por determinación de la Ley, también la Secretaría de Turismo, promoverá la participación de los prestadores de servicios turísticos y de organismos públicos y privados para lograr una oferta razonable y proporcional de paquetes, planes y circuitos turísticos individuales, familiares o grupales a base de cuotas y tarifas reducidas. La Secretaría, además, para alcanzar los logros que se establecen anteriormente, formulará programas nacionales de Turismo Social por sectores obreros, campesinos, estudiantiles, juveniles magisteriales, burocráticos y otros, tomando en cuenta las necesidades características específicas, así como las temporadas propicias, eventos culturales, deportivos, patrios y de carácter local, buscando armonizar los períodos vacacionales para el aprovechamiento máximo de los recursos y la infraestructura turística nacional. Además la misma Secretaría, promoverá, estimulará y apoyará las inversiones que tengan por finalidad crear programas de turismo social, a través de sociedades, cooperativas, asociaciones y demás organizaciones creadas para tal finalidad.

Se inserta además en esta Ley, la coordinación, paso muy importante, con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para fomentar el turismo social entre las organizaciones de --

trabajadores. La formulación de un Plan de Turismo, por parte de la mencionada Secretaría, es relevante, toda vez que se encargará de coordinar, y prever la participación de las entidades públicas y privadas de seguridad social, que de una u otra manera realizan campañas y promociones de turismo social a los sectores de menores posibilidades, esto es una realidad, ya -- que en la práctica las instituciones oficiales conocidas como Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el CREA, promueven planes de turismo social, entre sus agremiados, facilitándoles con paquetes, planes, promociones y demás ventajas de oferta turística, su recreación sana y familiar, dentro de sus posibilidades económicas.

Finalmente hemos de hacer notar que la expresión Turismo-Social, sólo podrá ser utilizada en la promoción y difusión turísticas con previa autorización de la Secretaría de Turismo.

Institucionalmente, dentro de la Estructura Orgánica de la Secretaría de Turismo, se encuentra incluida una Dirección-General de Turismo Sociocultural, misma dependencia que, está encargada de: "...promover, formular, coordinar y ejecutar, en su caso, los programas de turismo sociocultural, con base en la oferta y demanda turística nacional, dentro del Sistema de Planeación Turística", según reza la Ley Orgánica de esa dependencia.

Dentro de la Estructura Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y conforme a lo establecido en su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día primero de enero de 1980, se crea la Dirección General de Turismo, misma que en coordinación con la Secretaría de Turismo, programará la actividad turística en el Distrito Federal, organizando, vigilando y fomentando su desarrollo.

Los esfuerzos por llevar a cabo los requerimientos de las clases más desprotegidas, en materia de recreo y esparcimiento, han cristalizado en estos instrumentos jurídicos de vanguardia, por lo menos en nuestro medio y ámbito jurídico, ya que otros países con un modelo de organización social o industrial más avanzada, estos logros y conquistas ya se han instrumentado hace tiempo, pero en México, tradicionalmente el turismo era y en alguna medida lo es todavía, privativo de las clases con más recursos económicos, o de clases medias altas, las que tienen la capacidad en un momento dado de trasladarse a cualquier lugar de recreo, sin necesidad de echar mano de planes o paquetes económicos que les permitan una reducción importante en las tarifas turísticas.

Actualmente, y es conocido por todos, gracias a las campañas publicitarias por diversos medios de comunicación, ciertos sectores de la población, en este caso los jóvenes, pueden acudir a Albergues de la Juventud, patrocinados por CREA, y hacer

uso de dichas instalaciones a bajos precios y con la seguridad de encontrar un buen servicio y seguridad. Asimismo existen Hoteles Institucionales, de las diversas entidades gubernamentales que promueven paquetes entre sus trabajadores donde las cuotas o precios son mínimos atendiendo a la calidad de los servicios que se prestan.

Sin duda, esto es un logro y una conquista para las clases trabajadoras y económicamente débiles, quienes ya estarán en posibilidad de conocer su propio país en condiciones no lesivas para su menguada economía, y como respuesta a los postulados más revolucionarios de las Leyes Laborales emanadas del gobierno, que suponen el derecho del trabajador a tener solaz y esparcimiento con dignidad.

CAPITULO CUARTO

BREVE ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO DEL
TURISMO

- A).- El Fondo de Garantía y -
Fomento del Turismo.
- B).- El INFRATUR,
- C).- El FONATUR,
- D).- El Banco Nacional de Tu-
rismo, S. A.

EL FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO DEL TURISMO

Aunque el organismo cuyo título se apunta anteriormente - no fue cronológicamente el primero en proporcionar al Turismo- los créditos y financiamientos para su operación y desarrollo, si lo es oficialmente, es decir creado por el Estado para satisfacer las necesidades de una actividad creciente y en aumento.

Sabemos que antes de la creación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, las personas u organismos dedicados al turismo obtenían ingresos, financiamientos y créditos, generalmente provenientes de la Banca Privada, de Inversiones extranjeras, de Inversiones Nacionales y de créditos obtenidos por medio de Nacional Financiera, S.A.

Es así como hasta el año de 1955, por decreto del H. Congreso de la Unión expedido el día 14 de noviembre y publicado el día 13 de diciembre de ese mismo año, con fe de erratas, publicada el 15 de diciembre de ese mismo multitudinario año, se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, cuyo manejo - en fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S.A., formando su patrimonio con la cantidad de \$50,000,000.00, más las asignaciones que anualmente le fijó el Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones que realizaran los Gobier--

nos de los Estados y la de los particulares.

El Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, constituido - por un Comité Técnico integrado por representantes del Departamento de Turismo, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, del Banco de México S.A. y Nacional Financiera S.A. fue previsto en su creación por la Ley Federal de Turismo del año 1949, en cuyo artículo 16 se menciona que "para el fomento del turismo, además de las partidas que el presupuesto de la Federación destinara al respecto, se creara un fondo destinado al mismo objeto con las aportaciones -- que realizaran los gobiernos de los Estados y los particulares".

En fecha 19 de marzo de 1957 se celebró un contrato de fideicomiso entre el Gobierno Federal y la Nacional Financiera - S.A. por medio del cual el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo tendría por objeto:

I.- El Estudio y desarrollo de nuevos centros turísticos y al fomento de los ya existentes, cooperando así con las Secretarías de Estado, Gobiernos Locales y las Instituciones u Organismos Públicos y Privados que estén vinculados con estos objetos;

II.- El Estímulo de la afluencia turística nacional y extranjera en coordinación con las autoridades, organismos estatales y empresas privadas, y

III.- El fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas, así como las conexas o vinculadas con ellas, auxiliándolas en sus necesidades económicas.

Durante el mes de mayo de ese mismo año de 1957, el Secretario de Hacienda y Crédito Público expidió las reglas para la conservación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.

Hemos de destacar que las actividades del citado Fondo - por cuanto al fomento a la industria turística, conforme a los pocos estudios que se han dedicado a él, como "El Fondo de Garantía y Fomento del Turismo" efectuado por Nacional Financiera, S.A., se dirigieron hacia el sector hotelero principalmente, es decir, su enfoque se dirigió al financiamiento para la construcción, renovación y acondicionamiento de hoteles, siendo ésta su actividad en un 99%, la mínima parte de sus funciones reales fue la de fomentar proyectos turísticos tales como la creación de dos balnearios en el Bajío, y un Teleférico en el Norte del País, estos últimos proyectos hacia los años - 1971 y 1972.

Según el dicho del Licenciado Alfonso Noriega Cantú, - - quien fuera Director del mencionado fondo, y del Licenciado -- Raúl Delgado Ojeda, economista destacado también del fondo multicitado, la función principal del Fondo tomando en cuenta sus posibilidades financieras, fue la de fomentar a la iniciativa-privada, en el renglón de hotelería, y efectuar estudios econó

micos sobre la situación que guardaba el turismo en los años - en que este Fondo funcionó.

Desgraciadamente en la actualidad los Informes Anuales - del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, se han perdido -- inexplicablemente, ya que en la fusión de que fueron objeto - FOGATUR e INFRATUR, otro organismo del cual hablaremos más adelante, los documentos mencionados al ser entregados a otras manos se perdieron de vista, y ya no se encuentran por ninguna parte.

No obstante sabemos que el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo cumplió fielmente con los fines para los que fue creado, siendo significativo que el autor Diego G. López Rosado manifiesta que "De febrero de 1965 a diciembre de 1968, el FOGATUR, estimuló al sector hotelero otorgando créditos por 163,954,890.00, siendo la distribución anual como sigue:

ANOS	CREDITO	CAPACIDAD GENERAL
1965	\$ 18,230,000	970 habitaciones
1966	32,300.000	1192 "
1967	65,770,000	1516 "
1968	47,654,890	1351 "

De todos los campos de la industria turística quien duda de la importancia del sector hotelero, ya que por su propia naturaleza es fácil de detectar, pues se rige por el número de habitaciones y es calculado promedialmente el costo de cada una de éstas, aunque actualmente ha cambiado diametralmente -- por la escasez de materiales para construcción, y el aumento -- de la mano de obra de referencia, se consideraba que la misma habitación individualmente considerada en 1972, respondía a -- una inversión de 150,000.00 pesos, siendo esta cifra promedio, ya que algunos autores han considerado aún la suma de - - - -- 300,000.00 pesos como inversión por habitación, variando ésta -- según la zona geográfica y la categoría del hotel.

Según referencia de un documento denominado Reporte Anual de Financiamiento Fonatur Nafinsa 1974, hemos sabido que en -- los últimos tiempos de funcionamiento del Fogatur, se incrementó ampliamente su perspectiva de operaciones de la manera siguiente: "En el lapso comprendido de 1957 a 1972, se autorizaron operaciones por un monto de 569.3 millones de pesos, en el año de 1973 la cifra fue de 378.7 millones, incrementándose para 1974 a 1159.9 millones de pesos". (50)

Este documento nos ofrece una información valiosa, toda vez que han desaparecido los Informes Anuales del Fogatur y el

(50) REPORTE ANUAL 1974. Fonatur Gerencia de Finanzamientos. Nacional Financiera. S.A. 1974, Página 3.

Único vestigio oficial de su actuación es a manera estadística, el citado informe.

Sabemos, por otra parte que el Fogatur, durante los cuatro primeros años de existencia apenas superó la cantidad de diez millones de pesos, promedio por año en operaciones aprobadas, para fomento del turismo, dirigiendo sus objetivos hacia la construcción y ampliación de hoteles, compra y conservación de mobiliario de las mismas unidades, siendo los fomentados centros turísticos como Acapulco, Veracruz, Guadalajara, Tampico y algunos centros vacacionales de regular importancia en el Bajío.

El año de 1962, se señala como el más importante en diez años, ya que en ese periodo anual se concertan operaciones por 91 millones de pesos, suponemos que haya intervenido para tal auge, la figura del Licenciado Adolfo López Mateos, sólo durante los años de 1964 y 1968, la cifra monto de las operaciones de fogatur, parece alcanzar la de 1962, pero no llega a superarla en este periodo de diez años se acrecienta la importancia del turismo, por lo que se encaminan las operaciones de financiamiento hacia zonas como el Estado de Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y la Península de Yucatán, empleándose los fondos para construcción de hoteles, ampliación de los mismos, formación de los llamados "trailer parks" o espacios para estacionamiento de remolques, destinándose una mi-

nima parte para efectuar estudios técnicos sobre centros turísticos.

La actividad del Fogatur siguió pendiente del proceso increscendo del turismo, aunque en algunas ocasiones se vió limitado por su propia capacidad financiera, mismo fenómeno que -- nos relatara un funcionario del mencionado Fondo, quien nos declaró que para créditos refaccionarios contaban con un millón-- quinientos mil pesos aproximadamente, y para habilitación y -- avío contaban con quinientos mil pesos, lo cual no es posible-- comparar con las cantidades que actualmente se disponen para -- tales operaciones superando los ciento veinte millones de pe-- sos, según mismo dicho del funcionario interrogado.

En los años de 1972, 1973 y principios de 1974, el Foga-- tur emprende sus más ambiciosos proyectos, como son Cancún en-- Quintana Roo, y en el Estado de Guerrero: Iztapa, y en colabo-- ración con otro organismo de infraestructura turística, promue-- ve la primera fase de dichos proyectos.

Los proyectos arriba citados serán estudiados con más de-- tenimiento cuando tratemos el organismo de infraestructura que planteó su desarrollo, por ahora diremos que el Fogatur, encar-- gado de dar los créditos para la concepción, y desarrollo de -- la primera fase de los citados proyectos, aprobó durante el -- año de 1973, operaciones por 378 millones de pesos, para el fo-- mento del turismo.

En ese mismo año de 1973, el Fogatur, distribuye operaciones en 19 entidades federativas, incluyendo 33 ciudades de importancia, destinándose la gran parte de los fondos, 303 millones de pesos, para la construcción de hoteles nuevos, 13.4 millones de pesos para la ampliación de hoteles y 61.7 millones de pesos entre Condominios Hoteleros, Trailer park y otros proyectos turísticos.

En las operaciones aprobadas el año de 1973, el 5.1% del monto total de financiamiento fue comprometido a un plazo máximo de 5 años, de más de 5 a 10 años a 54.2% y de 10 hasta 15 años a 40.7%, esto tuvo que ser modificado por necesidad de lograr una mayor revolvencia en los recursos del fondo, lográndose la modificación mencionada durante el año de 1974.

El financiamiento autorizado permitió en ese año de 1973, incrementar la oferta de cuartos de hotel en 2089, los cuales actualmente ya están en servicio.

El Fondo autorizó financiamientos para realizar mejoras - en 1973, a hoteles que necesitaban adaptaciones, y compra de mobiliario y equipo en 551 cuartos de hotel.

Con base a las inversiones realizadas, el número de cuartos de hotel en operación y su categoría, se generaron 1670 empleos como resultado de los financiamientos realizados.

Realizando una evaluación de la actividad del Fogatur, he

mos de decir que tomando en cuenta sus objetivos señalados por la Ley que lo previó y el contrato que lo pone en circulación, el Fogatur cumple durante dieciocho años con la finalidad de - fomentar al turismo, en el aspecto de hotelería principalmente, habiéndose acercado la iniciativa privada casi exclusivamente a solicitar financiamientos para la construcción, ampliación y mantenimiento de sus instalaciones de hospedaje, efectuándose - estudios de mercado turístico, y de nuevos centros de esparcimiento, cooperó con el Consejo Nacional de Turismo a fin de emprender campañas de estímulo a la afluencia turística nacional o extranjera, se constituyó como primer motor financiero para la iniciativa privada en los tiempos en que el turismo empezaba ya a ser una importante actividad de estabilización de balanzas comerciales.

Puede ser que en los últimos años de su existencia y debido a su limitación financiera, dicho Fondo no haya reunido ya los requisitos de una institución actualizada eficiente para la demanda de servicios financieros al servicio del turismo, - pero la huella positiva de su actuación ha quedado ahí en los sitios de interés turístico, que con su ayuda financiera se -- promovieron, podemos decir que su desaparición como Fogatur, - se debió a una decisión política en parte, pero debemos estar concientes que la renovación de las instituciones es un fenómeno necesario.

Las operaciones que llevó a cabo el Fogatur de acuerdo -- con el decreto que lo prevee establecen una base sólida para -- los futuros organismos de fomento al turismo, ya que en esen- -- cia no ha existido una modificación por cuanto a sus activida- -- des materiales, podemos observar que el garantizar a las insti- -- tuciones de crédito privadas los créditos que se otorguen a -- las empresas turísticas, asimismo como dar garantías a los va- -- lores que las mismas instituciones de crédito emitan con el -- propósito de destinar los recursos provenientes de ellos al fo- -- mento de la actividad turística, son operaciones que tienen -- una vigencia actual en el estímulo del turismo, a través de -- instituciones tales como Sociedad Mexicana de Crédito Indus- -- trial, S.A., el Grupo Banamex, Somex, S.A., Financiera del - - Atlántico, S.A., Financiera Aceptaciones, S.A., Banco Minero y Mercantil, S.A. y principalmente Nacional Financiera, S.A. se- -- abren créditos a las empresas dedicadas al turismo, esta prác- -- tica se va a seguir empleando para los más nuevos organismos - -- de fomento al turismo.

Operaciones de descuento a las instituciones privadas de -- crédito para que a su vez éstas los otorguen a las empresas de -- dedicadas al turismo, la adquisición de valores emitidos por ins- -- tituciones de crédito, para el fomento del turismo son otras - -- de las que constituyen un modelo para la actividad financiera- -- turística y que se constituyeron como esenciales en el funcio- -- namiento del Fogatur.

Hemos de observar, como en los siguientes organismos que estudiaremos, las bases sobre las que el FOGATUR se estableció siguen casi sin cambios de fondo, inicialmente en su modalidad de fideicomiso, en su previsión legislativa, y en sus operaciones, tal es la importancia de este Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, que desapareció para dar lugar a otro organismo - más adecuado a la realidad actual, y principalmente por su poderío económico y financiero, ya que los proyectos más ambiciosos de la historia del turismo en México, los llevaría a cabo - el organismo que nació a la fusión de FOGATUR con INFRATUR, de nominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

EL INFRATUR

Con esta denominación fue conocido el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, organismo que según el contrato de Fideicomiso que le dió vida, y fue celebrado el 22 de mayo de 1969, entre el Gobierno Federal, representado por el Subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Licenciado Jesús Rodríguez y Rodríguez, y por el Banco de México, representado por el Señor Don Rodrigo Gómez, tenía por objeto: "Promover y realizar las obras de infraestructura turística relacionadas con un programa elaborado por el propio gobierno, para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia, y la mejora sustancial de otros que han probado -

ya su potencialidad como foros de atracción".

El mencionado contrato tiene como antecedente el oficio--305-V-15706 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, --por medio del cual se comunica al Banco de México la determi--nación del Gobierno Federal de constituir un fideicomiso para los fines señalados con anterioridad.

El patrimonio del mencionado Fondo se constituiría con una aportación inicial de 30,000,000.00 de pesos, recursos procedentes de organismos nacionales y del exterior, mismos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público canalizaría para fines del fideicomiso, con los productos de las operaciones --del fideicomiso y la inversión de dichos recursos y aportaciones oficiales.

La duración del fideicomiso sería indefinido y no mayor a treinta años (sic), siendo que el fideicomitente se reservaba en todo momento el derecho de revocarlo. Este contrato se registró con el número 1363 del Registro de Inversiones Financieras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 18 de junio de 1969.

El Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, realizó dos proyectos turísticos integrales, exclusivamente, como hemos podido investigar, y lo fueron el Proyecto Cancún y el Proyecto Iztapa-Zihuatanejo, en ambos casos el concepto de proyecto turístico integral incluye un aeropuerto internacional -

capaz de recibir los grandes aviones de retropropulsión, una zona turística cuya infraestructura está planeada para construir más de 15,000 cuartos de hotel, campos de golf, centros de Convenciones, etc. y una ciudad planeada para ser ocupada hasta por 70,000 habitantes, con niveles de urbanización y servicios públicos iguales a los de la zona turística endonde la población trabajadora además de una oportunidad de empleo puede tener un sitio donde vivir digna y decorosamente superando los contrastes sociales que suelen ocurrir en muchos centros turísticos del mundo.

Las inversiones del Gobierno Federal ascienden a cerca de 600 millones de pesos por proyecto, la fórmula financiera que se aplica permite que a través de la venta de terrenos urbanizados estas inversiones sean recuperables y mediante un sistema de subsidio cruzado el precio de los terrenos y las cuotas por servicios públicos para la población trabajadora sean subsidiados cubriendo éstos con las recuperaciones por venta de terrenos y por tarifas en la zona turística.

El proyecto Cancún, en la costa de Quintana Roo está ya terminado, por cuanto a infraestructura y servicios. Desde el punto de vista del desarrollo turístico y ocupacional ha constituido un éxito.

En la Zona turística y ocupacional existen ya 18 hoteles representando un total de 1809 cuartos. Estos establecimien-

tos representan una inversión privada de 475 millones de pesos correspondiente el 85.7% a capital mexicano y el 14.3% a extranjero, que en ningún momento representa mayoría sobre aportes nacionales.

La población de Ciudad Cancún ha crecido de 117 habitantes en 1970 a 10,000 habitantes en la actualidad.

Durante el mes de diciembre de 1973 la industria de la construcción derramó en salarios 47 millones de pesos, y el salario real en Cancún es el más alto del país.

El Proyecto Cancún constituye un polo de desarrollo que provee una alternativa ocupacional para la península de Quintana Roo.

El Proyecto Iztapa-Zihuatanejo con un presupuesto de inversión de 550 millones de pesos, desarrolla también tres aspectos fundamentales que integraron su plan maestro.

Primero: un aeropuerto internacional que representa una inversión de 150 millones de pesos, con todas las facilidades para recibir los más modernos aviones.

En segundo lugar, la urbanización de la actual ciudad de Zihuatanejo con servicios para 35,000 habitantes y en tercer lugar la zona turística de Iztapa con facilidades y servicios para instalar de inmediato 5500 cuartos de hotel además de la construcción de un campo de golf y residencias. Ya está en --

construcción el primer hotel de gran capacidad y en proyecto - 1300 cuartos más que estarán en servicio en unos días más.

Otros proyectos hoteleros para fechas posteriores abarcan negociaciones por otros 1700 cuartos.

Es menester explicar que el INFRATUR se vió auxiliado financieramente por el FOGATUR, mismo que en el mes de junio de 1973, por iniciativa del Gobierno Federal, reestructuró sus reglas de operación, para estimular mayormente a la industria turística, la participación del Fogatur según algunos funcionarios autorizados, era para el fomento de servicios, mientras que el INFRATUR dirigía sus actividades hacia la Infraestructura.

El día 31 de marzo de 1974, cesó en sus funciones el - - INFRATUR, el que fue fusionado junto con FOGATUR para la creación de un nuevo Fondo previsto en la Ley Federal de Fomento al Turismo.

Es la mencionada Ley, la que en su artículo quinto transitorio dice: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los actos que procedan para que los derechos y obligaciones del fideicomiso denominado Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, se trasmitan al Fondo Nacional de Fomento al Turismo". La decisión que llevó a cabo la fusión de estos organismos estudiados con antelación, obedece en primer término según el que escribe, a una determinación de tipo polif

tico, ya que en realidad las actitudes y motivación del Ejecutivo Federal, para crear un organismo nacional para el fomento del turismo, no eran las suficientes para la justificación de la fusión.

Se había planteado la dualidad de funciones de INFRATUR y FOGATUR, pero a raíz de la reestructuración de las reglas de operación de éste último, los proyectos turísticos iban con -- buen destino.

Si es que era necesario crear otro organismo que fomentara al Turismo, lo indicado, según criterio personal, era prever la creación de una Financiera o un Banco, en mejor caso, para el fomento del turismo a nivel nacional.

EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

Debido a la importancia que tiene el turismo en México, y dada la necesidad de coordinar en forma efectiva los esfuerzos encaminados a su desarrollo integral, el Gobierno Federal constituyó el 16 de abril de 1974, conforme al contrato de fideicomiso celebrado el día 29 de marzo de 1974, por el señor Licenciado Mario Ramón Beteta, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y por el señor Ingeniero José Terrones Langone, Director de Empresas y Fideicomisos y Delegado Fiduciario de Nacional Financiera, S.A., el fideicomiso denominado FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, FONATUR, administrado precisamente por-

Nacional Financiera, S.A.

Este fideicomiso fue el resultado de la fusión de los Fondos de Garantía y Fomento al Turismo, Fogatur, e Infratur o -- Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, el primero ad ministrado por Nacional Financiera, S.A. y el segundo por el -- Banco de México, S.A.

La creación de dicho Fondo Nacional de Fomento al Turismo se prevee en la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1974.

Esta Ley Federal dicta que este organismo deberá estable- cerse "con objeto de asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo" debiendo ser operado de confor midad con las normas contenidas en la misma Ley, en el contrato de fideicomiso que le da la vida, y las reglas de operación que le señalan de manera específica su funcionamiento mismas que ex pida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opi nión de la Secretaría de Turismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de su Departamento de Inversiones Financieras, en el oficio número 305-V-7611 de fecha 4 de marzo de 1974, comunicó a Nacional Fi- nanciera lo siguiente: "El artículo 49 de la Ley General de Fo- mento al Turismo establece la creación del Fondo Nacional de Fo- mento al Turismo, que será operado en fideicomiso por la insti- tución fiduciaria que señale el Ejecutivo Federal de conformi--

dad con las normas contenidas en la propia ley, en el contrato de fideicomiso que a efecto se celebre, y en las reglas de operación que expida esta Secretaría, oyendo la opinión del Departamento de Turismo".

En este mismo documento se le notificó a Nacional Financiera, S.A., por parte del representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Mario Ramón Beteta, que a propuesta de éste mismo ante el Lic. Luis Echeverría, Presidente de la República, había tenido a bien señalar a NAFINSA, como la Institución fiduciaria, que tendría a su cargo el desempeño del fideicomiso relativo al Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Ya en el contrato de fideicomiso, mismo de fecha 29 de marzo de 1974, se hace constar que la operación del Fondo, se establecen las siguientes cláusulas:

I.- El Gobierno Federal destina, en fideicomiso, para la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, las obligaciones y derechos que componen el patrimonio del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y del Fondo de la Promoción de Infraestructura Turística, para tal efecto se designa como "fiduciaria" a Nacional Financiera, S.A., quien acepta el cargo que se le confiere y protesta su fiel y legal desempeño.

II.- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo se integrará con: I.- El Patrimonio de los Fondos de Garantía y Fomento del

Turismo y de Promoción de la Infraestructura Turística, cuya transmisión se efectuará conforme lo establece en la Cláusula-Primera transitoria de este contrato. 2.- Las aportaciones -- del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales, de los organismos y de las empresas públicas y de los particulares. 3.- Los créditos que previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se obtengan de fuentes nacionales e internacionales. 4.- El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos; y 5.- Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

III.- El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá por objeto: asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo. Para cumplir con esta finalidad el Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá las siguientes funciones la "fiduciaria":

- a).- Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística;
- b).- Llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos y el fomento de los ya existentes que le encomienda el Departamento de Turismo;
- c).- Fomentar y orientar a la inversión privada hacia zonas y proyectos turísticos de interés nacional;
- d).- Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos;

e).- Garantizar a las Instituciones de Crédito, los préstamos que otorguen a personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas a éstas;

f).- Garantizar la amortización y pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de Instituciones de Crédito, con el Propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que con ellos se obtengan;

g).- Suscribir acciones de sociedades dedicadas a actividades del turismo, con carácter de inversión transitoria;

h).- Adquirir obligaciones y valores emitidos por instituciones de crédito, para el fomento del turismo;

i).- Descontar a las instituciones de crédito, títulos de crédito, otorgados a personas dedicadas al turismo;

j).- Otorgar créditos a las personas dedicadas al turismo;

k).- Emitir certificados de participación;

l).- Otorgar créditos directos para el uso de los planes y paquetes de turismo social interior, que formule el Departamento de Turismo;

m).- Administrar en cuentas individuales el fondo de seguro y ahorro de los guías y guías-choferes; y

n).- Los demás relacionados con la finalidad del Fondo - que le señale el Ejecutivo Federal.

Las operaciones a que se refieren los incisos j y l de esta cláusula, quedan sujetos a la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV.- La "fiduciaria" no estará obligada a dar los avisos ni a hacer las notificaciones a que se refiere la fracción IX del artículo 45 de las Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares, pero proporcionará al "Gobierno" los informes que éste le solicite respecto de la operación del fideicomiso.

V.- De conformidad y para todos los efectos de lo dispuesto por el párrafo tercero fracción IV del artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se crea un comité técnico y de distribución de Fondos, que se integrará por seis miembros, sin perjuicio de que pueda aumentar el número en el caso previsto en el párrafo siguiente: corresponde el nombramiento de un propietario y su respectivo suplente, a cada una de las siguientes entidades: a).- Departamento de Turismo; b).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c).- Secretaría de Patrimonio Nacional; d).- Secretaría de la Presidencia; e).- Banco de México, S.A. y f).- Nacional Financiera, S.A.

Se invitará a formar parte del Comité, con voz pero sin voto, a un representante común de la Confederación de Cámaras Industriales, a un representante del Congreso Nacional Perma-

nente Agrario y a un representante del Congreso del Trabajo, - que lo será un representante de los sindicatos mayoritarios relacionados con la actividad turística.

Al Jefe del Departamento de Turismo corresponderá la representación del mismo ante el Comité y fungirá como su Presidente.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos y el Presidente tendrá voto de calidad.

El Director General del Fondo Nacional de Fomento al Turismo concurrirá a las sesiones con voz, pero sin voto;

VI.- Se considerará legalmente instalado el Comité siempre y cuando estén presentes cuatro de sus miembros con derecho a voto;

VII.- El Comité Técnico y de Distribución de Fondos tendrá las siguientes facultades:

- 1.- Aprobar los programas, planes, proyectos y presupuestos anuales de operación;
- 2.- Fijar las condiciones generales para la adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración de inmuebles;
- 3.- Determinar las bases generales de los convenios y contratos para ejecutar obras y administrar servicios;
- 4.- Fijar las primas por el otorgamiento de garantías y -

los intereses por las operaciones que se realicen;

5.- Autorizar las operaciones del fideicomiso;

6.- Expedir su reglamento interior;

7.- Facultar a la persona o personas que estime pertinente para autorizar créditos y operaciones dentro de los límites que el propio Comité o las Reglas de Operación señalen y,

9.- Las demás que le atribuyan la Ley Federal de Fomento al Turismo, las Reglas de Operación y el presente contrato de fideicomiso.

VI.- Para el desempeño de su cometido, la "Fiduciaria" a propuesta del Presidente de la República designará un Delegado fiduciario Especial que con el carácter de Director General -- del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, tendrá las siguientes funciones:

a).- Representar a la "fiduciaria";

b).- Ejecutar las resoluciones del Comité Técnico y de -- Distribución de Fondos;

c).- Elaborar los programas, planes, proyectos, presupuestos y estados financieros anuales del Fondo;

d).- Las demás que le atribuyen la Ley Federal de Fomento al Turismo, las reglas de operación y el presente contrato.

IX.- Corresponde al "Gobierno" y a la "Fiduciaria" respec

tivamente, el derecho a designar al Secretario y Prosecretario de actas, del Comité Técnico;

X.- El patrimonio del presente fideicomiso podrá ser incrementado por el "Gobierno", sin necesidad de que los incrementos sean formalizados por escrito, bastando que la "fiduciaria" acuse recibo de las cantidades que se le entreguen destinadas a los fines del fideicomiso con indicación, en cada caso del monto total fideicomitado a la fecha respectiva;

XI.- Cuando la "fiduciaria" tenga en su poder fondos fideicomitados que estén ociosos, los invertirá en valores emitidos por instituciones nacionales de crédito, incluyendo a la Fiduciaria, de aquellos que produzcan la tasa más alta de rendimiento y que sean fáciles de realización;

XII.- Los honorarios de Nacional Financiera, S.A. por el desempeño del fideicomiso, serán convenidos posteriormente entre la "fiduciaria" y el "gobierno" en un plazo no mayor de 60 días;

XIII.- Los gastos que demande el manejo del Fondo serán cubiertos con cargo al patrimonio del mismo fideicomiso;

XIV.- El "Gobierno" se reserva el derecho de revocar el presente fideicomiso y el sustituir a la "Fiduciaria" por cualquier otra institución fiduciaria.

T R A N S I T O R I A S

PRIMERA.- Para los efectos previstos en el punto 1 de la Cláusula Segunda de este contrato y en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Fomento al Turismo, - el "Gobierno" como fideicomitente y fideicomisario único de -- los Fondos de Garantía y Fomento del Turismo, y de Promoción - de Infraestructura Turística, comunicará a las Instituciones - Fiduciarias de dichos Fondos, sus instrucciones para que transmitan los patrimonios de los fondos mencionados al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, y otorguen los documentos públicos - o privados que sean necesarios y celebren contratos y convenios que se requieran a fin de que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo sustituya en todos sus derechos y obligaciones - al Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y al Fondo de Promoción de Infraestructura Turística. Los inventarios y balances con base en los cuales se efectuará la transmisión serán cortados según números al 31 de marzo de 1974.

SEGUNDA.- La "Fiduciaria" comunicará a los acreedores y - deudores de los Fondos de Garantía y Fomento del Turismo, y de Promoción de Infraestructura Turística, la transmisión de los - derechos y obligaciones de dichos Fondos al Fondo Nacional de Fomento al Turismo. La propia "Fiduciaria" recabará la constancia de la notificación y la conformidad del interesado en - los casos en que legalmente sea necesario.

TERCERA.- Los Fondos de Garantía y Fomento del Turismo y de Promoción de Infraestructura Turística continuarán sus operaciones normales hasta el 31 de marzo de 1974.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo iniciará sus operaciones a partir del Primero de abril de 1974.

A partir de esta fecha, la "Fiduciaria", podrá celebrar a nombre del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, operaciones - autorizadas con anterioridad al 1o. de abril de 1974, por los Comités Técnicos del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y de Promoción de Infraestructura Turística.

El presente contrato de fideicomiso mediante el cual se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, se hace constar en once ejemplares autógrafos, de los cuales quedan ocho en poder del "Gobierno", y tres en poder de la "Fiduciaria". México, D.F. a 29 de marzo de 1974. Gobierno Federal. Lic. Mario Ramón Beteta. Sub-secretario de Hacienda y Crédito Público. Nacional Financiera, S.A. Ing. José Terrones Langone. Director de Empresas y Fideicomisos y Delegado Fiduciario". (51)

Este fué el documento que le dió vida al organismo que, - creado por el Estado, fomentaría la actividad turística con la importancia que ningún otro organismo había tenido con anterior

(51) Contrato de Fideicomiso entre el Gobierno Federal y Nacional Financiera, S.A. del 29 de marzo de 1974.

ridad, es por esto que no soslayamos su importancia transcribiéndolo en su integridad.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo, siguió operando no obstante las reformas al artículo 49 de la Ley Federal de Fomento al Turismo, que quedó como sigue: "...Se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo que será entregado en fideicomiso a la institución fiduciaria que señale el Ejecutivo Federal y que será operado de conformidad a las normas contenidas en la presente Ley, en el contrato de fideicomiso que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la fiduciaria y en las Reglas de Operación que expide dicha Secretaría, oyendo la opinión de la Secretaría de Turismo". Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de enero de 1975.

Finalmente la Ley Federal de Turismo del 15 de enero de 1980, contempla de nueva cuenta la existencia del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, que en su artículo 47 a la letra dice: "El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá por objeto asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional, ajustando sus acciones al Plan Nacional de Turismo". De esta manera se vigoriza ya su actuación con la mención en la nueva instrumentación y se manifiesta que para cumplir con los propósitos del Fondo, se atenderá a: Impulsar-

la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística, llevar a cabo el desenvolvimiento de nuevas zonas de desarrollo turístico, centros e instalaciones, y al fomento de las ya existentes; promover, fomentar y orientar la inversión de los sectores público, social y privado hacia zonas de interés y desarrollo turístico y nuevos proyectos; adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos; otorgar las garantías que en cada caso determine, sobre préstamos que concedan las instituciones de crédito a personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas con éstas; garantizar, cuando proceda, la amortización y pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones de crédito con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que con ellos se obtengan; suscribir transitoriamente acciones de sociedades dedicadas a actividades del turismo; suscribir obligaciones y valores emitidos por las instituciones de crédito, para el fomento y desarrollo del turismo; descontar a las instituciones de crédito, de acuerdo con sus recursos, títulos provenientes de créditos otorgados a personas dedicadas a actividades turísticas principales o conexas; otorgar créditos a personas físicas, a sociedades mercantiles civiles, cooperativas y a otras entidades sociales y económicas dedicadas a las actividades turísticas; emitir certificados de participación; otorgar créditos a personas físicas, a socieda-

des créditos directos que sirvan para el uso de los planes y - paquetes de Turismo Social que formule o apruebe la Secretaría de Turismo, así como aquellos que tiendan a la capacitación turística; administrar, en cuentas individuales, el fondo de seguro y ahorro de los guías y guías-choferes y finalmente se decide que las demás relacionadas con el objeto del Fondo que se hayan estipulado en el contrato de fideicomiso respectivo.

Según la Ley Federal de Turismo, el patrimonio del Fondo se integrará de la siguiente manera: I.- Por las aportaciones que determinen los gobiernos Federal, del Departamento del Distrito Federal, Estatales y Municipales, y los organismos y empresas públicos y privados; II.- Los créditos que, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se obtengan de fuentes nacionales o internacionales; III.- El producto de sus operaciones; y IV.- Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto. Asimismo se establece que el mencionado fideicomiso tendrá un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, mismo que estará integrado por un presidente - que será el Secretario de Turismo y por representantes de las entidades siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Banco de México S.A. y Nacional Financiera, S.A., se podrá hacer la invitación a que formen parte del Comité a representantes de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y de la Confederación de Cámaras Industriales, quienes tendrán representante común ante-

dicho Fondo.

Cada representante tendrá un suplente, las resoluciones - se tomarán por mayoría de votos y el presidente tendrá voto de calidad, el Director del Fondo concurrirá a las sesiones con - voz.

El Comité Técnico tiene las siguientes facultades: Apro-- bar los programas, planes, proyectos y presupuestos anuales de operación; fijar las condiciones para la adquisición, urbaniza-- ción, fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración - de inmuebles; determinar las bases generales de los convenios- y contratos para ejecutar obras y administrar servicios; fijar las primas por el otorgamiento de garantías y los intereses -- por las operaciones que se realicen; autorizar las operaciones del Fideicomiso; expedir su reglamento interior y las demás -- que le atribuya la propia Ley Federal de Turismo, las Reglas - de Operación y el contrato de fideicomiso.

El Fideicomiso, tendrá un Delegado Fiduciario Especial, - que con el carácter de Director General será propuesto por el - C. Presidente de la República a la institución fiduciaria.

Las funciones que desempeña el Director son: Representar a la fiduciaria, ejecutar las resoluciones del Comité Técnico, elaborar los programas, planes, proyectos, presupuestos y esta-- dos financieros anuales del Fondo; contratar al personal necesar-- io para realizar el objeto del fideicomiso y las demás que le

atribuyan la multicitada Ley Federal, sus reglas de operación y el contrato de fideicomiso. Finalmente, los gastos que demande el manejo del fideicomiso se cubrirán de acuerdo con las estipulaciones del contrato.

Haciendo una evaluación global de las actividades realizadas por los organismos tratados con anterioridad, esto es el FOGATUR e INFRATUR podremos manifestar que mientras el primero, tuvo a su cargo el financiamiento de las empresas turísticas, el segundo únicamente auxiliaba a aquél en la formulación de obras de infraestructura turística. Ahora en relación estos dos con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, no hay término de comparación ya que éste último cuenta con mayores recursos económicos, mejor organización y objetivos. Sin embargo, FOGATUR tomando en cuenta que se inició su operación con la suma de Cincuenta Millones de pesos, con las aportaciones de los Estados destinadas a actividades desarrolladas dentro de esas entidades, las asignaciones anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones producto de las operaciones que se realizaban con cargo al Fondo, cumplió su misión con largueza.

El FONATUR, se inicia con el patrimonio de FOGATUR e INFRATUR, fusionados, las aportaciones del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales, esto es importante porque ya ahí se está tomando en cuenta al municipio, de los -

organismos y empresas públicas y de los particulares, los créditos que previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se obtengan de fuentes nacionales y extranjeras esto es muy importante pues se abren las puertas a los inversionistas internacionales para que aporten sus conocimientos en materia turística, cosa que en la práctica sucedió que la industria se vio afectada en el sentido de no poder competir en precios en las últimas fechas con sitios de oferta turística en el Mundo, ya que las ganancias que las cadenas internacionales quieren tener, no permiten competir por elevadas tarifas y mala calidad del servicio, con sitios de oferta turística mundial.

Otras fuentes de ingresos lo son: el producto de sus operaciones y la inversión de fondos, otro aspecto que el antiguo FOGATUR sólo contemplaba parcialmente.

Es de hacerse notar que en el instrumento jurídico que le da vida al FONATUR, explícitamente se especifica que su objeto lo es: asesorar, desarrollar y financiar planes y promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional, cosa que no encontramos en FOGATUR, el que entraba de lleno en cuestiones prácticas que eran el estudio y desarrollo de Nuevos Centros Turísticos y al fomento de los existentes en aquellas fechas, al estímulo de la afluencia turística nacional y extranjera y al fomento y desarrollo de las empresas o activida-

des turísticas auxiliándolas en sus necesidades económicas.

Actualmente FONATUR ha catalizado los planes de inversión turística en todos sentidos, ya que a partir de la Administración de Luis Echeverría, se dotó a este renglón de una importancia de primer orden, cumpliendo el presupuesto de la ley -- que dice: "...impulsar la formación y desarrollo de empresas MEXICANAS dedicadas a la actividad turística", es de todos conocidos los planes que se llevaron a cabo en el Caribe Mexicano y en la Costa del Pacífico, específicamente en los Estados de Jalisco, Colima y Nayarit, la constitución de empresas turísticas ejidales, y demás, renglón que tiene mucha trascendencia ya que la empresa turística nacional es raquítica en comparación con los grandes inversionistas internacionales, y aun-- que en la práctica ninguna empresa nacional pueda considerarse de la magnitud y experiencia de las grandes cadenas hoteleras-- cuando menos en la ley se hace manifiesto en primer término la preferencia en la formación de empresas turísticas nacionales.

Ese trato preferencial debe aprovecharse por parte de los empresarios mexicanos para que se cimente bajo bases nacionalistas la industria del futuro, sin duda la turística, ya que-- tomando en cuenta los grandes problemas que enfrentará el país en estos últimos años del siglo XX, será un paliativo por lo -- menos el contar con recursos provenientes de este sector que -- equilibren la balanza de pagos tan desequilibrada, y auxilien-

el pago de la deuda externa de México, que amenaza con ser en 1983 la más alta del Mundo.

El llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos, y el fomento de los que ya existen, es un apartado toral, ya que es un pilar a nivel de funcionamiento de cualquier institución que se dedique al fomento de la actividad turística, caso específico, el Plan Acapulco, mencionado porque sin duda alguna forma parte de la experiencia turística más relevante de los últimos años en México, si bien se abusó en todos los sentidos de la viabilidad turística del Puerto de Acapulco, se tuvo que tomar una decisión igualmente radical para mantener rentable el primer sitio turístico nacional, es así como la investigadora Ana María García, nos explica: "El Plan Acapulco realizado por el Gobierno Federal con inversión de 1 200 millones de pesos a fin de mantener la viabilidad turística del puerto, plantea como objetivos fundamentales: garantizar a largo plazo el abastecimiento de los principales servicios públicos, de los que hasta ahora la población prácticamente ha padecido y carecido; solucionar la tenencia de la tierra generado tanto por las expropiaciones como por el para-caidismo a que obligó el tipo de crecimiento urbano originado por el turismo; y enfrentar los problemas de contaminación que sufre el puerto". (52)

(52) GARCÍA DE FUENTES, ANA MARÍA. Ob. Cit. Página 33.

La función de promover, fomentar y orientar la inversión de los sectores público, social y privado hacia zonas de interés y desarrollo turístico y nuevos proyectos de por sí es necesaria ya que debido al tipo de economía mixta es deseable -- que los sectores público y social, en coadyuvancia con la empresa privada tome parte en este tipo de actividades ya señalada como de interés social.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en el año de - - 1974 autorizó 146 operaciones de crédito por un monto total de 1.159.9 millones de pesos, estas operaciones fueron presentadas a través de treinta instituciones bancarias y financieras y se distribuyeron en 27 entidades federativas, localizándose los proyectos en 73 ciudades de la República Mexicana. Como dato comparativo haremos constar que el monto de las operaciones autorizadas en 1974, representó el 123% sobre el acumulado por el Fogatur e Infratur en el período 1957-1973.

La inversión total del año de 1974 fue de 3.044.7 millones de pesos. El financiamiento autorizado permite en ese año, incrementar la oferta de cuartos de hotel en 8530. Con base a las inversiones realizadas se generaron 6917 empleos como resultado. En el año de 1975 alcanzó la cifra total de 850 millones de pesos el monto de los créditos destinados a la construcción de servicios turísticos, no obstante las crisis y de lo aleatoria que se mostró la actividad durante 1975 y 1976.

En los primeros meses de 1977 se hizo una inversión de 2- mil 400 millones de pesos para la construcción de 6137 cuartos de hotel en 162 establecimientos de 81 poblaciones en 26 entidades de la República, notándose que la finalidad de estos hechos es que se eleve la calidad de la oferta turística, además de crear nuevos empleos y desarrollo regional en los lugares de turismo.

Finalmente diremos que ya al finalizar el sexenio el programa del FONATUR que era de crear 97 mil nuevas habitaciones- casi se ha cumplido y la inversión global puede llegar a ser - del orden de 27 mil 600 millones de pesos, de los cuales cerca de 14 mil millones han tenido apoyo crediticio, principalmente de fuentes como el Banco Interamericano de Desarrollo y otros- organismos internacionales.

EL BANCO NACIONAL DE TURISMO S.A.

Demostrado ya, el papel tan importante de la actividad tu rística en la vida de cualquier Estado Moderno, especialmente- en un país como el nuestro, que necesita allegarse los medios - necesarios para su despegue decisivo, desplegando las más di- versas actividades económicas para el logro de ese fin. Señalado también, que la misma actividad turística es equilibrado- ra de la balanza de pagos de México, y aunque en los últimos - años dicha actividad ha decrecido, quizá por la nueva orienta-

ción de política económica a nivel mundial, por el fenómeno de recesión en que se encuentra la economía norteamericana, hoy - por hoy, nuestro principal proveedor de turistas, o por descuido imputable al Gobierno Federal, dentro de nuestro ámbito, y - que unidos repercuten en el Turismo, hemos visto como al analizar los organismos que fomentan esta actividad han cumplido -- los requerimientos solicitados hasta la fecha, más o menos de forma positiva.

Nosotros, ya habíamos planteado la necesidad de contar - con un organismo que atendiera a la notoria necesidad de ampliar y fortalecer la actividad turística realizándolo en todos sentidos y principalmente a nivel financiero, institución - que, debiera ser adecuada a la magnitud de la actividad que -- pretendiera fortalecer, que intensificara los esfuerzos de empresas privadas y públicas por fomentar el turismo, que pusiera primordial interés en propiciar el desarrollo del Turismo-- Social, que por su autonomía, y con el rango de Institución Nacional de Crédito, pudiera cumplir con los altos fines económicos y financieros del Estado Mexicano en materia de Turismo.

Estábamos en lo cierto, ya que el Ejecutivo Federal formuló una importante iniciativa, que fue sometida a estudio por - las Cámaras, para que una vez efectuadas las revisiones y reformas, se promulgara y publicara ya como una Ley Orgánica que crea a partir del 8 de enero de 1982, el Banco Nacional de Tu-

rismo Sociedad Anónima. Institución de Banca Múltiple e Institución Nacional de Crédito. De acuerdo con el Maestro Serra Rojas, se entiende que una Institución Nacional de Crédito es - "...Organismo descentralizado que realiza alguno o algunos aspectos del ejercicio habitual de la banca y el comercio, y las finalidades públicas que el Estado les asigna bajo la forma de una sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima".(53)

Las Instituciones Nacionales de Crédito tienen las siguientes características: a).- Son instituciones Públicas; - b).- Su régimen es de Derecho Mercantil; c).- Realizan finalidades o propósitos del Estado, que corresponden a nuevas modalidades o propósitos del intervencionismo público; d).- El régimen que les regula obedece a la necesidad de armonizar el interés público y privado; e).- No requieren concesión para funcionar, ya que el Estado mediante la elaboración de su Ley Orgánica, satisface los requerimientos para su actuación; f).- Los delitos que se cometan contra estas Instituciones serán de índole federal; g).- Su objeto es, por lo tanto de realizar -- las tareas y altas finalidades en materia económica y financiera del Estado Mexicano.

Debemos apuntar que como base legal de la existencia de esta Institución Nacional de Crédito, su apoyo es en el artícu

(53) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. página 614.

ra del México del futuro.

La duración de la Institución es indefinida, tendrá su domicilio legal en el Distrito Federal y podrá establecer agencias o sucursales en el país y en el extranjero, el capital social será el que fije su escritura constitutiva y estará representado por el correspondiente número de acciones de igual valor, divididas en cuatro series con las siguientes características, según reza el artículo 30. de la ley "I.- Serie "A" compuesta por acciones nominativas de las que sólo podrá ser titular el Gobierno Federal y cuyo monto en ningún caso será inferior al 51% del capital social; II.- Serie "B" compuesta por acciones al portador que podrán ser suscritas por el público y cuyo monto no podrá exceder al 19% del capital social; III.- Serie "C" compuesta por acciones nominativas que sólo podrán ser suscritas por las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal y cuyo monto no deberá exceder al 20% del capital social; IV.- Serie "D" compuesta por acciones nominativas que podrán ser suscritas por los Gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal o por sus entidades paraestatales y cuyo monto no deberá exceder al 10% del capital social. Las acciones de las series "C" y "D" no serán transmisibles, no podrán ser usadas como garantía sin previa autorización del Consejo de Administración ninguna persona extranjera, física o moral podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones del Banco. La adquisición se

penó con la nulidad de la representación del título y su participación.

El Banco tiene por objeto: Promover y financiar, el desarrollo de la actividad turística, así como el crecimiento sistemático de la infraestructura y de los servicios y actividades relacionadas con el sector; apoyar la expansión de la demanda turística en el ámbito nacional mediante la aportación de recursos crediticios y de aquellas acciones que para la consecución de sus objetivos se juzguen convenientes; efectuar las operaciones de banca múltiple, con sujeción a lo dispuesto por la Ley que la crea, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y demás aplicables; contribuir al proceso de planeación y programación de la actividad turística, fomentando la oferta y demanda del sector, para conservar los recursos de uso turístico y aprovechar mejor los servicios; vincular sus acciones financieras a la política turística del país; consolidar el apoyo a las entidades paraestatales del sector, procurando orientar los recursos hacia las zonas turísticas consideradas como prioritarias en los planes y programas de desarrollo integral del país; financiar instalaciones y servicios turísticos de interés sociocultural fomentando de manera especial la creación de empresas de propiedad social, apoyando para ello a las organizaciones de trabajadores, ejidos, comunidades indígenas y cooperativas; promover el turismo sociocultural favoreciendo la participación conjunta -

lo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos que faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de "...Instituciones de crédito", por otra parte como dice Serra Rojas: "...la fracción XXIX, inciso 30 del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión, para establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros". (54)

Por cuanto a la materia turística diremos que ésta se fundamenta en las facultades del Congreso de la Unión, en materias ligadas con el Turismo, implícitas en el comercio, en el movimiento migratorio y en el mecanismo, vigencia y observancia de los tratados internacionales. Siendo supletorias para el funcionamiento de la Institución: La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código de Comercio, el Código Civil, el Reglamento sobre Instituciones Nacionales de Crédito, y demás ordenamientos aplicables para su legal funcionamiento.

Tenemos la esperanza que con esta nueva Institución, la base económica y financiera del Turismo Mexicano, sea conducida con metas de real interés social motivo por el que fueron diseñadas y creadas, ya que la actividad de suyo es total para la mística de desarrollo que debe imperar en la mente renovado

(54) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. página 616.

ra del México del futuro.

La duración de la Institución es indefinida, tendrá su domicilio legal en el Distrito Federal y podrá establecer agencias o sucursales en el país y en el extranjero, el capital social será el que fije su escritura constitutiva y estará representado por el correspondiente número de acciones de igual valor, divididas en cuatro series con las siguientes características, según reza el artículo 3o. de la ley "I.- Serie "A" compuesta por acciones nominativas de las que sólo podrá ser titular el Gobierno Federal y cuyo monto en ningún caso será inferior al 51% del capital social; II.- Serie "B" compuesta por acciones al portador que podrán ser suscritas por el público y cuyo monto no podrá exceder al 19% del capital social; III.- Serie "C" compuesta por acciones nominativas que sólo podrán ser suscritas por las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal y cuyo monto no deberá exceder al 20% del capital social; IV.- Serie "D" compuesta por acciones nominativas que podrán ser suscritas por los Gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal o por sus entidades paraestatales y cuyo monto no deberá exceder al 10% del capital social. Las acciones de las series "C" y "D" no serán transmisibles, no podrán ser usadas como garantía sin previa autorización del Consejo de Administración ninguna persona extranjera, física o moral podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones del Banco. La adquisición se

penó con la nulidad de la representación del título y su participación.

El Banco tiene por objeto: Promover y financiar, el desarrollo de la actividad turfstica, así como el crecimiento sistemático de la infraestructura y de los servicios y actividades relacionadas con el sector; apoyar la expansión de la demanda turfstica en el ámbito nacional mediante la aportación de recursos crediticios y de aquellas acciones que para la consecución de sus objetivos se juzguen convenientes; efectuar las operaciones de banca múltiple, con sujeción a lo dispuesto por la Ley que la crea, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y demás aplicables; contribuir al proceso de planeación y programación de la actividad turfstica, fomentando la oferta y demanda del sector, para conservar los recursos de uso turfstico y aprovechar mejor los servicios; vincular sus acciones financieras a la política turfstica del país; consolidar el apoyo a las entidades paraestatales del sector, procurando orientar los recursos hacia las zonas turfsticas consideradas como prioritarias en los planes y programas de desarrollo integral del país; financiar instalaciones y servicios turfsticos de interés sociocultural fomentando de manera especial la creación de empresas de propiedad social, apoyando para ello a las organizaciones de trabajadores, ejidos, comunidades indígenas y cooperativas; promover el turismo sociocultural favoreciendo la participación conjunta -

de los empresarios y los trabajadores apoyando crediticiamente a las organizaciones de los trabajadores para ampliar y establecer centros de recreación para el uso de los propios trabajadores y sus familias; contratar en forma directa, créditos del exterior con instituciones gubernamentales, intergubernamentales o privadas, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apegándose a la Ley de Deuda Pública; efectuar operaciones y prestar servicios acordes con la función del Banco, con las modalidades que le autorice la Secretaría arriba mencionada, emitir, previa autorización de esa Secretaría toda clase de títulos de crédito en serie, dentro del país, en moneda nacional y fuera del mismo, en moneda nacional o extranjera; emitir en su calidad de fiduciario, toda clase de certificados de participación mobiliaria o inmobiliaria, según los bienes fideicomitidos y expedir bonos turísticos, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores; tomar a su cargo o garantizar emisiones de valores y de títulos de crédito en serie emitidos o garantizados por las entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los Estados y de los municipios, y los que emita el propio Banco en ejercicio de sus funciones; adquirir toda clase de inmuebles que le sean permitidos de conformidad con el artículo V del artículo 27 Constitucional; suscribir y conservar acciones y partes de intereses en empresas, sociedades y asociaciones mercantiles, tanto dentro del propio sector turismo como -

en empresas dedicadas a actividades conexas al mismo y promover la organización, transformación o fusión de toda clase de empresas o sociedades mercantiles que se encuentren en relación o que coadyuven al desenvolvimiento de la actividad turística.

No se concederán bajo de ninguna circunstancia créditos a empresas con mayoría de capital extranjero en su capital social.

Obviamente en el capítulo de administración se ordena que, el Banco sea administrado por un Consejo de Administración, el presidente del mismo lo será el Secretario de Turismo, siendo el Gobierno Federal quien designará a la mayoría de los miembros propietarios y suplentes. El Consejo de Administración será reunido por una vez como mínimo al mes y funcionará válidamente con la asistencia de más de la mitad de sus consejeros. El Presidente tendrá voto de calidad. Este Consejo de Administración podrá: Aprobar el programa de actividades, el programa financiero y el presupuesto de la institución; representar legalmente a la institución en todos casos, otorgar poderes generales y especiales; autorizar los programas de adquisición y enajenación de bienes muebles y autorizar las operaciones con inmuebles; establecer y suprimir sucursales y agencias en el país y el extranjero; delegar algunas facultades en comités, comisiones o en el Director General; aprobar los reglamentos in-

teriores y tabulador de sueldos de la Institución; aprobar las solicitudes y condiciones de suscripción de acciones representativas del capital autorizado; cuidar de la ejecución de los acuerdos que dicte la Asamblea General de Accionistas; aprobar la emisión de títulos de crédito en masa o en serie; nombrar y remover al Secretario del Consejo y a los Delegados Fiduciaros.

El Director General será designado por el Presidente de la República, y tendrá las facultades siguientes: llevar la firma social, representar legalmente a la Institución, con modalidades de mandatario general para actos de administración de dominio y para pleitos y cobranzas; podrá presentar denuncias y querrelas del orden penal, otorgar el perdón y desistirse del Amparo; administrar bienes y negocios del Banco, celebrar convenios y ejecutar los actos que requiera la marcha normal de la Institución; ejecutar las resoluciones del Consejo, de los Comités y tendrá además el carácter de Delegado Fiduciario General; establecer y organizar las oficinas del Banco, nombrar y remover en su caso a los empleados y funcionarios en los términos autorizados por el Consejo de Administración; participar en las sesiones del Consejo con voz pero sin voto; y ejercer las demás que le asignen el Consejo de Administración o la Asamblea de Accionistas.

De esta manera, a partir de enero 4 de 1982 se fundamenta-

La Institución financiera turística más importante en la historia de México, cabe manifestar que su funcionamiento se ha centrado en disposiciones proteccionistas de la industria nacional, que por ser débil así se le debe de tutelar y proteger, - frente a las grandes inversiones extranjeras, poniendo coto a la voracidad de éstas, por lo menos en lo que se refiere a que empresas con mayoría de capital extranjero, tienen prohibido recibir créditos de esta Institución, asimismo se da importancia máxima al sector social y se promueven planes financiados por esta Institución para favorecer este renglón, igualmente a las actividades socioculturales, que tendrán prioridad en relación a otras actividades que sea susceptible de fomento y desarrollo, cumpliendo con toda esta reglamentación con imperativos laborales que habfan estado pendientes de resolución y que demandaban de una acción efectiva por parte del Gobierno Federal, tal y como ya en la realidad está ocurriendo al crearse - el Banco Nacional de Turismo Sociedad Anónima.

CONCLUSIONES

- 1.- Siendo el Turismo, un fenómeno social, de perfiles modernos, cuya actividad beneficia económicamente al receptor de esta corriente migratoria, y en algunos casos recíprocamente devuelve este acervo cultural para quien lo ejerce, tiene su origen en actitudes no tan modernas, ya practicadas por pueblos de la antigüedad.
- 2.- En el ámbito jurídico el turismo es un fenómeno nuevo, y es necesario estudiar la actividad turística desde el punto de vista del Derecho, y la Sociología, para delimitar y tutelar su desarrollo de manera seria y bien planificada, enriqueciendo el árbol frondoso del Derecho, con otra Rama, esto es el Derecho Turístico.
- 3.- Dada la importancia económica y social del turismo, es necesario que internacionalmente, de manera doctrinal los estudiosos, juristas y legisladores converjan en un concepto universal de turista, para estar más acordes en la tutela del sujeto del turismo, y de esta actividad.
- 4.- La existencia del Derecho Turístico, es un hecho irreversible, y deberá ser colocado dentro de la rama nueva que-

constituye una categoría intermedia entre los tradicionales Derechos Público y Privado, al igual que el Derecho Económico, Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, o Derecho de la Seguridad Social.

- 5.- En México, la actividad turística moderna comenzó prácticamente a partir de la pacificación del país, después de nuestro Movimiento Armado, demostrando así una ley no escrita del turismo, tranquilidad política y social, para propiciar la actividad.
- 6.- Los Gobiernos emanados de este movimiento social mexicano, se han preocupado de una manera más o menos importante, - en el fomento y tutela del turismo, pero es necesario ya en el umbral del Siglo XXI, que se lleve a cabo una política turística acorde con los tiempos y la situación política del país, encabezada por el Estado, en coordinación con todos los sectores interesados, y elevar a su verdadera categoría la actividad turística, con el marco bellísimo del México que tenemos.
- 7.- En el momento actual, nuestro país requiere de una diversificación de producción de mercancías, de creación de nuevos empleos, de tecnificación en la industria, de creación de tecnología propia, de una distribución de la ri-

queza derivada del petróleo, la que no es renovable y que esté sujeta a los cambios de cotización que le impone el mercado mundial, por tal razón la actividad turística asu me un papel preponderante para el equilibrio de la balanza comercial, tomando en cuenta la magnífica hermosura de nuestro territorio, la monumental herencia histórica y -- cultural, y la tradicional hospitalidad de nuestro pueblo, para que la actividad noble del turismo, se convierta seriamente en un factor ilimitado de desarrollo del país.

- 8.- Por otro lado, el turismo y su actividad, requieren de personal capacitado en los centros prestadores de servicios turísticos, misma razón por la que se convierte en una creciente fuente de empleos para los habitantes de zonas que nunca pensaron en elevar su nivel de vida, y que les concede de pronto, las oportunidades de mejoramiento en sus condiciones ancestrales de sometimiento y miseria; que se ven decorosamente gracias al turismo elevadas al nivel de técnico medio.
- 9.- La publicidad y promoción turísticas deben ser intensificadas, ya que es bien sabido que los medios de comunicación en la vida moderna, son determinantes para el éxito de cualquier empresa económica, es por esto que urgimos de divulgación internacional digna, de nuestros centros -

de atracción y oferta turística.

- 10.- El fenómeno migratorio denominado Turismo, está íntimamente ligado con la libertad personal, integridad del individuo como ciudadano, y la libertad de tránsito debiendo -- ser respetadas irrestrictamente por parte del Estado, dentro del marco legal que corresponde al régimen republicano.

- 11.- Si bien el legislador consideró, en nombrar a la actividad, de orden público e interés social, por la importancia que lleva aparejada, ya que el turismo social llena -- uno de los postulados de la conquista del tiempo libre -- por parte de los trabajadores y obreros mexicanos, y más -- aún para los campesinos que estarán en posibilidad de conocer su propio país, mediante planes que no mermen su -- economía raquítica por cierto, y que gocen merecidamente de sus periodos de vacaciones o descansos temporales.

- 12.- Por todas estas razones, y en virtud de que la actividad -- turística se hace más diversificada y compleja, es necesario dotar de instrumentos económicos y financieros, más -- acordes a la realidad que se palpa, por lo que la creación del Banco Nacional de Turismo, S.A. acerca a esta -- realidad, los proyectos largamente acariciados por quie--

nes hemos estudiado a fondo el fenómeno turístico, para-- que con un sentido social se proyecte la imagen de México en el mundo entero, creciendo con una industria turística moderna, eficiente, motor del progreso nacional, que además de promover, y financiar los proyectos nacionales en hotelería y servicios turísticos, los lleve a cabo con la intención de favorecer a la colectividad mexicana, a esa sociedad a quien deben llegar en un futuro próximo, los - beneficios de sus propios litorales, patrimonio natural, - sus montañas, valles, monumentos prehispánicos, magníficos ejemplos de un pasado grandioso que testifican la - - grandeza de los proyectos que pueden ser realidad, si se propone alcanzarlos, y entregando al fin los ideales de - Justicia Social al pueblo que entregó su vida en aras de - un lugar donde vivir mejor, trabajar con dignidad y diver tirse sanamente en compañía de sus familiares.

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

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario.
2. Azuara Pérez, Leandro. Sociología.
3. Barre, Raymond. El Desarrollo Económico.
4. Briongos, Hernández y Mercadé. Sociología, Hoy.
5. Bauche Garcíadiego, Mario. Operaciones Bancarias.
6. Caballero, Gloria. Legislación Federal sobre Turismo.
7. Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito.
8. De Arrillaga, José Ignacio. El Turismo en la Economía.
9. De la Torre Padilla, Oscar. El Turismo. Fenómeno Social.
10. Durkheim, Emile. Las Reglas del Método Sociológico.
11. Fernández Fuster, Luis. Teoría y Técnica del Turismo.
12. Fourastié, Jean. Ocio y Turismo.
13. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.
14. García de Fuentes, Ana María. Cancún Turismo y Subdesarrollo Regional.
15. García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho.
16. Grimberg, Carl. Historia Universal. Roma.
17. González Alpuche, Rafael A. Temática y Legislación Turística. En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales.
18. Hernández, Octavio. Derecho Bancario Mexicano.
19. Hernández León, Humberto. Sociología. Temas de Ciencias Sociales.
20. Hunziker, Walter. Le Tourisme Social.
21. López Rosado, Diego G. El Perfil de México en 1980. Problemas Económicos de México.
22. Llovera, José M. Tratado de Sociología.
23. Malet, Alberto. Historia Romana. Los orígenes. Las Conquistas y El Imperio.
24. Mortera, Antonio. El Sistema Bancario Mexicano.

25. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Legislación y Organización Turística Mexicana.
26. Olivecrona, Karl. Lenguaje Jurídico y Realidad.
27. Ortuño Martínez, Manuel. El Estudio del Turismo.
28. Ovilla Mandujano, Manuel. Teoría del Derecho.
29. Padilla Aragón, Enrique. México, desarrollo con pobreza.
30. Pérez Bonin, Enrique. Tratado Elemental de Derecho Turístico.
31. Puente y Flores, Arturo. Principios de Derecho.
32. Recasens Siches, Luis. Sociología. Introducción al Estudio del Derecho.
33. Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Derecho Bancario. Derecho Mercantil.
34. Romano y Micha, Carlos. Turismo y Desarrollo.
35. Samuelson, Paul A. Curso de Economía Moderna.
36. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo.
37. Vargas Mac Donald, Eugenio. Una aproximación al conocimiento turístico.
38. Weber, Max. Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales.

LEGISLACION

- a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b).- Extranjería, Turismo y Población. Ediciones Andrade.
- c).- Ley Federal de Turismo. D.O. del 15 de enero de 1980.
- d).- Ley General de Población. D.O. del 7 de enero de 1974.
- e).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. del 29 de diciembre de 1976.
- f).- Código de Comercio del 15 de septiembre de 1889.
- g).- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. D.O. del 27 de julio de 1932.
- h).- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. D.O. del 23 de diciembre de 1941.
- i).- Ley Federal del Trabajo. D.O. del 10. de Abril de 1970.
- j).- Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo. D.O. del 22 de junio de 1981.
- k).- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. D.O. del 10. de enero de 1980.
- l).- Legislación Bancaria. Ediciones Porrúa.

OPUSCULOS Y TESIS

- a).- El régimen jurídico de las Instituciones Bancarias y Financieras. Miguel García Jiménez. Tesis.
- b).- Inconstitucionalidad o Constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo. Tesis. José Génaro Montiel H.
- c).- Las Instituciones de Crédito, su trayectoria o sus principales problemas. Roberto García García. Tesis.
- d).- 14 Estudios Turísticos. UNAM. Por encargo de FONATUR.
- e).- Créditos recomendados por el Departamento de Turismo al -- FOGATUR.
- f).- Estudio y legislación y reglamentación del turismo. Alfonso Ortega UNAM. por contrato con FOGATUR.
- g).- Información para los sectores interesados en obtener créditos oficiales para proyectos de equipamiento turístico. -- Juan González Lugo. Departamento de Turismo.
- h).- Instructivo para trámites bancarios relativos al otorgamiento de créditos oficiales destinados a la adaptación o construcción de habitaciones de interés turístico social. Juan González Lugo, Departamento de Turismo.
- i).- La Promoción Turística. Armando Herrerías T.
- j).- Fomento al Turismo Nacional. Comercio Exterior.
- k).- Estudio para los campos de estacionamientos de Trailers. -- Instituto de Investigaciones Turísticas.
- l).- El Fondo de Garantía y Fomento del Turismo. El mercado de Valores.

m).- El financiamiento de la industria turística actual. Armando Herrerías T.