

102
203

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



“ESTUDIO JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EMILIO VILLANUEVA ROMERO

Asesor: Lic Leticia Bonifaz Alfonso

MEXICO, D. F.

JUNIO DE 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

ESTUDIO JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

Pág.

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO I

I. EL FOMENTO AL TURISMO EN MEXICO	
I.1 Definiciones Básicas.....	1
I.2 Su Importancia.....	15
I.3 Su Regulación en la Legislación Mexicana....	28
I.4 Indicadores de Fomento al Turismo.....	45

CAPITULO II

II. EL FIDEICOMISO PUBLICO	
II.1 Concepto.....	65
II.2 Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Público...	77
II.3 Elementos Personales del Fideicomiso Público..	85
A) El Fideicomitente.....	85
B) La Fiduciaria.....	91
C) El Fideicomisario.....	109
II.4 El Comité Técnico.....	115
II.5 El Objeto del Fideicomiso Público.....	124
II.6 Especies de Fideicomisos Públicos.....	128
II.7 Diferencias con Los Fideicomisos Privados....	132
II.8 Disposiciones Legales Aplicables a la Materia de Fideicomiso.....	135

CAPITULO III

III.	EL FIDEICOMISO "FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	
III.1	Origen.....	139
A)	Ley Federal de Turismo.....	139
B)	Contrato Constitutivo.....	140
C)	Contrato Modificatorio.....	145
III.2	Partes Integrantes.....	147
A)	El Gobierno Federal.....	147
B)	Nacional Financiera S.N.C.....	150
C)	Fideicomisarios.....	152
III.3	El Comité Técnico: Su Integración.....	153
III.4	Funciones.....	161

CAPITULO IV

IV.	FUNCIONES INOVADORAS DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	
IV.1	Megaproyectos.....	165
IV.2	Desinversiones.....	215
	CONCLUSIONES.....	217
	BIBLIOGRAFIA.....	222

INTRODUCCION

Las crisis económicas nos permiten plantearnos nuevos retos, pensar más ambiciosa y decididamente sobre nuestro País.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala como línea política de acción, la modernización del turismo como una de las fuentes de divisas más importantes y de mayor potencial de desarrollo y como prestador de un servicio atractivo y accesible para los habitantes de la nación.

El turismo es una necesidad; constituye el área en la que México tiene una ventaja respecto a los demás países de la comunidad internacional; es una actividad que nos debe llevar a actuar de una forma decidida y consciente en la demanda de nuevas ideas y prácticas para el mejor desarrollo del turismo.

El turismo es uno de los fenómenos económicos, sociales y culturales más importantes de la última parte del siglo XX. Durante los últimos años y gracias al avance de los diversos medios de transportación, ha ido adquiriendo proporciones masivas. Millones de seres humanos se mueven de uno a otro

país y en unas cuantas horas pueden ubicarse en otros climas y en el corazón de culturas distintas a las propias, lo que representa que cada país debe contemplar, dentro de su marco jurídico-social, una regulación específica que considere las repercusiones que el fenómeno del turismo puede producir en sus costumbres.

El viajero, aquel tipo que fue excepcional en la historia de la humanidad (reacordemos a Marco Polo) y cuyos testimonios son fuente inapreciable para el conocimiento de las culturas antiguas, es hoy un personaje cotidiano, común y corriente, que representa un ingrediente inapreciable en el intercambio cultural humano. Como decían los clásicos de la comunicación, los viajeros contribuyen a que nuestro planeta se convierta, cada vez más, en una aldea.

Al igual que los grandes descubrimientos del hombre han marcado hitos en el avance humano, así también el turismo, a nivel masivo e intercontinental, se nos ofrece como una experiencia humana inédita cuyo impacto estamos todavía muy lejos de valorar en su conjunto. La humanidad está volviendo a ser nómada; viaja no ya en busca de los ríos y lagos en donde asentarse, sino en pos de una experiencia humana contrastante con la suya diaria. La gente viaja en plan de

diversión, para practicar deportes, para adquirir conocimientos, para descifrar secretos del pasado, y, algo muy importante, en la búsqueda de integrar su personalidad con lo desconocido, con lo ajeno a uno mismo.

En la actualidad existen núcleos importantes ávidos de viajar, así como países que han venido organizándose, desarrollando tecnología, infraestructura y servicios para captar a estos mercados emergentes y crecientes. El mundo de la hospitalidad se va haciendo más complejo, diversificado, competitivo, y figura cada vez más en el Producto Interno Bruto de muchas naciones.

El turismo puede crear fuentes alternativas en la economía, promover la distribución del ingreso, la educación, la captación de divisas y el empleo; es una actividad nueva, moderna y dinámica, que debe contemplarse en una dimensión mundial. No puede ser ya un negocio provinciano, sino que está necesariamente vinculado a organizaciones supracontinentales. Cada centro turístico tiene ventajas comparativas, pero está sujeto a un mercado y a condiciones de la economía muy variables.

Nuestro país ha entrado de lleno en la competencia mundial del turismo y tenemos la vecindad del mercado turístico más importante del mundo en un doble sentido: los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá ya que por un lado están habitados por una población de altos ingresos con el hábito de viajar, y por otra parte, también son lugares muy atractivos para el paseo y el gasto de los mexicanos.

México ha descubierto que una de las llaves para superar las crisis económicas, es el desarrollo intenso, moderno, higiénico y competitivo de sus servicios turísticos. Actualmente se estima que 400 millones de personas viajan al año y derraman 160 millones de dólares en los países que visitan. Nuestro país está consciente, junto con muchas otras naciones de esta realidad, que viene adquiriendo un peso específico cada vez más grande en las últimas décadas de este siglo.

De esta manera, Gobierno y Empresarios se han percatado que el turismo es una actividad que puede aportar enormes recursos a sus economías y que pueda ayudar a resolver problemas estructurales que otros sectores no han podido superar, lo anterior significa que ante los problemas que en este momento enfrenta nuestra nación, el turismo se ofrece

como una herramienta capaz de ayudar a impulsar la recuperación total del país.

En nuestro caso, es decir, en nuestro país, se ha comprobado que el turismo es un alto generador de empleos: por cada cuarto hotelero se crean 1.5 empleos directos y 2.4 empleos indirectos, pero además, la plaza de trabajo que se crea requiere menores montos de inversión que la de otros sectores. La creación de empleos, junto con una adecuada política fiscal, es uno de los mejores mecanismos de redistribución del ingreso.

Históricamente, México ha financiado sus ingresos del exterior en la exportación de recursos no renovables, como los metales y el petróleo, que siguen siendo importantes junto con las materias primas agropecuarias, pero no suficientes para atender a los requerimientos que de capital externo tiene el país.

Con el turismo captamos divisas sanas, ya que lo que exportamos es paisaje, un recurso renovable y también vendemos servicios. El turismo diversifica entonces las fuentes de captación de divisas y recicla la economía; también genera mercados y oportunidades para los otros

sectores: la construcción, las manufacturas, la pesca, los alimentos agropecuarios, etcétera, y, tiene un impacto considerable en la captación de los trabajadores y en el mejoramiento de su nivel de vida.

En el territorio nacional, tradicionalmente, la mayor parte de la población se ha agrupado en el altiplano, en cuyas ciudades se ha llegado ya casi al límite tolerable para la subsistencia. De todos es conocido y sufrimos el agobio que representa vivir en una megalópolis, mientras que siempre hemos desdeñado nuestros amplios litorales.

Los centros de turismo integralmente planeados, han contribuido a revertir esta tendencia y a promover el desarrollo regional, razón por la cual se espera que por ejemplo Huatulco sirva como detonador de un polo de desarrollo en Oaxaca, al igual que Los Cabos y Loreto introduzcan nuevas riquezas en Baja California Sur; lo mismo puede decirse de Ixtapa en el Estado de Guerrero, y Cancún, en Quintana Roo, que en la actualidad ya no es solamente un centro de recreación de playa, sino que es también nuestra primera gran ciudad en el Caribe, una región geopolítica importante en la que no se había tenido presencia turística.

Es cierto que el desarrollo de ciudades turísticas genera problemas. Así como, en principio, los pueblos primitivos se congregaban alrededor de ríos y lagos, en la actualidad, la población se dirige masivamente a donde existen centros de trabajo.

En una nación con grandes desigualdades como la nuestra, éstas tienden a hacerse patentes en los centros turísticos, en virtud de la crisis económica sobrevenida en los últimos sexenios, los diversos sectores de la población se han visto disminuidos en su capacidad para adquirir bienes y servicios, además de que los costos de los servicios turísticos se han elevado, principalmente en lo que se refiere a la ocupación hotelera. Es preciso entonces contemplar al turismo no como una actividad aislada y privilegiada, sino como una palanca activadora del desarrollo social, que debe ir acompañada de programas de vivienda, urbanización, servicios médicos, escolares y culturales, recreativos y deportivos, de abasto de alimentos, etcétera, es decir en un contexto de planeación integral en que deben tomarse en cuenta como razones primordiales las necesidades de la población nativa así como de la nueva que llega a establecerse.

Podemos concluir en esta introducción, que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), inicia un periodo de apertura de sus formulas para la facilitación y desarrollo de todas las actividades ligadas al turismo como son: hotelería, transporte aéreo y terrestre, marinas, restaurantes, deportes acuáticos y de playa, y, en fin, toda la gama de servicios para el turismo. Es una Entidad que busca, en todo momento, servir de apoyo a los inversionistas, operadores y empresarios turísticos a lo largo de todo el territorio nacional.

Por lo tanto, el turismo en general y especialmente el turismo en México, es un campo abierto a la inversión pública, privada y del sector social. Cientos de miles de mexicanos habrán de convertirse de aquí al año dos mil en prestadores de servicios turísticos de todos los tamaños y en una gran variedad de actividades

Nuestras costas seguirán creciendo y las ciudades turísticas serán el factor equilibrador de los movimientos migratorios e impulsores del desarrollo regional. Pero, por lo mismo, el turismo seguirá siendo fuente de discusiones, un terreno propicio para la investigación académica, científica, jurídica, social y profesional.

De ahí el interés por plantear el estudio jurídico administrativo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), en razón de la gran relevancia que esta institución representa para el desarrollo del país en todos sus ámbitos, como regulador de la actividad turística.

C A P I T U L O I

EL FOMENTO AL TURISMO EN MEXICO

I.1. Definiciones Básicas

Es sin duda la actividad turística un campo de gran significación para el desarrollo económico y jurídico-social de cualquier sociedad que aspire a tener una mayor apertura internacional, de ahí que, para iniciar su estudio, parto de las bases que otorgan los significados fundamentales aceptados por la mayoría de los estudiosos de esta materia en todo el mundo. De esta forma, debemos partir precisamente conociendo lo que es el "turismo" y el "turista", como los conceptos básicos de esta materia.

Para fijar con precisión la significación de los términos anteriores, debemos remitirnos a sus orígenes, o sea, es indispensable conocer primero su raíz etimológica antes de intentar un análisis de los significados que a través del tiempo le han asignado los estudiosos de la materia.

Se tiene así, que el Diccionario Turístico Internacional publicado en 1955 por la Academia Internacional del Turismo

de Montecarlo, señala en su parte relativa a la etimología, que la palabra turismo proviene del vocablo inglés "tour"; asimismo la palabra viaje que deriva del francés "tour"; y viaje o excursión circular: la cual procede a su vez del latín "tornare".(1)

Cualquiera que sea el origen de las palabras "turismo" y "turista", el hecho es que finalmente ambos conceptos fueron tomados del francés "tour" para ser utilizado en otros idiomas.

En cuanto al "turismo", se han mencionado diversas acepciones, entre las que podemos mencionar las siguientes:

En el libro "En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales", el Maestro Rafael González A. Alpuche, dice que el "Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídicos que lleva a efecto el individuo, para emprender (acto) o al realizar un viaje (hecho jurídico) y obtener su estancia legal en un lugar distinto al de su radicación".(2)

-
- (1) Ortúño Martínez, Manuel. "Introducción al Estudio del Turismo", México, Textos Universitarios, 1966, p. 25.
 - (2) González A. Alpuche, Rafael. "En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales", México, Asociación Nacional de Abogados, 1971, p 38.

Este autor hace especial alusión al carácter jurídico que debe darse a los conceptos de turismo y turista, en virtud de que son los ordenamientos legales los que van a otorgar la calidad de turista y los que delimitan lo que es el turismo, así como su campo de acción; además de que la normatividad jurídica de cada país, es la que va a determinar el parámetro de la conducta que cada individuo en lo particular, debe observar en su estancia en un lugar distinto al de su origen, en el que en determinado momento pueden tenerse otros usos y costumbres a las suyas.

Considero que esta acepción, es apegada a la realidad que el turismo implica, puesto que efectivamente, el desplazamiento geográfico que realizan las personas de país a país, o dentro de su lugar de origen a distintos sitios, significa que el viajero se someta en igualdad de circunstancias a los nacionales y a las leyes del país o del lugar al cual se dirige, quedando de igual manera bajo la protección de estas.

Por otro lado, también es de considerarse que el motivo y la temporalidad de la estancia en un territorio ajeno, es el que determina o no la calidad de turista, pudiendo el viajero

según sus motivos de estancia, adquirir una calidad migratoria diversa a la del turista.

La Comisión Técnica de Turismo del Partido Revolucionario Institucional, menciona las siguientes definiciones:

- 1.- Se suele denominar con el nombre de turismo, a la corriente de viajeros de carácter temporal, sean nacionales o extranjeros, que en forma transitoria visitan una ciudad, región o país diferente al de su residencia. Para que la corriente de viajeros se pueda calificar de turística, debe tener cierta estabilidad o continuidad y ser cuantitativamente válida, ya que los viajes aislados no constituyen el turismo propiamente dicho.
- 2.- Por turismo suele entenderse también a la industria de servicios, la cual nace como consecuencia de una corriente de viajeros de tipo turístico estable o continua y cuantitativa.
- 3.- También se entiende por turismo, el complejo socio-económico integrado por la corriente turística y la

industria de servicios que dan origen a la industria turística.(3)

Oscar de la Torre Padilla ha propuesto la siguiente definición de turismo:

"El turismo es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural"(4)

Como podemos apreciar, en este concepto se incluyen no sólo los turistas, sino todas las relaciones que se derivan de este movimiento; los establecimientos de hospedaje y de alimentación, medios de transporte, guías, centros de recreación y espectáculos, y en general todos los atractivos, bienes y servicios que el turista requiere, muchos de los

(3) El Turismo a la Vista de los Postuladores Político-doctrinales del Movimiento Revolucionario. Comisión Técnica de Turismo del P R I, 1964.

(4) De la Torre Padilla, Oscar. "El Turismo Fenómeno Social", México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 19.

cuales, en determinados momentos, son utilizados y disfrutados por personas que viajan por motivos ajenos a los del propio turismo.

De esta definición se puede decir que, en forma general, contempla las más importantes características del fenómeno turístico; sin embargo, es criticable en cuanto a que deja al margen el carácter jurídico que debiera revestir, ya que si bien es cierto que el turista viaja con un ánimo eminentemente recreacional, también lo es que, dentro de su estancia en un lugar ajeno al de su origen, por tratarse de una cultura y costumbres distintas a las propias, debe ajustarse al patrón de conducta que establecen las normas del Estado que visita.

De igual manera la Academia Internacional de Turismo de Montecarlo, en su Diccionario Turístico Internacional, define el turismo en la forma siguiente:

"Término que se refiere a los viajes de placer. Conjunto de las actividades humanas que tienen el objeto de llevar a cabo esta clase de viajes. Industria

que participa en la satisfacción de las necesidades del turista" (5)

Concepto de Turista

No se puede concebir a la industria turística sin tomar en cuenta que el individuo es parte esencial de la misma, el cual reclama para sí una serie de servicios que satisfagan sus necesidades más apremiantes, a cambio de una derrama económica que efectúa, transformándose por ende, en el motor central de esta actividad.

Gerardo Novo Valencia en su obra: "Diccionario General de Turismo", expresa lo siguiente:

"De acuerdo con la Convención sobre facilidades aduaneras para el turismo: El término turista, designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entra en el territorio de un Estado contratante distinto de aquél en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en el veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses en cualquier periodo de doce meses, con fines de

(5) Ibidem, p. 18

turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin el propósito de inmigración" (6)

De acuerdo con la Ley de Fomento al Turismo de México, expedida el 29 de diciembre de 1972, turista es: "La persona que viaja fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar".

La Academia de la Lengua Española, en su Diccionario señala que: "Turista (del inglés tourist), es la persona que recorre un país por distracción y recreo"

La Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, presenta la siguiente definición: "Turista es toda persona que viaja a un país que no es el de su residencia y habita en él más de veinticuatro horas, sin llegar a un año"

El Maestro Rafael González A. Alpuche, cita a Antonio Pulido (economista), quien en su ponencia: "Aspectos Económicos del Turismo", define al turista diciendo: "Turista es aquella persona que con motivo de su desplazamiento

(6) Novo Valencia Gerardo. "Diccionario General de Turismo", México, Diana, 1977, pp 215-250

efectúa un gasto consuntivo de renta en un lugar distinto de aquél en que se origina dicha renta y en el cual no reside habitualmente".(7)

Conforme a lo expuesto, se concluye que no existe un criterio uniforme ni para definir al turista, ni para determinar sus diferencias con otro tipo de viajeros, por tal motivo, según González A. Alpuche, se debe recurrir al derecho, y menciona el concepto de turista definiéndolo desde el aspecto jurídico en los términos que a continuación se señalan: Turista "Es el individuo que posee el atributo jurídico temporal que lo señala como persona de derecho turístico"; amplía la concepción anterior en sentido objetivo diciendo: "El turista es el no inmigrante que con permiso del Estado, se interna al país temporalmente con fines de recreo, deporte, salud, estudios, negocios u otros similares".(8)

De esta manera, la calidad, atributos y obligaciones del turista, se pueden concretar conforme a lo siguiente:

- A) Debe revestir la calidad migratoria de un no inmigrante.

(7) González A. Alpuche, Rafael. Op. cit., p. 46.

(8) Ibidem. p. 48.

- B) Requiere para internarse en un país ajeno, un permiso expedido por una dependencia autorizada del Gobierno Federal, para que se le otorgue la calidad de turista, y en nuestro medio, dicha dependencia es la Secretaría de Gobernación.
- C) La temporalidad de su estancia nunca puede exceder de seis meses.
- D) Las finalidades de viaje, deben ser con el ánimo de recreación, deportes, salud, estudio, negocios u otros similares.
- E) Su permanencia no puede ser prorrogada.

Según lo apunta la nueva Ley Federal de Turismo publicada el día 31 de diciembre de 1992, Turista es: La persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

A manera de soporte para este trabajo, se señalan algunas de las divisiones que han sido aceptadas por los principales autores de la materia, en cuanto al turismo.

Tomando como base la clasificación de turismo que hace Angelo Mariotti se puede dividir en dos ramas: Turismo Activo y Turismo Receptivo. (9)

El Turismo Activo, comprende todas aquellas actividades que en forma directa o indirecta concurren para impulsar, estimular o iniciar el desarrollo del movimiento de los viajeros.

El Turismo Receptivo, comprende aquellas actividades que se refieren al recibimiento del viajero, a la formación de los elementos del medio ambiente y de las condiciones hospitalarias en los lugares de recreo, de paisaje o de permanencia.

El autor aludido también hace referencia a otras clasificaciones del turismo, como son las siguientes:

(9) Mariotti, Angelo. "Curso de Economía Turística", México, Editorial Novara, 1933, p. 2.

- 1.- Turismo de Reconocimiento.- Que se refiere a las visitas que se realizan a los centros de mayor importancia como: Campos de batalla, grutas y toda clase de curiosidades naturales.
- 2.- Turismo Deportivo.- Es la actividad dedicada al automovilismo, aviación, alpinismo, carreras de caballos, mundiales de fútbol, olimpiadas, etc., que efectúan extranjeros residentes en otros países.
- 3.- Turismo Cultural.- Dentro de esta clasificación se consideran los viajes de instrucción, excursiones estudiantiles, visitas a monumentos arqueológicos, descubrimientos históricos, etc..
- 4.- Turismo Artístico.- Integrado por giras de grupos musicales, coros, ballets, conciertos, etc..
- 5.- Turismo Comercial.- Formado por exposiciones de productos elaborados en otros países, análisis de mercados, ferias agrícolas, ganaderas, etc..

6.- Turismo Higiénico.- Que hace alusión a las visitas realizadas a los manantiales de aguas termales, curativas, etc..

El autor Oscar de la Torre Padilla, en su obra: "El Sujeto y el Objeto del Turismo", menciona diferentes clases de turismo, de las cuales sólo mencionare algunas:

Turismo Nacional.- Es aquel que practican los habitantes de un país, dentro de los límites de su propio territorio, en que la característica fundamental, es la de ejercer en su plenitud la Garantía Constitucional de Libre Tránsito por el Territorio Nacional, y en el que el tipo del viaje y la duración del mismo, sólo están limitados al tiempo y al presupuesto de que disponen para visitar el sitio seleccionado.

Turismo Extranjero.- Que se traduce en las corrientes de viajeros que traspasan los límites de su país, para internarse en otro. Este tipo de turismo tiene como característica la temporalidad de la estancia independientemente de que las personas que viajan, cuenten con suficientes recursos para permanecer mayor

tiempo. Además de que no existe el libre tránsito, a menos de que se haya obtenido el permiso y la calidad migratoria correspondiente. Dicha temporalidad se reduce a una permanencia máxima de seis meses.

Turismo de Corta y de Larga Estancia.- Aquí la corta y la larga estancia señalan el criterio de clasificación adoptado por los países de acuerdo al promedio de tiempo de permanencia observado en los turistas visitantes, mismo que sirve de base para que se defina el lapso temporal sobre el cual habrán de diferenciar estos tipos de turismo.

Turismo de Excursión.- Es aquel cuya práctica implica la sujeción a un itinerario y que supone la aceptación de una oferta global, o "paquete", cuya compra, mediante contrato, se conviene con un agente.

Turismo Autónomo.- Es el que practica el turista de acuerdo con un itinerario que él mismo elabora conforme a sus necesidades o deseos, y en el que por medio de un acto contractual, directo o indirecto, obtiene libremente los servicios que requiere.

Turismo Activo.- Es aquel que, desde el punto de vista de la economía, afecta positivamente la renta nacional, aumentándola y redistribuyéndola, como en el caso de los visitantes extranjeros, quienes la aumentan porque aportan divisas, y el de los nacionales, quienes al practicar el turismo interno, la distribuyen.

Turismo Pasivo.- Es el que practica el nacional. Al dirigirse al extranjero, contribuye a la fuga de divisas, lo que repercute negativamente en la economía de su país.(10)

I.2. Su Importancia

Para hablar de la importancia del fomento al turismo en nuestro país, debemos referirnos principalmente a las repercusiones económicas y de desarrollo que la actividad turística implica, tomando en consideración su evolución a través del tiempo, así como la importancia que implícitamente se ha ido dando a esta actividad en los ámbitos tanto de la Administración Pública como por parte de los particulares.

(10) De la Torre Padilla, Oscar. Op. cit. p. 28.

En 1991, un total de 305 millones de personas realizaron viajes internacionales. Dicho movimiento generó una derrama económica estimada en 150 mil millones de dólares. Hoy día, la capacidad hotelera mundial se sitúa en 10 millones de cuartos y el número de personas que emplea directamente la actividad se estima en 45 millones.

Sin embargo, el auge del turismo masivo es una historia reciente. Incluso en Europa, región con distancias relativamente cortas, viajar era una actividad excepcional todavía en el siglo XIX. Al popularizarse el automóvil e iniciarse la aviación comercial, los intercambios de viajeros comenzaron a cobrar fuerza pero no fue sino hasta el término de la II Guerra Mundial que el fenómeno turístico hizo explosión y el primer patrocinador del auge fue, con toda lógica, el país que había salido victorioso de la contienda.

Estados Unidos generó un turismo intensivo que cubrió, en primer término, las áreas geográficas de mayor atracción para sus intereses. Los excombatientes viajaban a los países europeos con un ánimo nostálgico; los hombres de negocios encontraron en las zonas devastadas por la guerra, un campo fértil para realizar todo tipo de transacciones comerciales; y un creciente número de este flujo turístico seleccionó las

playas del Mediterráneo, Hawai y Cuba, para ocupar su tiempo libre. A partir de entonces, el mapa turístico experimentó interesantes ajustes geográficos. Con el tiempo, esos destinos darían lugar a enormes cuencas turísticas, extensas regiones cuya economía depende, en alto grado, de la captación del gasto recreativo.

El transporte aéreo fue un factor de primer orden en esta fase de despegue. El avanzado desarrollo de la tecnología aeronáutica, desde el punto de vista militar, sirvió de punto de partida a la aviación comercial que, gradualmente, incrementó su capacidad, velocidad y alcance hasta llegar, en menos de una década, a la introducción del jet.

México no fue ajeno al cambio. La posguerra repercutió en el comportamiento económico del país, que perdió bruscamente la precaria competitividad comercial que había alcanzado en el mercado exterior mientras prevaleció el caos en Europa.

Consecuentemente, se planteó la necesidad prioritaria de generar divisas suficientes para reactivar la planta industrial y recuperar la fuerza de las exportaciones.

Al mismo tiempo, se le presentó a México la oportunidad propicia para recibir viajeros de Estados Unidos, atraídos por el tipo de cambio internacional y las condiciones anormales que aún vivía Europa. En 1945, la balanza turística había reportado un superávit de 35.9 millones de dólares, que podría multiplicarse dada la coyuntura.

Así surgió la tesis de que el turismo podría captar los ingresos externos indispensables para el proceso de desarrollo nacional. Todavía en tiempos de guerra, el Presidente Manuel Avila Camacho apoyó la apertura de delegaciones turísticas en Nueva York, San Antonio, Los Angeles y Tucson, además de que promovió la campaña "peso contra peso", que consistía en aportar un peso del Gobierno Federal por cada peso que destinara la iniciativa privada a la promoción turística.

Sin embargo, se requería una actitud mucho más agresiva para atraer al turismo extranjero, el primer problema era estructural: México enfrentaba serias carencias de comunicaciones y transportes, que le hicieron imposible abrir rutas turísticas competitivas con los lugares que acapararon el recién nacido mercado.

Hawai, Europa y el Caribe se perfilaron como los destinos favoritos del turismo estadounidense, quedando México relegado a un segundo plano. Al tanto de esta situación, todavía en campaña presidencial, Miguel Alemán Valdés anticipó que su gobierno concedería un primerísimo lugar al desarrollo turístico del país.*

En la medida en que se desarrollaba el turismo en el ámbito internacional, el gobierno mexicano encontró en la actividad turística el instrumento económico idóneo para apuntalar las ramas más rezagadas del desarrollo nacional. En pocas palabras, el turismo tenía características de verdadero detonador económico.*

Un buen ejemplo era la frontera norte. Durante muchos años, un constante flujo de dólares apuntaló la economía de la región. Al iniciarse la gestión del presidente Adolfo Ruíz Cortines, el número de cruces fronterizos alcanzó tal magnitud, que se optó por no registrar en la cuenta del flujo turístico a los visitantes que permanecieran menos de 24 horas en el país o que no traspasaran más de 100 kilómetros los límites con la frontera. Sin embargo, las opciones recreativas de la línea divisoria no siempre tuvieron efectos sociales saludables. Concretamente, hacia el final de la

década de los 50's, existía cierta preocupación gubernamental de que esta dinámica provocara efectos secundarios, como los que registró Cuba en los años previos a su revolución.

En el gobierno de Adolfo López Mateos la óptica fue similar, para México el turismo no sólo era una industria básica para el desarrollo económico, sino un medio significativo para estrechar vínculos de concordia humana y de inteligencia internacional. Para nosotros el turismo tiene, además, el sentido de acercamiento entre los pueblos. Nos esforzamos porque el turista en México tenga una noción completa de lo que ha sido su historia y sus costumbres.*

Hemos procurado mejorar la calidad de lo que se ofrece al turista; le brindamos nuestros museos, nuestras exposiciones, nuestras danzas y la expresión de lo que somos, porque se estima que el turismo no debe fincarse en fines de explotación o de vicio, sino fundamentalmente en un concepto más elevado que crea lazos culturales y una mejor comprensión entre los pueblos.*

Para esas fechas, el escenario turístico mundial había sufrido ciertas modificaciones. Europa, tras el período de recuperación, se había convertido en el mercado más dinámico

del mundo. A cierta distancia se ubicaba la cuenca norteamericana (Estados Unidos y Canadá), seguidos por la zona del caribe (Cuba, hasta 1962, Jamaica, Bahamas y Puerto Rico). Destinos tan remotos como Japón y Australia empezaban a figurar en el mapa.

En este contexto, para los expertos en la materia, era evidente que México se había quedado rezagado en esta etapa de reactivación, perdiendo competitividad frente al explosivo crecimiento de otros polos de desarrollo turístico ubicados en el caribe, que desviaban un enorme contingente de turistas estadounidenses, no obstante que México cuenta con una variada gama de paisajes y climas que resultan ser de gran atractivo para los visitantes extranjeros; sin embargo la falta de una infraestructura turística adecuada a las exigencias de los visitantes extranjeros, fue lo que motivó tal rezago.

Pese a ello, cuando el presidente Gustavo Díaz Ordaz inició su mandato, la concepción estratégica del turismo no sufrió cambios.*

Había llegado el momento de hacer un recuento. En un marco más amplio, el panorama económico del país empezó a

plantear serias incógnitas, al descubrirse las limitaciones de crecimiento que ofrecía el modelo de desarrollo estabilizador. Las necesidades inmediatas para hacer frente a una posible crisis se centraron, como siempre, en la incapacidad de captar suficientes divisas para equilibrar la balanza de pagos y sustentar el desarrollo nacional.

Desde luego no fue casual que los primeros signos de alerta provinieran de las autoridades hacendarias y, específicamente, de los grupos de estudio y consulta del órgano ejecutor de la política monetaria: el Banco de México. Con estricta lógica, la primera decisión fue investigar aquellas áreas cuya potencialidad para captar divisas era manifiesta: exportaciones, maquiladoras y desde luego el turismo.

Las primeras exploraciones revelaron que el turismo tenía varias ventajas objetivas. Primero, en un país con desempleo, significaba el uso intensivo de mano de obra, tanto en la etapa de construcción como en la de operación. Segundo, en un país de baja escolaridad, representaba la creación de empleos con mínimos requisitos de capacitación. Ambos factores sirvieron de base para un tercer argumento: la posibilidad de impulsar el turismo en zonas marginadas, carentes de

alternativas de desarrollo. Por último, en el plano económico, es claro que el flujo del gasto turístico seguía un camino expedito y seguro; las divisas acuden al centro de recreación y cambian fácilmente de manos, sin tener que afrontar el tortuoso laberinto de la legislación comercial arancelaria.

Con este soporte ideológico, entre 1965 y 1968 el Banco de México realizó un detallado diagnóstico de la actividad turística en el país. Por primera vez, el gobierno contó con cifras y estadísticas que permitieron evaluar escrupulosamente la situación real del mercado turístico nacional y mundial; sus efectos concretos en la oferta de empleos y su impacto en el desarrollo económico regional; las posibilidades receptoras de flujo turístico nacional y extranjero; las características de los destinos turísticos de mayor afluencia tanto de México como del exterior y su capacidad generadora de divisas.

En el marco internacional, el turismo estaba registrando un auge sostenido. Desde el término de la II Guerra Mundial, su índice de crecimiento superaba ampliamente el de las exportaciones. Varias cuencas turísticas se habían consolidado (Mediterráneo, América del Norte y el Caribe) y

otras cobraban lugar (Pacífico Sur, Lejano Oriente). La localización de mercados, las estrategias de promoción, las tecnologías de construcción y operación hotelera, el diseño de redes aéreas y carreteras, la diversidad y calidad de la oferta: todo quedó convertido en factores técnicos relacionados con el flujo de las corrientes turísticas. El turismo se transformó en una actividad sumamente compleja y escenario de una gran competencia.

En el ámbito mexicano, quedaron al descubierto algunas deficiencias. Por principio no existía una política turística a largo plazo, no había un programa que estableciera objetivos concretos, no operaban instrumentos financieros de fomento turístico, ni había criterios generales de planeación y desarrollo. La oferta turística estaba excesivamente concentrada en la costa de Guerrero. El surgimiento de otros destinos, se había dado en forma espontánea, con una debilidad estructural manifiesta.

La diversificación de la oferta turística, se convirtió así en una realidad prioritaria. Además de fortalecer los destinos incipientes, se inició la búsqueda de otras posibilidades, en base a una idea de vanguardia: la construcción de ciudades turísticas integrales a partir de

cero. Durante varios meses el Banco de México realizó una detallada exploración de los litorales del país, evaluando varias docenas de ubicaciones potenciales. Los estudios comprendían una amplia gama de tópicos: tenencia de la tierra, funcionamiento del ecosistema, comportamiento climatológico, tipos de suelo, vías de comunicación, medios de transporte, núcleos vecinos de población, nivel socio-económico, potencialidad y experiencia turística, alternativas de abasto y algunos indicadores adicionales.

Con la información resultante, a principios de 1969, el Banco de México recomendó la creación de cinco centros turísticos integrales: Cancún por su ubicación estratégica en la zona del caribe, cuenca que, según los estudios realizados, estaba recibiendo un flujo turístico anual de 4 millones de personas y, en menos de 2 años, había triplicado su capacidad hotelera. En contrapartida, Cozumel e Isla Mujeres apenas captaban 70 mil visitantes al año; sumados a Cancún, ambos centros podrían competir solventemente en el creciente mercado caribeño y fortalecer el reciente desarrollo de Quintana Roo. Ixtapa fue considerado como punto alterno para desahogar los problemas de concentración turística que experimentaba Acapulco, al rebasar su afluencia turística el millón de personas. Además su cercana

localización con Zihuatanejo, que ya contaba con cierto desarrollo turístico, serviría de apoyo para impulsar la zona e incrementar el progreso económico del Estado de Guerrero. En Los Cabos y Loreto, en Baja California Sur, se advirtió que ya existía un incipiente movimiento turístico que requería el empuje gubernamental para fortalecer en Estados Unidos la presencia de la Península, que por su ubicación geográfica enfrentaba seria escasez de población. Por último, Bahías de Huatulco, identificado como el de mayor potencial turístico en la zona del pacífico, que sería determinante para revitalizar la precaria economía del Estado de Oaxaca.

Con estas perspectivas en el mercado turístico, surgió como idea prioritaria del Gobierno Federal, la de llevar a cabo en forma más estructurada el fomento a la actividad turística, por dos razones fundamentales: una basada en la creación de empleos de manera directa e indirecta, que permitiera a la población de México, alcanzar una mejor posición económica; y otra, sustentada en la idea de que la industria turística devuelve aceleradamente, las inversiones razonables que se efectúen para fomentar a la propia actividad, y al devolverlas en bienes económicos, aparte de prestar un servicio atractivo a los nacionales, contribuye en

forma muy eficaz e importante a mantener el equilibrio de la balanza de pagos y la cotización de nuestra moneda.

En este orden de ideas, la importancia del fomento al turismo en México, se ha fincado en la idea fundamental del desarrollo económico, cultural y social, así durante el transcurso de los años, la actividad turística ha cobrado cada vez mayor importancia, en el ámbito nacional, de esta manera, la importancia del Sector Turismo está sustentada en el desarrollo económico y social que infunde a la nación, así como en su capacidad para captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y para fortalecer las raíces culturales del país.

En la actualidad el fomento a la industria turística, encuentra sustento, en que, en la víspera de la firma del Tratado de Libre Comercio, esta actividad representa un campo muy amplio para la inversión extranjera que se traducirá en un difundido conocimiento de México en el extranjero, además de que representa una imagen de seguridad jurídica en nuestro país ante el resto del mundo, que influirá necesariamente en la recuperación definitiva del país.

La industria turística tiene importancia innegable para el país por sus significativas repercusiones en los distintos ramos de la economía nacional. Implica una serie de actividades que, además de su dimensión económica, facilita a los nacionales el conocimiento de su propio territorio, fortaleciendo la integración social de la nación, y ofrecen a los visitantes extranjeros una visión auténtica de la vida mexicana en sus aspectos histórico, cultural y artístico, y hacen posible para todos el disfrute de la belleza y del clima agradable, propiciando la expansión deportiva, el descanso o el esparcimiento y, en general, la expansión de las actividades turísticas.

Contamos con innumerables atractivos para los turistas, tanto nacionales como extranjeros, que han venido haciendo posible un intenso desenvolvimiento de esa industria. Por eso ha sido y es necesario encauzarlo debidamente, a través de normas jurídicas, a fin de lograr su mejor desarrollo y obtener un aprovechamiento racional y completo de los recursos que puedan ser aprovechables.

I 3. Su Regulación en la Legislación Mexicana

En razón de que el turismo implica una migración de personas, ya sea en forma doméstica o en un ámbito internacional, que repercute en el sometimiento tácito de las personas a una regulación jurídica distinta a la de su lugar de origen, resulta pertinente mencionar la significación del movimiento migratorio, que es: El tránsito internacional de extranjeros o nacionales, sea de entrada o salida, así como el tránsito local fronterizo o el de una entidad a otra dentro de un Estado.

En nuestro país, la actividad turística está regulada en forma general por la Ley Federal de Turismo; sin embargo, existe una gran diversidad de disposiciones y normas administrativas, dispersas en las distintas codificaciones y reglamentos que rigen a los sectores de la administración pública que de alguna manera tienen relación con el turismo. Dentro de este trabajo, haré mención a las normas principales que regulan la actividad del turismo en México.

En primer término, debemos mencionar la fundamentación plasmada en nuestra Carta Magna, ya que de ella derivan las normas reguladoras de la actividad turística.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tienen relación con el turismo los artículos 5º y 11 que se encuentran encuadrados dentro de las garantías individuales y se refieren al derecho de libertad de trabajo y libertad de tránsito respectivamente, y que señalan lo siguiente:

Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos....

Artículo 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las

limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Otros preceptos constitucionales de importancia que regulan a la materia turística, se encuentran encuadrados dentro de los siguientes artículos:

Artículo 73 que establece la facultad del H. Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio de acuerdo a la fracción X.

Artículo 73 Fracción XVI.- Facultad para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización y emigración.

Artículo 73 Fracción XVII.- Sobre vías generales de comunicación.

Artículo 73 Fracción XXX, que consigna la de expedir las leyes necesarias, a efecto de hacer efectivas las facultades que consigna

este precepto y todas las otras concedidas por la constitución a los Poderes de la Unión.

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

Como podemos observar, la materia turística tiene en la Constitución su fundamento, tanto en las garantías individuales que corresponden a la parte dogmática, como en la parte orgánica, de nuestro más alto ordenamiento jurídico. Dentro de esa parte dogmática se establecen la Libertad de Trabajo y de Comercio, que son limitada únicamente en cuanto a que estas actividades sean ilícitas; por otra parte tenemos lo consignado por el artículo 11, que se refiere a la Libertad de Tránsito, que en materia turística resulta

indispensable, para que el fenómeno turístico pueda llevarse a cabo en toda su plenitud, ya que dicho fenómeno consiste precisamente en el libre tránsito de las personas dentro de un territorio, sean nacionales o extranjeros, con las limitaciones judiciales, administrativas y legales que en el momento histórico en que este desplazamiento se realice se tengan establecidas.

LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO

De conformidad con el artículo 41 de esta Ley, los extranjeros se pueden internar legalmente de acuerdo con las calidades migratorias siguientes:

- a) No Inmigrante.
- b) Inmigrante.

Dichas calidades se encuentran definidas en el artículo 42 de la mencionada Ley, que señala de manera literal lo siguiente:

Artículo 42.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente.

Del precepto transcrito, se deducen las características más importantes de los no inmigrantes:

- I.- La internación legal.
- II.- Permiso de una autoridad facultada para expedirlo.
- III.- Estancia condicionada; el tiempo será el que permite la Ley del lugar de residencia.
- IV.- Finalidad: La que permita la Ley del lugar de estancia, que en lo general se traduce en cualquier actividad, siempre y cuando sea lícita, en las mismas condiciones de trato que a lo nacionales.

Los no inmigrantes son, según lo dispuesto por el propio artículo 42, los siguientes: Turistas, transmigrantes, visitantes, consejeros, asilados políticos, estudiantes, visitantes distinguidos, visitantes locales y visitantes provisionales; de las cuales resalta por su interés dentro de

este trabajo, la primera de las calidades indicadas: Los turistas.

Turistas.

Se internan con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables. Lo anterior atento a lo que dispone el artículo 42 fracción primera de la Ley General de Población, en correlación con el artículo 97 de su reglamento.

El señalado artículo 97, tratándose de la internación de turistas, dispone lo siguiente:

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

En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a seis meses, la Secretaría podrá, cuando se estime conveniente,

ampliar la temporalidad hasta completar los seis meses. Es preciso que la solicitud se presente antes del vencimiento de la temporalidad señalada en la tarjeta del turista.

- II.- Se les recogerá su documentación migratoria en el puerto de salida al abandonar el país en forma definitiva y se remitirá al servicio central.

LEY FEDERAL DE TURISMO

Es importante señalar los antecedentes que esta ley ha tenido, pues a través de ellos se ha determinado el cambio de las estructuras administrativas que se han encargado de la actividad turística en México, pudiendo resumirse en la siguiente forma:

- 1.- Acuerdo presidencial de 6 de julio de 1929 que creó la Comisión Pro-Turismo.
- 2.- Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo de 13 de enero de 1930 y su reglamento del 30 del mismo mes y año.

- 3.- Decreto del H. Congreso de la Unión de 30 de noviembre de 1932, confiriendo atribuciones en materia de turismo a la Secretaría de Economía Nacional.
- 4.- Acuerdo presidencial de 8 de marzo de 1933, que organizó la Comisión, el Comité y el Patronato de Turismo.
- 5.- Decreto presidencial de 13 de mayo de 1935, que formó la Comisión Nacional de Turismo, el Consejo Patrocinador, el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo.
- 6.- La Ley General de Población de 24 de agosto de 1936, encargando la función de la Administración Centralizada, en materia de turismo, a la Dirección General de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.
- 7.- Reglamento de la Ley General de Población de 10 de mayo de 1937 confiriendo al Departamento de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, desarrollar las actividades relativas al turismo.

- 8.- Acuerdo presidencial de 9 de diciembre de 1939, creando el Consejo Nacional de Turismo, Compuesto por un Patronato Oficial, una Comisión Nacional de Turismo y Comisiones Locales.
- 9.- Ley de 25 de noviembre de 1947, que crea la Comisión Nacional de Turismo, compuesta por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo.
- 10.- Reglamento de 29 de marzo de 1949, de la Ley que establece la Comisión Nacional de Turismo.
- 11.- Ley Federal de Turismo de 15 de diciembre de 1949, que dispone como facultad de la Secretaría de Gobernación el estudio y resolución de la materia de turismo en la República, suprimiendo la Comisión Nacional creada en 1947. Esta fue la primera Ley de Turismo.
- 12.- Decreto del H. Congreso de la Unión de 14 de noviembre de 1956 que creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, cuyo manejo en fideicomiso se encomendó a Nacional Financiera, S.A..

- 13.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de diciembre de 1958, que establece el Departamento de Turismo, como parte de la Administración Pública Federal.
- 14.- Decreto presidencial de 8 de diciembre de 1961 que creó el Consejo Nacional de Turismo.
- 15.- Ley Federal de Turismo, publicada el 19 de marzo de 1961.
- 16.- Ley Federal de Fomento al Turismo de 29 de diciembre de 1973, publicada el 28 de enero de 1974.
- 17.- Decreto de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 29 de diciembre de 1974, creándo la Secretaría de Turismo.
- 18.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de diciembre de 1976, que señala las atribuciones de la Secretaría de Turismo, formando parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

- 19.- Ley Federal de Turismo, publicada el 15 de enero de 1980, con reformas publicadas el 8 de enero de 1982.

- 20.- Ley Federal de Turismo, publicada el 6 de febrero de 1984. Abrogó también la Ley que creó el Banco Nacional de Turismo, publicada el 8 de enero de 1982.

- 21.- Ley Federal de Turismo, publicada el 31 de diciembre de 1992, que aboga la antigua ley de 6 de febrero de 1984 y en la cual se fortalece la existencia del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

El turismo ha sido y seguirá siendo factor determinante en el desarrollo económico y social, debido a su capacidad para captar divisas y generar empleos, así como por su contribución al ordenamiento poblacional e incidencia en distintos sectores de la producción.

Constituye también un elemento fundamental de identidad nacional que ha propiciado el entendimiento cultural de los mexicanos y mejorado las relaciones del país en el ámbito internacional.

Resulta evidente entonces que la participación del Estado debe ser cada vez más efectiva a fin de programar, fomentar y regular el turismo, dentro del esquema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que consagra nuestra Constitución.

Así, la Ley Federal de Turismo se basa en los principios de legalidad y buen servicio al ciudadano, que requieren de la revisión permanente de las estructuras legales para hacer las adecuaciones necesarias a la situación cambiante del país, con el propósito de aplicar adecuadamente las normas jurídicas que rigen nuestra vida institucional.

Igualmente en la Ley vigente, se considera como turista a toda persona que viaja desplazándose temporalmente de su lugar de residencia habitual utilizando cualquiera de los servicios que la misma Ley define como turísticos, y como prestador de dichos servicios a la persona física o moral que habitualmente contrate en forma directa con el turista, la prestación de estos servicios. De igual forma, se incluye en este cuerpo normativo el listado de aquéllos que serán considerados como servicios turísticos.

Cabe agregar que en esta Ley, se evitó definir al turismo, en virtud de que tal convencionalismo limitaría necesariamente los alcances de la Ley, estimando que con el señalamiento expreso de los servicios turísticos que deben regularse, con la definición del turista y del prestador de servicios turísticos, y con la determinación precisa del objeto de la propia Ley, es posible desarrollar adecuadamente las atribuciones que tiene conferidas el Ejecutivo Federal en esta materia.

Asimismo, esta Ley fundamenta la vinculación de la Secretaría de Turismo que, como derivación de los Convenios Unicos de Desarrollo, debe tener con los Gobiernos Estatales mediante la suscripción de Acuerdos de Coordinación, con el propósito de fortalecer los procesos de descentralización, a fin de acercar la promoción y regulación de la actividad turística a las localidades donde se prestan o deben prestarse los servicios.

Independientemente de los amplios atractivos turísticos con que cuenta nuestro país y que por sí mismos promueven la actividad turística, el elemento humano que participa en ella, representa un centro de atención fundamental desde el punto de vista gubernamental, no sólo por la superación del

individuo sino también por la responsabilidad que significa la prestación del servicio turístico.

Por ello, en esta Ley vigente, se contiene un capítulo específico relativo a la capacitación turística. En él, se establece que la Secretaría de Turismo, a través de un órgano desconcentrado denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo, realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, con lo cual necesariamente se mejorará la calidad de la actividad turística en lo general y la prestación del servicio en lo particular.

Justo es reconocer que el turismo ha sido tradicionalmente concebido como un medio de recreación entre quienes tienen la capacidad económica para pagar por los servicios turísticos; sin embargo, uno de los propósitos fundamentales que el Estado ha venido persiguiendo, consiste en buscar las formas a través de las cuales los grupos menos favorecidos económicamente tengan digno acceso al turismo.

Se trata de promover, bajo el apoyo y coordinación de la Secretaría de Turismo y con la concurrencia de las dependencias y entidades competentes y prestadores de

servicios, el desarrollo de programas de turismo social para que grupos de personas con recursos económicos limitados (obreros, campesinos estudiantiles, juveniles, magisteriales, burocráticos y otros similares), hagan uso de servicios turísticos a precios reducidos, lo cual no únicamente contribuirá a la recreación del individuo, sino que también propiciará la identidad cultural que debe existir entre los mexicanos.

Especial mención amerita la inclusión del capítulo relativo a la protección al turista, cuyos propósitos fundamentales consisten en auxiliar y proteger a los turistas, asistirlos cuando se haya cometido en su contra, algún abuso o presunto delito, y regular el procedimiento de conciliación, establecido para atender las quejas que se presenten en contra de los prestadores de servicios turísticos y que representa el medio más conveniente para lograr los reembolsos exigidos, con independencia de las sanciones que deban aplicarse por violaciones a la Ley o a sus disposiciones reglamentarias.

En este orden de ideas, podemos señalar que la nueva Ley Federal de Turismo, no sólo ratifica la existencia del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, sino que también lo fortalece

en cuanto a su importancia como desarrollador de los programas turísticos establecidos por la presente administración, a fin de alcanzar uno de los mayores avances que en materia turística se hayan obtenido en las últimas décadas.

En lo personal, considero muy loable la actitud tomada por el Gobierno de nuestro país, en cuanto a la expedición de la nueva Ley Federal de Turismo, en virtud de que a través de ella, se pretende poner de una vez por todas, fin a todos los abusos cometidos en otras épocas por los prestadores de servicios turísticos, lo cual redundará en beneficio del sector turismo y, por ende, para los usuarios tanto nacionales como extranjeros. Con esta nueva Ley se pretende dar a la actividad turística en México, un gran desarrollo, lo que repercutirá notablemente en la economía nacional, ubicándose de la misma forma esta actividad desde hace algunos años, en una de las fuentes de divisas más importantes para México. De esta manera, el desarrollo que se busca, es en el sentido de que nuestro país siempre se encuentre entre los primeros lugares de preferencia de los turistas a nivel mundial.

I.4. Indicadores Turísticos

El movimiento del turismo internacional crece en forma importante. Desde 1970 el flujo de visitantes extranjeros se ha más que duplicado: de 160 paso a 370 millones de turistas en 18 años.

El ritmo al que creció el número de viajeros casi llegó al 5% anual, superior al crecimiento demográfico en los países que más turismo generan, lo que da cuenta de la importancia que ha tomado esta actividad.

Pero no sólo ha crecido el número de viajeros; el comportamiento económico de la actividad ha sido más dinámico aún. El gasto que efectúan crece, en términos absolutos, a ritmos más que proporcionales. Este crecimiento en las últimas décadas, es superior al de la economía en su conjunto y al del comercio internacional. Solamente en los últimos años, los turistas gastaron más de 156 mil millones de dólares; casi la mitad de la deuda externa en América Latina.

El turismo se mueve en cuencas regionales y mayoritariamente al interior de estas cuencas. Los factores que determinan ese comportamiento son, principalmente, la distancia, el medio de transporte y las motivaciones del

viaje. La región que ha mostrado, de manera constante, la mayor actividad turística, es el Continente europeo. Dos terceras partes del movimiento turístico tienen lugar en esa región. En segundo lugar, destaca la región norte y centroamericana que participa con más del 16% y, en tercer lugar, la región del Pacífico y el este de Asia, que lo hacen con un 9%. En conjunto, estas tres regiones representan más del 90% de la actividad.

Por lo que hace al origen de viajeros, destacan nuevamente Europa y Norteamérica; que producen más del 75% de los turistas al extranjero. Pero, como decía, el turismo se mueve mayoritariamente al interior de las propias regiones de las que procede. Así, más del 90% del turismo que se genera en Europa, no abandona la región. En el turismo de internación a Canadá, Estados Unidos cuenta en un 90% y del recibido por este país, 60% es de origen canadiense. Particularmente del total de viajes que se generan en los Estados Unidos, 97% tienen como destino el propio país, incluidos Hawai y las posesiones del Caribe.

De los viajeros al extranjero procedentes de Estados Unidos, 60% tuvieron como destino a Canadá y México; 12% viajaron al Caribe y Centroamérica y el resto a Europa y

otros países. Para México, la región turística más importante, es Norteamérica. Solamente este país ha venido siendo responsable de más del 85% de todo el turismo de internación al nuestro y de ellos, más del 90% lo hace por motivos de placer.

Por su posición, no sólo geográfica sino fundamentalmente económica, los viajeros procedentes de Estados Unidos, predominaron en el mercado turístico de internación a México y, seguramente, esa posición se mantendrá en el futuro previsible. De hecho, nuestro país representa un gran atractivo para el mercado norteamericano y su propensión para viajar a México crece más que proporcionalmente al total de viajeros al exterior. En 1970 nuestra penetración en ese mercado fue de poco menos de 10%, en 1987, creció hasta el 17% de todo el mercado norteamericano. El turismo egresivo de Estados Unidos creció al 2% anual, más que su propia población; la corriente a México lo hizo al 5%, lo que explica en buena parte, el avanzado comportamiento de nuestra materia turística.

La actividad turística es importante dentro del sector externo de nuestra economía, por su capacidad de generar divisas. México ha venido participando en el mundo del

turismo con 1.5% promedio de la corriente total mundial y con 1.6% de la captación del gasto generado por esa actividad. Sin embargo, la corriente de internación al país ha mostrado un mayor dinamismo que la total y las correspondientes a Hawai y al Caribe, sus más cercanos competidores por el mercado norteamericano, exceptuando Canadá.

El ritmo de crecimiento del turismo a México muestra índices mayores al 5% anual, habiéndose duplicado el volumen de visitantes entre 1970 y 1988. De 2.3 pasó a 5.7 millones, respectivamente. Correspondientemente, el gasto turístico pasó de 415 a 2,550 millones de dólares, en el mismo lapso. En todo el período, los saldos en la balanza turística han sido positivos y a pesar de años como 1981, los saldos han crecido a un ritmo superior al 5% anual, en valor absoluto.

Por períodos, la importancia de la actividad turística ha sido creciente, en el lapso de 1983 a 1988 México recibió 29.5 millones de visitantes y se captaron casi 12,000 millones de dólares, esto representa 1.3 y 1.6 veces más visitantes y 1.4 y 2.8 veces más divisas que en los períodos de 1971 a 1976 y 1977 a 1982, respectivamente.

El turismo nacional tiene significación, no sólo desde un punto de vista social, sino también por sus efectos complementarios y su capacidad de redistribución del ingreso. Ciertamente, el turismo doméstico no muestra el mismo dinamismo que su contraparte externa. La caída en los ingresos reales de grandes sectores de la población ha motivado que se modifiquen los hábitos de paseo y en algunos sectores, que desaparezcan. También es cierto que la gama de opciones para este turismo que volúmenes importantes se desplaza por tierra, es amplia. Si bien su propensión a viajar a centros turísticos ha descendido, no ha dejado de tener un peso significativo.

En 1987, la afluencia turística nacional a centros turísticos de playa alcanzó una cifra similar a la del turismo de internación, 5.5 millones de persona, con gasto de un billón de pesos. En total, en el mismo año, en los centros turísticos seleccionados por la Secretaría de Turismo, se recibieron 16.2 millones de turistas nacionales; 3 veces más que el volúmen de internación, que gastaron más del 3% del total del gasto privado.

Por su impacto en el desarrollo nacional, el turismo es una actividad importante para el país. La captación de

divisas por conceptos turísticos, representó en años pasados, el 12% del valor de todas las exportaciones, incluido el petróleo, que en 1988 aportó el 38% de todos los ingresos por ese concepto. Es así que el turismo se ha venido colocando entre los 7 primeros ramos de la economía nacional, en términos absolutos. Sólo por concepto netamente turístico, representa el 3% del valor total del Producto Interno Bruto, sin contar actividades ligadas al producto turístico. El ingreso turístico participó en 1987, con el 7.5% en la cuenta corriente de la balanza de pagos y su efecto multiplicador llegó a ser superior a 5.5%.

La actividad turística es también una importante generadora de empleos directos e indirectos, el efecto multiplicador del empleo es en promedio de 2.5% y en zona netamente turísticas se eleva al 3.5%.

A fines de 1988, alrededor de 2 millones de personas estaban ocupadas en la actividad, lo que representa más del 8% de la Población Económicamente Activa nacional. Las perspectivas del turismo para México son alentadoras en el futuro previsible. Durante los siguientes ocho años, para el año 2000, es altamente probable que el volumen del turismo mundial casi se duplique nuevamente. De los 370 millones de

1988, se pasará a no menos de 670 en el año 2000. El gasto turístico esperado podría exceder los 300 mil millones de dólares constantes, mostrando un dinamismo mayor que el de las personas, por gastos y estadías en viajes mayores.

En este contexto, México tiene un importante conjunto de oportunidades, pero también existen debilidades y obstáculos que será necesario vencer. Es aquí donde juega un papel importante la planeación estratégica para definir el camino a seguir en el futuro inmediato, a partir de las metas que se ha propuesto el Gobierno Federal, de:

- Captar en 1994, 4 millones de turistas más que en 1988, para llegar a 10 millones de visitantes.
- Duplicar el ingreso turístico, para llevarlo hasta 5,000 millones en 1994.

Estas metas plantean retos importantes:

- Incrementar la participación de México en el mundo, del 1.5% actual, al 2.6%, considerando el pronóstico de esa corriente.

- Por lo menos duplicar la participación de México en el mercado norteamericano.
- Ampliar la penetración en otros mercados, particularmente el europeo y el asiático.
- Duplicar el ritmo de crecimiento medio anual, para llevarlo del 5 al 10%.

En el proceso de planeación, esta fase estratégica es determinante para definir el rumbo que ha de tomar el desarrollo turístico, con base en las oportunidades que presentan los mercados objetivos, los recursos turísticos con que cuenta el país y tomando en cuenta las debilidades que plantean esos mismos factores y la situación económica. Hasta ahora, los segmentos turísticos más importantes son el playero, en primer término y después el cultural. Juntos representan el 75% de todo el turismo de internación.

No obstante lo anterior, estudios realizados por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, indican que existen otros nichos de mercado que representan una oportunidad real, de ponerse en marcha la oferta adecuada y ampliarse las facilidades para su captación. Es así que, aún cuando el

turismo playero puede y debe crecer, no será suficiente por sí sólo para garantizar el crecimiento que en la actividad turística se ha propuesto el Gobierno Federal.

Según estos estudios, el turismo cultural podría duplicarse en términos de su participación relativa; el de retirados, crecer por lo menos cinco veces; el de convenciones, debe duplicarse. El turismo que viaja en vehículos recreativos podría elevarse por lo menos 4 veces y por último, el que usa embarcaciones y utiliza marinas, podría crecer en un factor por lo menos del 10%.

Si se combinan los recursos que implican la creación de oferta para tales nichos, la competitividad de ésta en relación a otros destinos y la demanda que cada uno genera, junto con factores de orden técnico, jurídico, ecológico y social, puede mediante la aplicación de los métodos de la planeación estratégica, definir el rumbo del desarrollo turístico.

Será necesario para el futuro próximo, diversificar la oferta turística, dirigiendola a dichos objetivos; promover activamente a México en distintos mercados para incrementar

su participación en nuestro turismo; ampliar y mejorar la planta turística existente.

Por otro lado, es necesario buscar esquemas de financiamiento más flexibles y más ágiles para fomentar la participación de la inversión privada; mantener tarifas competitivas y, de gran importancia, incrementar y mejorar el servicio de transporte, tanto aéreo como terrestre.

Los Centros Turísticos Integralmente Planeados aún jugaron un papel determinante en el desempeño turístico de México. En este contexto, es que toman su verdadera relevancia los Centros Integralmente Planeados de Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco, que se han desarrollado en menos de 20 años. Estos Centros han jugado un papel múltiple: al exterior, han reforzado la posición turística de México, manteniendo y aún mejorando el papel del país, en un mercado cada vez más competitivo; y, al interior, se han constituido en un verdadero instrumento de descentralización hacia la zona costera del país, propiciando un verdadero desarrollo regional, en su entorno. Han constituido también un elemento detonador en sus zonas de influencia, esto puede verse claramente con el impacto que ha tenido Cancún en el corredor a Tulum, que se ha venido desarrollando a partir del

establecimiento de este centro turístico. Lo mismo ocurre en Los Cabos, entre Cabo San Lucas y San José del Cabo, en Ixtapa y seguramente así ocurrirá en la zona de las Bahías de Huatulco.

Adicionalmente, han proporcionado crecimiento en las entidades federativas donde se ubican, logrando el arraigo de la población en nuevos asentamientos. Su potencial está probado, basta decir que, deben haber captado un modesto 9% del turismo de internación en 1981, para 1988 recibieron ya más del 20% del total del turismo y se espera que para el año 2000 cuenten con el 40%. De hecho hoy captan aproximadamente un 40% del turismo de internación que se dirige a centros de playa y captan cerca de 400 mil visitantes nacionales al año.

En ellos, se han generado alrededor de 113 mil empleos, lo que representa una población total por encima de los 350 mil habitantes. Cuentan con más de 21,000 cuartos en operación que representan más del 20% de los cuartos instalados en los centros de playa.

Su contribución, en 1988, a la balanza turística, fue de 610 millones de dólares que representan un 37% de las divisas generadas en centros playeros. La superficie de los centros

turisticos es de 52,800 hectáreas totales, en las que predomina el uso de conservación ecológica como el más importante. En segundo lugar, cuenta el área urbana y por último la turística. A la fecha, un 5% de esas reservas han sido urbanizadas, tanto para uso turístico como urbano, contando con más de 50,000 viviendas y el equipamiento urbano necesario.

Los indicadores de bienestar general de la población son más altos en centros como Cancún, que en el resto del país. El índice de desempleo es de los más bajos, el de educación más alto, cuenta con altos niveles de equipamiento y la distribución del ingreso más uniforme.

Entre los indicadores turísticos de mayor importancia que pueden señalarse, en relación a los Centros Turísticos Integralmente Planeados, que ha desarrollado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, podemos destacar los que a continuación se señalan.

BALANZA TURISTICA 1970-1990

(millones de dólares)

	INGRESOS	EGRESOS	SALDO	VARIACION (%)
1970	415.0	191.4	223.6	
1971	461.9	201.0	260.0	16.3
1972	562.6	269.7	302.9	16.5
1973	724.2	303.0	421.2	39.1
1974	842.0	301.6	450.4	6.9
1975	900.1	445.8	354.3	-21.3
1976	835.6	423.1	412.5	16.4
1977	866.5	396.0	470.5	14.1
1978	1 121.0	519.0	602.0	27.9
1979	1 443.3	183.5	759.8	26.2
1980	1 671.2	1 043.6	627.6	-17.4
1981	1 759.6	1 571.1	188.5	-70.0
1982	1 405.9	787.7	618.2	228.0
1983	1 624.5	441.3	1 183.2	91.4
1984	1 952.7	648.6	1 304.1	10.2
1985	1 719.7	664.3	1 055.4	-19.1
1986	1 791.7	620.2	1 171.5	11.0
1987	2 274.4	784.2	1 490.2	27.2
1988	2 544.3	1 104.8	1 439.5	-3.4
1989	2 954.0	1 433.7	1 408.3	-2.1
1990	3 400.9	1 936.4	1 464.4	3.9

CANCUN: PRINCIPALES INDICADORES TURISTICOS

	1987	1988	1989	1990	1991	
CUARTOS	8.910		11.891	15.310	17.470	17.942
OCUPACION	83		56	57	68	71
TOTAL VISIT. (miles)	960.6		838.2	1,153.6	1,575.7	1,138.0
VISIT. NACIO. (miles)	200.1		180.7	296.5	395.2	255.8
VISIT. EXT. (miles)	760.5		657.5	857.1	1,180.5	882.3
VISIT EXT. (porcentaje)	79		78	74	75	78
PASAJEROS POR VIA AEREA (miles)	1,015.8	858.1		1,079.3	1,509.3	1,036.2
ESTADIA (noches)	4.96	5.1		5.0	5.2	4.9
DIVISAS (mill. dls)	429.8	546.6		468.0	669.8	506.2

IXTAPA: PRINCIPALES INDICADORES TURISTICOS

	1988	1989	1990	1991	
CUARTOS	3,827		4,007	4,169	4,127
OCUPACION (porcentaje)	55	49	46	53	
TOTAL VISIT. (miles)	298.0		272.1	300.9	198.2
VISIT. NACIO. (miles)	140.3		143.4	191.4	188.3
VISIT. EXT. (miles)	157.7		128.7	109.3	80.8
VISIT. EXT. (porcentaje)	53	47	36	40	
PASAJEROS POR VIA AEREA (miles)	275.2		279.0	255.1	171.3
ESTADIA (noches)	4.9	4.9	4.6	4.5	
DIVISAS (mill. dls)	84.4	77.3	60.8	38.5	

LOS CABOS: PRINCIPALES INDICADORES TURISTICOS

	1988	1989	1990	1991	
CUARTOS	1,672		2,186	2,531	2,705
OCUPACION (porcentaje)	46	45	49	58	
TOTAL VISIT. (miles)	156.7		189.9	255.7	176.9
VISIT. NACIO. (miles)	18.4	24.7	27.7	23.6	
VISIT. EXT. (miles)	147.5		138.3	162.2	228.0
VISIT. EXT. (porcentaje)	88	87	89	87	
PASAJEROS POR VIA AEREA (miles)	141.4		175.0	244.6	180.0
ESTADIA (noches)	3.7	3.8	3.8	4.2	
DIVISAS (mill. ds)	64.1	92.6	103.0	89.1	

LORETO: PRINCIPALES INDICADORES TURISTICOS

	1988	1989	1990	1991	
CUARTOS	413		459	445	385
OCUPACION (porcentaje)	37	25	27	33	
TOTAL VISIT. (miles)	50.4		36.1	38.1	26.2
VISIT, NACIO. (miles)	20.7		13.7	12.0	6.9
VISIT. EXT. (miles)	29.7		22.4	26.1	19.2
VISIT. EXT. (porcentaje)	59	62	68	74	
PASAJEROS POR VIA AEREA (miles)	12.1		11.9	17.3	11.5
ESTADIA (noches)	2.2	2.5	2.4	2.3	
DIVISAS (mill. dls)	2.1	2.4	4.0	3.2	

HUATULCO: PRINCIPALES INDICADORES TURISTICOS

	1988	1989	1990	1991	
CUARTOS	592		1,242	1,310	1,398
OCUPACION (porcentaje)	45	56	53	56	
TOTAL VISIT. (miles)	24.6		82.1	119.0	75.2
VISIT. NACIO. (miles)	19.2		52.8	77.3	55.0
VISIT. EXT. (miles)	5.4		29.3	41.7	20.2
VISIT. EXT. (porcentaje)	22	36	35	27	
PASAJEROS POR VIA AEREA (miles)	20.8	74.4	107.1		76.8
ESTADIA (noches)	3.8	4.1	4.3	4.3	
DIVISAS (mill. dls)		1.0	6.1	31.1	14.7

Las estadísticas que determinan los indicadores turísticos en los diversos Centros de Desarrollo Integralmente Planeados, fueron obtenidas del barómetro turístico, que da a conocer anualmente el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

CAPITULO II

II.1 CONCEPTO

En primer término es importante hacer una breve referencia a los antecedentes, que sobre la figura jurídica del fideicomiso existen en nuestro País, a fin de tener un panorama general del tema de estudio.

Esta institución aparece en la vida jurídica de México en el año de 1925, cuando entró en vigor la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

Como lo afirma el Maestro Miguel Acosta Romero: "El fideicomiso es una institución relativamente reciente en nuestro medio, aún cuando existen antecedentes legislativos y algunos proyectos de leyes, como los conocidos con el nombre de Proyecto Limantour, de 1905; Proyecto Creel, de 1924; Tanto la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924, como las Leyes de Bancos de Fideicomiso y la de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 30 de junio y 31 de agosto de 1926, le dieron vida al fideicomiso como una operación en la que sólo puede intervenir como fiduciario

una institución de crédito; Proyecto Vera Estafal, de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomiso, de 1926. Se introdujo esta institución en la Ley General de Instituciones de Crédito, de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 27 de agosto del mismo año". (1)

La necesidad de que en nuestra Patria obtuviera su carta de naturalización una institución jurídica que fuera equivalente al Trust Anglosajón, se puso de manifiesto cuando se empleó una institución extranjera en los arreglos de la deuda pública exterior de México, especialmente en la emisión de obligaciones para la consolidación de la deuda de los Ferrocarriles Nacionales, varios años antes de que nuestra legislación diera cabida al fideicomiso como típica operación de crédito.

Estas Leyes siguen la doctrina planteada por el jurista panameño Ricardo J. Alfaro, cuando define al fideicomiso como un mandato irrevocable en virtud de cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la

(1) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1988, p. 24.

voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario.

Posteriormente, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1923, promulgada el 26 de agosto, publicada al día siguiente en el Diario Oficial y en vigor a partir del 15 de septiembre del mismo año, desde su Exposición de Motivos anuncia que pretende corregir los errores o lagunas más evidentes de la legislación anterior y manifiesta al legislador que el fideicomiso expreso puede servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras instituciones jurídicas que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación. Esta Ley, siguiendo a Pierre Lepaulle, sostiene que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, y agrega que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

Aún cuando el fideicomiso únicamente se perfecciona con la destinación de ciertos bienes a la realización de un fin encargado a una institución fiduciaria, más adelante agrega que dicha institución tendrá todos los derechos y acciones

que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo pues el fiduciario no podría cumplir con los fines del fideicomiso si no fuera el titular de los bienes o derechos que forman la materia del fideicomiso; es decir, que parte del principio de que el fiduciario sea el titular de los bienes y derechos fideicomitados.

En resumen estos son someramente los antecedentes del fideicomiso en la legislación mexicana. Una vez asentados éstos, describiré el concepto de fideicomiso en general, y el de fideicomiso público, que en nuestro medio tienen mayor aceptación.

La palabra fideicomiso proviene del Latín Fideicomissum Fides-ei, Fe Confianza; Comissum Comitto, Comisión, Encargo. Es decir, se trata de una comisión, un encargo que se hace a una persona, basándose en la fe o confianza que inspira.

En el antiguo Derecho Romano se denominaba como el Pacto de Fiducia-cundamico, esto es, una transmisión de propiedad que se hacía en confianza, en fiducia, a un amigo, pariente o persona de confianza para que administrara o llevara a cabo

ciertos fines con determinados bienes y luego regresara la propiedad al titular original o a una tercera persona.

También se usó este Pacto de Fiducia con Creditor para, en vez de hipotecar o asegurar alguna deuda, o algún compromiso económico, por lo que un deudor enajenaba de hecho la propiedad de un bien inmueble, generalmente una casa o un terreno a su acreedor. Si le pagaba la deuda, entonces el acreedor le regresaba la propiedad del bien y así se completaba lo que todavía hasta hace algunos años se seguía usando, el Pacto de Fiducia con Creditor, que es lo que en el Derecho Francés se conoció como Pacto de Retro Vene.

Estos actos de confianza, que en principio no podían exigirse por vía jurídica en el Derecho Romano, quedaban a la buena fe de los pactantes. Posteriormente, estos pactos fueron usados en sustitución del testamento, para hacer elegibles a herederos o legatarios que no podían serlo. De esta manera el testador designaba a un heredero o legatario y le imponía la condición como un pacto de fiducia, para que enajenara todos o una parte de los bienes a un tercero que por alguna causa no podía heredar directamente.

Todos estos pactos fueron de confianza, no estaban regidos o sancionados en su obligatoriedad por las normas jurídicas, pero al evolucionar el Derecho Romano se empezaron a hacer obligatorias, y esta figura que empezó como una encomienda de confianza, se transformó en un contrato, en una forma de transmitir la posesión, en algo más que un mandato, es decir, en una nueva manera o forma de titularidad de la propiedad y definitivamente, en un instrumento de administración.

Después de haber analizado la terminología del fideicomiso, pasaremos a citar algunos de los conceptos más usados en la materia del fideicomiso:

El Maestro Raúl Cervantes Ahumada, nos dice que "El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye al fiduciario para la realización de un fin determinado". (2)

El Licenciado Octavio A. Hernández, define el fideicomiso: "Como un negocio jurídico, por cuya virtud, quien es el titular de un derecho, sobre una cosa u otro derecho,

(2) Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Mercantil

constituye con el mismo, un patrimonio autónomo, cuya titularidad confiere a otra persona, para que lo dedique a la obtención de un fin lícito querido por el titular original o en su caso, determinado por la Ley".(3)

El Doctor Joaquín Rodríguez y Rodríguez, conceptúa al fideicomiso de la siguiente forma:

"El fideicomiso es un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario, en nuestro caso a la institución fiduciaria, la titularidad dominical sobre ciertos bienes con la limitación de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos por el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan". (4)

Debemos entender esa "titularidad dominical" como una titularidad absoluta de pleno derecho sobre los bienes o derechos transmitidos. Y al fin, al cual está afectado el patrimonio, como un fin lícito y determinado.

(3) Hernández, Octavio A.. "Derecho Bancario Mexicano", Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México 1956, p. 34.

(4) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Derecho Mercantil", Tomo II, Editorial Porrúa, 19ª Edición, México 1967, p. 42.

La Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926 definía la institución del fideicomiso diciendo: "Es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad de quien los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario". O sea, concebía al fideicomiso como un mandato, lo cual no puede ser posible, ya que existen diferencias esenciales entre estas dos instituciones.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 346, define al fideicomiso al declarar que en virtud del mismo: "El fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria". Más que una definición las palabras anteriores se limitan a describir el contenido externo del fideicomiso.

De la anterior definición se desprenden las características esenciales del fideicomiso:

- Afectación de parte de un patrimonio a la realización de un fin.

- Fin que deberá ser lícito y en todo caso determinado.
 - La realización del fin no queda a cargo de aquél que se desprendió de ciertos bienes, sino a cargo de una institución fiduciaria exclusivamente.
 - La realización de tal fin podrá tener o no un destinatario específico, el cual se denomina fideicomisario.
- a) Una persona (el fideicomitente) decide desprenderse de una parte de su patrimonio, a fin de llegar a un objetivo específico.
 - b) Aquella parte del patrimonio de que se desprendió, a su vez, constituirá otro patrimonio autónomo y no permanecerá ligado al fideicomitente mediante un vínculo de propiedad, quedando dirigido y organizado por el fiduciario.
 - c) Al objetivo que el fideicomitente quiere que se llegue con los bienes afectados, sólo podrá llegar el fiduciario, quien no es precisamente el propietario, en los términos de dominio que se desprenden del

concepto absoluto de propiedad, sino sólo titular, tanto del patrimonio autónomo afectado al fideicomiso, como de los derechos y obligaciones activos conducentes a la realización del objetivo; doble titularidad que es irrevocable.

- d) Constituido el fideicomiso, el fideicomitente deja de tener relación con el patrimonio afectado y el fiduciario se erige como su nuevo titular; asimismo se avoca, él, y solamente él, a la consecución de su fin.
- e) Generalmente, del cumplimiento de los fines del fideicomiso se desprenden beneficios jurídicos que, como tales, deben tener un destinatario: es decir, generalmente el cumplimiento de los fines del fideicomiso beneficia a un tercero; este tercero se denomina fideicomisario. En su carácter de beneficiario jurídico, el fideicomisario puede, en determinados casos, exigir al fiduciario (no es el fideicomitente quien lo exige puesto que no es el beneficiario) el exacto cumplimiento de los fines del fideicomiso.

- f) Cumplidos los fines del fideicomiso, y si éstos no eran los de transmitir la propiedad del patrimonio al fideicomisario, entonces las cosas vuelven a su estado original, tal cual se encontraban antes de constituirse el fideicomiso.

Debe quedar claro que el fideicomiso es:

- Un contrato cuya forma se ajusta con los elementos esenciales que ha fijado la Teoría General de los Contratos Privados;
- Un contrato mercantil en virtud de que así lo señala la Ley (Artículo 1o., Segundo Párrafo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito);
- Un contrato mercantil de crédito o fiduciario, puesto que su mecánica fundamental descansa en la transmisión de buena fe que se hace al fiduciario, de parte de los bienes del fideicomitente, de los que, en principio, se beneficiaría un tercero;
- Un contrato mercantil de crédito o fiduciario, institucionalmente bancario, ya que para su legal

perfeccionamiento, es indispensable la participación de una institución de crédito autorizada para fungir como fiduciaria (Artículo 350, Primer Párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito);

- Resumiendo, el fideicomiso es un contrato mercantil, de crédito y bancario.

Asimismo, cabe precisar que la ley que organiza los Fideicomisos Públicos (Ley Federal de Entidades Paraestatales), habla continuamente del fideicomiso como un contrato, lo que nos permite ver con cierta claridad la actitud de la administración en la definición y solución de la naturaleza jurídica del fideicomiso (Artículo 41, 44 y siguientes).

El Maestro Miguel Acosta Romero, conceptualiza al Fideicomiso Público de la siguiente forma:

"El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto

de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, Entidades o Municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público". (5)

II.2 NATURALEZA JURIDICA

En la actualidad se hace cada día más evidente la insuficiencia de la legislación para prever y reglamentar todas las formas contractuales que las personas emplean en sus relaciones.

Por esta razón, junto a las normas tradicionales de los contratos, se van desarrollando nuevas formas contractuales que no están previstas en la legislación vigente y que por su simplicidad y carencia de complicados formalismos jurídicos, contrastan fuertemente con los contratos tradicionales.

En el Régimen Jurídico Anglosajón se acude a la integración jurídica por medio de la costumbre y la jurisprudencia y así frente a una norma rígida del derecho común (Common Law), tenemos una norma de la equidad (Equity), que hace el

(5) Op Cit, Acosta Romero, Miguel, p. 56.

Derecho menos rígido y notablemente más flexible. En cambio, en los Regímenes Jurídicos de la tradición latina, como el nuestro, la solución se encuentra a través del principio de la autonomía de la voluntad de las partes o de la libertad contractual, para acoger nuevas formas contractuales atípicas e innominadas en un principio y posteriormente se convierten en nuevas formas contractuales reconocidas por el legislador.

En este contexto surgen los negocios fiduciarios, debiendo entender por negocio fiduciario aquel en virtud del cual una persona transmite plenamente a otra ciertos bienes o derechos, obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita y determinada y, como consecuencia de dicha finalidad, obligándose a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o a revertirlos al transmitente.

Las principales características del negocio fiduciario son:

- 1.- Unidad del Negocio;
- 2.- Transmisión Plena de Bienes y Derechos, y
- 3.- Afectación a un Fin.

- 1.- UNIDAD DEL NEGOCIO.- El negocio fiduciario es un negocio único formado por dos relaciones: una real, que hace posible la transmisión de un bien o derecho del fideicomitente al fiduciario y una relación obligatoria por la que el fiduciario se encuentra constreñido frente al fideicomitente de retransmitir ese bien o derecho o de transmitirlo a un tercero.

- 2.- TRANSMISION PLENA DE BIENES Y DERECHOS.- La transmisión que se realiza en virtud de la relación real del negocio fiduciario, del fideicomitente al fiduciario, es una transmisión plena; si se trata de bienes se transmite la propiedad y si se trata de derechos, la plena titularidad.

- 3.- AFECTACION A UN FIN.- La relación personal en el negocio fiduciario implica la obligación impuesta al fiduciario de afectar los bienes o derechos recibidos, a un determinado fin de carácter lícito.

De esta manera, podemos concluir que el fideicomiso es una especie de negocio fiduciario.

En el fideicomiso, el fideicomitente transmite ciertos bienes o derechos al fiduciario, quien se obliga a destinar los bienes o a ejercitar los derechos para la obtención de una finalidad lícita y determinada en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario, con la obligación, una vez cumplida dicha finalidad, de retransmitirlos al fideicomitente o bien a un tercero que, como ya se dijo, se designa fideicomisario.

Ahora bien, hemos dicho que el fideicomitente transmite al fiduciario la titularidad de los derechos que se requieren para el cumplimiento de la finalidad que se persigue. Por titularidad entendemos la cualidad jurídica que determina la entidad del poder de una persona sobre un derecho o pluralidad de derechos, dentro de una relación jurídica.

Es pertinente aclarar que los bienes que recibe el fiduciario en la celebración de los fideicomisos, no ingresan a su patrimonio personal sino que se crea un patrimonio autónomo, diferente para cada operación, pues siguiendo a Francisco Ferrara se sostiene que las personas pueden ser titulares de varias masas patrimoniales de las cuales cada una tiene un tratamiento y finalidad jurídica diferente; así nace la figura del patrimonio separado, es

decir, patrimonio distinto del restante de la persona, capaz de tener relaciones jurídicas y deudas propias y además ser completamente ajeno a las vicisitudes que gravan al patrimonio personal del sujeto en cuyo seno existe. El patrimonio separado es un centro autónomo que no tiene otras relaciones con el patrimonio vecino, más que la liga extrínseca de tener el mismo titular. Pero el patrimonio autónomo no es una persona jurídica, porque si la autonomía es una consecuencia de la personalidad, dicha autonomía no supone inversamente la existencia de sujetos diferentes. Así, el patrimonio separado es un patrimonio destinado a un fin especial, es una Universitas Juris que comprende derechos y obligaciones que son necesarios e indispensables para el fin al cual se destinan. Pero esa destinación especial no basta, es necesario que exista una responsabilidad por deudas particulares, deudas propias.

Para confirmar lo anterior dentro del fideicomiso, encontramos que de acuerdo con la Ley de Quiebras exista la separación de los patrimonios de cada fideicomiso, en caso de que ocurra la quiebra del fiduciario, sin que los bienes y derechos que los integren, se consideren dentro del patrimonio del fiduciario fallido.

Por lo tanto, el fiduciario será titular de tantos patrimonios como fideicomisos en los que intervenga.

Expuesto lo anterior podemos también definir al fideicomiso como un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la consecución de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.

De acuerdo a lo asentado y en relación al Fideicomiso Público siguiendo el pensamiento del Dr. Miguel Acosta Romero, podemos concluir que sus elementos constitutivos son:

- 1.- El Fideicomitente, que puede ser:
 - a) El Gobierno Federal.
 - b) Los Gobiernos de las Entidades Federativas.
 - c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

Por lo que respecta a los fideicomisos del Gobierno Federal, la Legislación aplicable, prevé que únicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por reformas a la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal), es la facultada para constituir esos fideicomisos; sin embargo no existe razón por la cual no pudiera concertarse por parte de otras dependencias del Ejecutivo Federal que también tienen competencia sobre los bienes de la Nación.

No obstante lo anterior, en atención a la crítica que formula el autor citado, con la que únicamente coincido parcialmente, en el sentido de que la Administración Pública Centralizada, no puede ser fideicomitente, puesto que como administración no tiene personalidad jurídica propia, sino que quien la tiene es el Gobierno Federal y la Secretaría encargada de fungir como fideicomitente, y más aún señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto (fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) es un órgano centralizado del Gobierno Federal, que en todo caso tampoco sería el fideicomitente del Gobierno Federal, sino tan sólo su representante.

Es necesario aclarar, si partimos de la base de que sólo las personas son susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones, y como consecuencia sólo las personas físicas o morales pueden contratar entre sí, que la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy incorporada a la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público), no es una persona, pues como lo señala el autor referido, las Secretarías de Estado únicamente son órganos que auxilian al Ejecutivo Federal y, por tanto, los órganos no tienen personalidad y tampoco capacidad jurídica para contratar, razón por la cual debemos concluir que, en los fideicomisos públicos, sólo pueden tener el carácter de fideicomitentes, en primer término, el Ejecutivo Federal y aquellas dependencias del mismo, que tengan personalidad jurídica propia y capacidad para contratar y obligarse.

Ahora bien, en cuanto a la capacidad de los sujetos que intervienen en el fideicomiso, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece:

"Solo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación o administración, liquidación, reparto o enajenación, corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen" (Artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

De la lectura del citado artículo, se infiere que sólo las personas pueden ser fideicomitentes y no los órganos; además, alude a la capacidad de las personas, la cual deberá ser considerada según se trate de personas físicas o jurídicas, o bien de autoridades, quienes hayan de fungir como fideicomitentes en los fideicomisos.

II.3 ELEMENTOS PERSONALES DEL FIDEICOMISO PUBLICO

A) EL FIDEICOMITENTE

Después de haber analizado el concepto y la naturaleza jurídica del fideicomiso público, nos referiremos a los elementos que lo integran, y, en primer término, hablaremos de los personales, que están constituidos por el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

En virtud de que los fideicomisos públicos son fideicomisos emanados del derecho privado, pero que por sus características ya institucionalizadas le permiten al Ejecutivo una solución óptima para satisfacer necesidades socioeconómicas que por razones diversas no puede atacar ni directamente, ni por la vía descentralizada, ni con un

organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, le son aplicables los principios generales de los fideicomiso en cuanto a los derechos y obligaciones de las partes que en ellos intervienen.

FIDEICOMITENTE.- Es la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.

Como he dicho en este trabajo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de autorizar la celebración de los fideicomisos públicos.

F A C U L T A D E S

- 1) En general, deberá publicar las instrucciones que el Ejecutivo Federal dicte sobre la materia y a la cual todo interesado deberá someterse.
- 2) A esta dependencia corresponde proponer la constitución, modificación y extinción de los fideicomisos públicos, para ello, previa opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la

Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 3) Recibir todos los estudios y proyectos que se realicen en torno a las posibilidades de constitución, modificación y extinción de los fideicomisos públicos.
- 4) Recibir los proyectos anuales de presupuesto que se hayan elaborado por cada fideicomiso.
- 5) Será la competente para aprobar los financiamientos que llegare a necesitar un fideicomiso y que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 6) Es la encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal, en calidad de fideicomitente.
- 7) Deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones que existan en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales que se deriven del mismo y las asignaciones de gasto.

- 8) Le compete igualmente cuidar que en los contratos correspondientes queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponderán al fiduciario respecto de los bienes fideicomitidos, así como las limitaciones, reservas, facultades y derechos especiales que se le finquen al Comité Técnico e incluso a la fiduciaria.

- 9) Deberá precisar también qué facultades son susceptibles de transmitirse de la fiduciaria a las personas que deban auxiliarla para el buen cumplimiento de sus funciones; cuidando que las mismas no incluyan poderes de expresión de voluntad, mando o decisión. En ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se les confieren, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.

- 10) Deberá incluir un representante en los Comités Técnicos de todos los fideicomisos públicos.

- 11) Deberá fijar con toda precisión, en cada contrato, las facultades, reservas y derechos que competarán al Comité Técnico.

- 12) Recibir y aprobar las solicitudes, proyectos y programas de actividades que requieran de financiamiento externo, siempre que tales financiamientos estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre los derechos y facultades más importantes del fideicomitente, podemos mencionar:

- 1.- Señalar los fines del fideicomiso.

- 2.- Designar a los fideicomisarios y a la o las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciario.

- 3.- Reservarse determinados derechos sobre la materia del fideicomiso.

- 4.- Prever la formación de un Comité Técnico o de Distribución de Fondos, dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades.

- 5.- Exigir al fiduciario la rendición de cuentas de su gestión, cuando se haya reservado este derecho expresamente en el acto constitutivo del fideicomiso o en las modificaciones del mismo.
- 6.- En los fideicomisos onerosos, exigir del fideicomisario la contraprestación a que tenga derecho.
- 7.- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión del contrato de fideicomiso, con el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
- 8.- Ejercitar la correspondiente acción separatoria cuando se produzca la quiebra del fiduciario.
- 9.- Una vez terminado el fideicomiso, tiene derecho a que le sean devueltos los bienes fideicomitidos, salvo el caso que él haya dado órdenes en el sentido de que se le entreguen al fideicomisario.

Respecto de las obligaciones del fideicomitente podemos destacar como la principal, la de transmitir al fiduciario los bienes y derechos materia del fideicomiso. Asimismo, el fideicomitente asuma las obligaciones recíprocas que haya contraído por el ejercicio de los derechos que expresamente se haya reservado.

B) EL FIDUCIARIO

Es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitidos y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente.

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito sólo pueden ser fiduciarios las instituciones de crédito que cuentan con la concesión expresa del Estado otorgada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo dispone el Artículo 350 párrafo primero del ordenamiento legal antes invocado, que señala de manera literal lo siguiente:

"Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito".

El segundo párrafo dice: "En caso de que al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente la institución fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario o, en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en que estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley". Esta medida, aparte de proteger los derechos del fideicomisario, propicia la efectiva realización del fideicomiso.

El tercer párrafo expresa "El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, cesará el fideicomiso".

Nos parece exagerada la actitud del legislador al rodear al fideicomitente de tantas seguridades de que el fideicomiso será ejecutado por alguna o varias de las instituciones fiduciarias que aquél designe. Tanta es la confianza que tenemos en nuestra banca y en la Comisión Nacional Bancaria, que no concebimos la idea de que un fideicomitente tenga que peregrinar de una institución fiduciaria a otra con la esperanza de que ejecuten el fideicomiso por él creado. Por otra parte, consideremos criticable la parte final de dicho párrafo porque sólo en el caso de que se haya iniciado la ejecución y se presente la renuncia o remoción de la fiduciaria, se podrá decir que cesó el fideicomiso. En el caso contrario (cuando no se ha iniciado la ejecución del fideicomiso), no puede hablarse de extinción de algo que no ha nacido.

De acuerdo a lo asentado respecto al contenido del Artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que establece en su segundo párrafo, que en caso de que no se designe al constituirse el fideicomiso a la institución fiduciaria a la cual se le encomendará la ejecución del mismo, coincidimos y nos adherimos a la crítica formulada por el maestro Oscar Vázquez del Mercado, cuando señala lo siguiente:

"Ponemos en tela de duda que fuera del caso de disposición testamentaria, en la que el testador dicta la constitución de un fideicomiso pueda presentarse una situación como la que preve la Ley, en el sentido de que al constituirse el fideicomiso no se designe fiduciario. Opinamos de esta forma porque estamos frente a la figura de un * que necesariamente, por mandato legal, debe efectuarse con una institución de crédito; en consecuencia, al celebrarse el contrato se da la designación del fiduciario, precisamente a la institución que interviene en él". (6)

Por lo que se refiere a los derechos y obligaciones del fiduciario, diremos que el cumplimiento de sus obligaciones es correlativo al ejercicio de los derechos que se transmiten, pues está obligado a ejercitarlos para alcanzar los fines del fideicomiso. Estas obligaciones pueden ser de dar, hacer y no hacer. Dentro de las obligaciones de dar nos encontramos las de pagar al fideicomisario los beneficios del fideicomiso; entre las obligaciones de hacer se encuentran primordialmente las de ejecutar los fines del fideicomiso, y por último las obligaciones de no hacer, comprenden las de abstenerse de hacer mal uso de los

(6) Vázquez del Mercado, Oscar. "Contratos Mercantiles", Editorial Porrúa, 3ª Edición, México 1989, p. 87.

derechos fideicomitidos y de no excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.

Dice el Artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: "La institución tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar a su cargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa".

Como podemos ver, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no especifica claramente los derechos y obligaciones que tiene la fiduciaria. Sin embargo, puede decirse que ésta tiene facultades dominicales sobre los bienes fideicomitidos, restringidas dichas facultades por las limitaciones fijadas por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso.

Existen derechos que se presentan en toda clase de fideicomiso, tales como: la percepción de honorarios y el cobro de los gastos efectuados en el cumplimiento del fideicomiso, y la posibilidad de excusarse o renunciar su encargo siempre y cuando lo haga por causas graves.

Una vez que ha quedado descrito en forma generalizada, lo que significa el fiduciario y algunas de sus funciones, mencionaremos brevemente sus derechos y obligaciones que considero más importante.

DERECHOS DEL FIDUCIARIO

Una vez que la institución ha aceptado el cargo de fiduciario, tiene los siguientes derechos:

- 1) Derecho de aceptar o no, el fideicomiso.

Aún cuando hemos dicho que una vez aceptado el cargo de fiduciario, se adquieren por parte de la fiduciaria diversos derechos, haremos referencia a un derecho muy importante, que consiste en el aceptar o no el fideicomiso.

La institución fiduciaria que es designada en un fideicomiso, para ejecutarlo, tiene el derecho de aceptarlo o excusarse de ello, aún a pesar de que, los términos de la Ley, hacen suponer lo contrario, al establecer: "La institución fiduciaria... no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio..."(Artículo 356, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Pensamos que la institución fiduciaria que no acepte el cargo en un fideicomiso no puede ser obligada legalmente a aceptarlo, en virtud de que ello implicaría una violación a nuestra Constitución Política, que determina en su Artículo Quinto: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...". Este mismo artículo, establece una serie de excepciones al principio enunciado, entre las cuales no aparecen los servicios bancarios.

Además, la propia ley, señala la posibilidad de que, la institución fiduciaria no acepte el cargo. (Artículo 350, tercer párrafo, segunda parte de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito)

Este derecho lo tiene el fiduciario en todo tiempo y respecto de cualquier fideicomiso en que haya sido designado como tal.

2) Derecho de Enajenar.

La institución fiduciaria tendrá el derecho de enajenar los bienes fideicomitidos, cuando se le haya facultado para ello en el acto constitutivo del fideicomiso, o bien cuando reciba instrucciones complementarias en tal sentido, del fideicomitente.

Para el caso de que falte instrucción respecto a la enajenación, Rodolfo Batiza opina: "que es aplicable por analogía, dado la semejanza de situaciones, el Artículo 561 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que establece: Los bienes inmuebles, los derechos anexos a ellos y los muebles preciosos no pueden ser enajenados ni gravados por el tutor, sino por causa de absoluta necesidad o evidente utilidad del menor, debidamente justificada y previas la conformidad del curador y la autorización judicial. (7)

(7) Batiza, Rodolfo. "Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria", Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 1985, p. 46.

Consideramos que es correcta la aplicación propuesta por Batiza, toda vez que, si en un fideicomiso no se ha autorizado expresamente a la institución fiduciaria a enajenar alguno o todos los bienes fideicomitidos y no haya posibilidad de pedir instrucciones, pero dicha enajenación sea absolutamente necesaria para la consecución del fin del fideicomiso, o bien de no hacerse, se cause la pérdida o menoscabo de los bienes fideicomitidos, o con su realización se proporcione evidente utilidad tanto al fideicomitente como al fideicomisario, la institución fiduciaria, podrá realizar la enajenación correspondiente. Esta idea se basa en que la institución fiduciaria, es responsable por la pérdida o menoscabo que los bienes fideicomitidos sufran por su culpa, y se puede pensar que, si los bienes se pierden o sufren menoscabos debido a que la institución fiduciaria no los enajena a su debido tiempo, el perjuicio que esto ocasione al fideicomitente y fideicomisario, sería por culpa de la fiduciaria, ya que recordemos que una de las ventajas que representa el que sólo instituciones de crédito puedan tener la calidad de fiduciarios, es el asegurar que el fideicomiso sea ejecutado por instituciones técnicamente especializadas para ello, y por tanto, la fiduciaria está obligada a determinar el beneficio o perjuicio, en un

momento dado, de la enajenación o no de los bienes fideicomitidos aunándose a lo dicho, que la fiduciaria siempre deberá actuar respecto al patrimonio fideicomitado, como un buen padre de familia.

Pensamos que el caso planteado constituye la excepción a la regla general de que el fiduciario sólo puede enajenar con instrucción en tal sentido del fideicomitente.

Cabe aclarar, que dicha excepción no implica que el fiduciario pueda enajenar libremente, pues todos los actos que realice, no quedan a su libre albedrío, sino que están limitados, tanto por el acto constitutivo del fideicomiso, como por el fin del mismo y por las leyes.

3) Derecho de Arrendar.

En cuanto a la tenencia del derecho de arrendar, por el fiduciario, consideramos que es aplicable la regla general relativa al derecho de enajenar, o sea, la institución fiduciaria sólo podrá arrendar los bienes fideicomitados, cuando la naturaleza misma del fideicomiso de que se trate lo exija, y haya sido autorizado para ello por el fideicomitente.

Este derecho, lo tiene el fiduciario, normalmente, en los llamados fideicomisos de administración, a los cuales se les ha definido de la siguiente manera: "Por fideicomiso de administración, se entiende el fideicomiso en virtud del cual se encomiendan bienes al fiduciario, usualmente inmuebles, para encargarse de vigilar las buenas condiciones de conservación, celebrar contratos de arrendamiento, cobrar rentas, promover juicios de desahucio, pagar los diversos impuestos que gravan esta clase de propiedad, etc.; todo ello en interés del beneficiario".

A falta de instrucción expresa y ante la imposibilidad de obtener instrucciones precisas al respecto pensamos que el fiduciario, como excepción a la regla general antes mencionada, deberá arrendar fijando el monto de las rentas, de acuerdo con las rentas que generalmente se cobran por el arrendamiento de inmuebles similares al inmueble fideicomitado, en cuanto a sus características particulares, como son: ubicación, categoría, servicios y fin del arrendamiento; y fijando a los contratos respectivos, una duración que no cause un perjuicio al fideicomitente tomando en cuenta la duración del fideicomiso, y la tendencia a la

alza o baja de las rentas, en el lugar en el que el inmueble esté ubicado.

4) Derecho de renuncia.

Este es otro de los derechos que siempre tiene la institución fiduciaria, pero condicionado a la concurrencia de causas graves que motiven la renuncia.

Se han determinado como causas graves aplicables al caso que nos ocupa las siguientes:

- a) Que el fideicomisario no pueda recibir o se niegue a recibir las prestaciones o bienes de acuerdo con el acta constitutiva del fideicomiso;
- b) Que el fideicomitente, sus causahabientes o el fideicomisario, en su caso, se nieguen a pagar las compensaciones estipuladas a favor de la institución fiduciaria, y
- c) Que los bienes o derechos dados en fideicomiso, en su caso, no rindan productos suficientes para cubrir estas compensaciones.

5) Derecho a Remuneración.

Generalmente, los fideicomisos son de carácter oneroso, aunque cabe señalar que los ordenamientos legales aplicables no prohíben la constitución de fideicomisos gratuitos. Por fideicomiso gratuito entendemos aquel en el cual, la institución fiduciaria que acepta el cargo, no cobra, ni al fideicomitente, ni al fideicomisario, contraprestación alguna por sus servicios. Por fideicomiso oneroso, entendemos aquel en el cual se estipula a favor de la institución fiduciaria que desempeñe el cargo, una remuneración determinada, como pago por sus servicios.

Por tanto, tratándose de un fideicomiso oneroso, la institución fiduciaria tiene derecho a que se le pague la remuneración establecida como pago a sus servicios, siendo este derecho correlativo de la obligación, que tienen el fideicomitente o el fideicomisario en su caso, de pagar al fiduciario las contraprestaciones estipuladas.

6) Derecho de Obtener Créditos y Gravar.

Consideramos que la institución fiduciaria tendrá el derecho de referencia, siempre que se le haya concedido por el fideicomitente, salvo que la obtención del crédito y gravamen de los bienes fideicomitidos, sean absolutamente necesarios para la conservación de los mismos y consecuentemente, para el logro del fin del fideicomiso, toda vez que la institución fiduciaria a quien se encomienda y acepta un fideicomiso, podrá realizar todos los actos que sean necesarios para el cumplimiento del mismo, y es responsable de las pérdidas y menoscabos que sufran los bienes objeto del fideicomiso, por su culpa, dado que el fiduciario, por su especialización bancaria, tiene la obligación de medir la conveniencia o inconveniencia del crédito o gravamen.

7) Derecho de Aprobación de Cuentas.

La institución fiduciaria tiene la obligación de rendir cuentas, por tanto, una vez que las ha rendido, y éstas son satisfactorias, tiene derecho de que dichas cuentas le sean aprobadas.

Hasta aquí nos referimos a la enunciación de algunos de los derechos que tiene la institución fiduciaria, pues éstos

pueden ser numerosos, tantos como sean pertinentes a cada fideicomiso en particular.

OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO

Además de los derechos que adquiere la institución fiduciaria al aceptar el cargo, contrae también obligaciones de las cuales haré algunos comentarios de las que considero más importantes.

Obligaciones respecto al objeto.

- 1.- Registros Contables.- El fiduciario tiene la obligación de registrar en su contabilidad los fideicomisos que celebre.
- 2.- Separación e Identificación de los Bienes.- En términos generales la conveniencia del principio de separación contable entre los fideicomisos es innegable, además nuestra ley impone a las instituciones la obligación de abrir la contabilidad especial para cada contrato de fideicomiso.

- 3.- Cuidado y Pericia.- Nuestra Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 356 ya citado, dispuso que la institución deberá obrar siempre como buen padre de familia. Esto indica que está obligado a actuar con prudencia y en bien de los bienes o derechos fideicomitidos.
- 4.- Productividad.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dispone en su artículo 45, fracción VI: En toda clase de operaciones que impliquen adquisición o sustitución de bienes o derechos, o inversión de dinero o fondos líquidos, deberá la institución fiduciaria ajustarse estrictamente a las instrucciones del fideicomitente. Cuando esas instrucciones no fueren suficientemente precisas o cuando se hubiere dejado la determinación de la inversión a la discreción de la institución fiduciaria, la inversión se realizará, necesariamente, en valores aprobados, para este fin por la Comisión Nacional de Valores o de los emitidos o garantizados por el Gobierno Federal o por las instituciones nacionales de crédito, debiendo proceder a la inversión en el menor plazo posible.

- 5.- Obligaciones de Acción Propia.- Consisten en que la institución no debe delegar la ejecución de los actos del fideicomiso, que estos deben ser resultado de su propia actividad

- 6.- Avisos y Notificaciones.- Nuestra Ley Bancaria establece, que de toda percepción de rentas, frutos o productos de liquidación que realice la institución en cumplimiento de su cometido, dará aviso al beneficiario en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a su cobro. Igualmente notificará toda operación de inversión, adquisición o sustitución de bienes, dentro del mismo plazo, comunicando lo necesario para la identificación de los bienes adquiridos.

- 7.- Secreto Profesional. La Ley Bancaria dispone en el artículo 45 que, con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria, la violación del secreto propio de las operaciones de fideicomiso, incluso ante las autoridades o tribunales en juicio o reclamaciones, que no sean establecidas por el fideicomitente o fiduciario, constituirá a éste en responsabilidad

civil, por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes.

- 8.- **Obligación de Rendir Cuentas.**- Por cuanto a la obligación de rendir cuentas también la establece la Ley Bancaria, al disponer que cuando la institución fiduciaria, no rinda las cuentas de su gestión dentro de un plazo de 15 días procederá su remisión.
- 9.- **Obligación de Publicar su Estado de Cuenta y Balances.**- Todas las instituciones de crédito tienen obligación de publicar el estado mensual de sus operaciones y su balance general anual, dentro del mes y setenta días siguientes a su fecha, respectivamente.
- 10.- **Obligaciones con las Autoridades Fiscales.**- Establece la Ley Bancaria, que en los casos en que proceda, de acuerdo con lo que disponga la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento y demás leyes aplicables, las instituciones fiduciarias estarán obligadas a retener y pagar los impuestos correspondientes, o a verificar la cancelación de timbres en recibos que se expidan cuando el impuesto se causa en esa forma.

C) EL FIDEICOMISARIO

Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso. De acuerdo con la Ley pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso. Al respecto, el artículo 348 en su primer párrafo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, determina lo siguiente:

Artículo 348.- "Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica".

Del primer párrafo de la disposición legal anterior, podemos deducir que el fideicomisario es la persona física o jurídica que se beneficia con el fideicomiso. La capacidad necesaria de que habla el mencionado artículo no es más que la ausencia de incapacidades especiales derivadas de la Ley; casos como el del extranjero que tiene prohibido adquirir bienes inmuebles en la zona fronteriza y costera, o, cuando se concede el beneficio a diversas personas sucesivamente que deban substituirse por muerte de la anterior, a menos que dichas personas estén vivas o concebidas, a la muerte del fideicomitente. (artículo 359, fracción II, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito)

El segundo párrafo del artículo 348 en comento, dice: "El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo el caso de la fracción II del artículo 359".

La designación de varios fideicomisarios que deban recibir simultáneamente los beneficios del fideicomiso no presenta problema; en cambio, cuando deban substituirse, debe tenerse en cuenta lo prescrito por el artículo 359 en su fracción segunda, que ha hemos comentado, es decir, la prohibición que hace la ley de las substituciones fideicomisarias.

De la misma forma, el párrafo tercero del precepto legal en cuestión dispone: "Cuando sean dos o más fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la constitución del fideicomiso, las decisiones se tomará a mayoría de votos computados por representación y no por personas. En caso de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario".

Este párrafo sólo nos indica el procedimiento a seguir, cuando siendo dos o más fideicomisarios que deban ser

consultados por la institución fiduciaria, deba procederse a un recuento de votos.

El cuarto y último párrafo del artículo 348 en comento, expresa la siguiente: "Es nulo el fideicomiso que se constituye en favor del fiduciario".

DERECHOS DEL FIDEICOMISARIO

- 1.- Aquéllos que se deriven del acto constitutivo del fideicomiso.
- 2.- Exigir a la institución fiduciaria el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- 3.- Atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe.
- 4.- Atacar la validez de los actos que esta institución cometa en su perjuicio, en exceso de las facultades que en el acto constitutivo o por virtud de la ley se le confieran.

- 5.- Cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de actos excesivos o de mala fe de la fiduciaria, haya salido del patrimonio del fideicomiso.
- 6.- Elegir institución fiduciaria cuando haya renunciado la que originalmente fungió con ese carácter; fuese removida o si en el acto constitutivo del fideicomiso no fuere designada (en este derecho debe contemplarse la salvedad anteriormente apuntada, respecto a la no designación de la institución fiduciaria).
- 7.- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo, cuando se trate de formar un Comité Técnico o de Distribución de Fondos.
- 8.- Aquellos otros derechos que por las peculiaridades de cada fideicomiso pudieran corresponderles de acuerdo con lo que se haya pactado en la constitución respectiva.

Si analizamos todos estos derechos podemos concluir que se trata de derechos personales, salvo aquél que la ley señala como el de reivindicar los bienes fideicomitidos por actos excesivos o de mala fe del fiduciario que hubieran salido del

patrimonio del fideicomiso; por esta razón conviene estudiar la naturaleza jurídica de este derecho para confirmar si se trata de una acción real como lo es la reivindicatoria o de una acción personal.

Esta supuesta acción reivindicatoria atribuida al fideicomisario no es de carácter absoluto, Erga Omnes, sino relativo, pues únicamente se otorga al fideicomisario cuando por mala fe del fiduciario o por exceso en el ejercicio de sus facultades enajena los bienes o derechos fideicomitidos, en detrimento del patrimonio del fideicomiso, y además cuando dicha enajenación es contraria al cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Por lo que se refiere a los efectos de la acción, observamos que tiende a que los bienes reivindicados se reintegren al patrimonio fideicomitido y no al patrimonio del reivindicante.

En vista de lo anterior podemos concluir que en este caso se trata de una acción de carácter personal, que produce una ineficacia relativa con efectos restitutivos para evitar los actos fraudulentos o excesivos del fiduciario, en detrimento del patrimonio del fideicomiso.

Decimos que se trata de una acción personal porque se deriva de una relación jurídica entre acreedor y deudor, pues el fideicomisario es el acreedor del fiduciario por lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones que se derivan del acto constitutivo del fideicomiso y que consisten en el ejercicio obligatorio de los derechos de que es titular para el cumplimiento del fideicomiso.

Respecto de las obligaciones del fideicomisario sólo podemos decir que éstas existen según se presenten dos situaciones:

- A) Cuando se designa fideicomisaria a una persona a quien se desea beneficiar por un acto de liberalidad del fideicomitente.

- B) Cuando el fideicomiso se celebró por mutuo acuerdo entre fideicomitente y fideicomisario y como consecuencia del mismo, el fideicomitente transmite al fiduciario ciertos bienes o derechos y a cambio de esta enajenación, el fideicomisario debe pagar una contraprestación al fideicomitente, que en la generalidad se traduce en dinero.

En el primer caso el fideicomisario estará obligado a cumplir aquéllas cargas que el propio fideicomitente pueda imponer en su carácter de donante y sólo podría considerarse como una modalidad, que debe cumplir el fideicomisario.

En el segundo caso el fideicomisario está obligado a dar la contraprestación pactada, pues de lo contrario el fideicomitente puede demandar la rescisión del contrato de fideicomiso por incumplimiento incurrido del fideicomisario.

II.4 EL COMITE TECNICO

En tratándose de fideicomisos públicos se podrá establecer el Comité Técnico, y en dicho cuerpo colegiado participarán, un representante del Coordinador del Sector respectivo y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fiduciaria también tendrá un representante permanente con voz, pero sin voto.

Los Comités Técnicos de los fideicomisos, son órganos colegiados que se designan en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas, si es que el fideicomitente se reservó esas facultades y cuyo objeto, a primera vista,

sería el de coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso y determinar la distribución de los fondos conforme a las reglas y facultades que en el acto constitutivo del fideicomiso se señalaron para el Comité.

La práctica del Gobierno Federal en los fideicomisos que ha constituido a través del tiempo, es la de establecer, casi invariablemente, Comités Técnicos en cada uno de ellos.

No obstante esta costumbre administrativa, las normas relativas al Comité Técnico, en los fideicomisos federales, durante mucho tiempo, fueron consuetudinarias y, se estima que es a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976), en que se hace referencia, aún cuando en forma muy general, a este órgano.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no dice a quién corresponde la designación del Comité Técnico, pero ésta se hace, generalmente, o bien el Acuerdo Presidencial respectivo, o en los contratos que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, u otras dependencias, con la institución fiduciaria, en donde se establecen las reglas que rigen el Comité Técnico, sus facultades y las facultades que

se otorgan al Director General del fideicomiso, o bien, delegado fiduciario especial. Asimismo, habrá que tomar en consideración lo que determina el Artículo 50 de la ley, en comento, en el sentido de que, en otras entidades del sector paraestatal, los fideicomisos estarán agrupados por sectores, encabezados por la Secretaría de Estado, o Departamento Administrativo, que el Presidente de la República, en cada caso, designe como Coordinador del Sector correspondiente.

En la realidad, el Comité Técnico del fideicomiso viene funcionando como un verdadero Consejo de Administración, que toma decisiones, acuerdos, sesiona regularmente y es un organismo colegiado de administración permanente.

En cuanto al concepto de Comité Técnico, siguiendo el pensamiento del Maestro Miguel Acosta Romero, dejaremos asentado el siguiente:

"Es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y, en su caso, del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en

la práctica, es un órgano auxiliar de administración del fideicomiso".

Asimismo, el autor en cita, agrega respecto de si la constitución del Comité Técnico es obligatoria, sugiere que, de acuerdo con el sistema legal, no tiene esa característica, sino que es exclusivamente potestativa, y también habría que comentar el si las facultades de establecerlo es totalmente discrecional del fideicomitente, o si debe tener el consentimiento del fiduciario.

Sobre este particular, señala, que de acuerdo con la práctica mexicana y el decreto publicado en el Diario Oficial de 27 de febrero de 1979, el fideicomiso ha sido considerado un contrato y que, en consecuencia el establecimiento del Comité Técnico es una cuestión, que debe quedar a la expresión de la voluntad de las partes contratantes y, en este caso, el fiduciario debe expresar su voluntad de aceptar la constitución del Comité Técnico y sus facultades.

Por considerarlo importante, dejaré asentado, el estudio comparativo, que realiza el Dr. Acosta romero respecto de el Consejo de Administración de las Sociedades Anónimas y el Comité Técnico en los fideicomisos.

CONSEJO DE ADMINISTRACION

Es un cuerpo colegiado, permanente o necesario, cuyos integrantes son nombrados periódicamente por la Asamblea General Ordinaria de la sociedad y cuyas facultades son las de realizar todos los actos de administración ordinaria y extraordinaria.

Sus miembros son designados de la siguiente manera:

1. La mayoría de accionistas puede nombrar a todos, menos uno.
2. Las minorías, cuando representan el 25% del capital social, tienen derecho a nombrar un consejero.

COMITE TECNICO

El Comité Técnico, ya afirmamos, es un órgano discrecional y es optativo, aún en los fideicomisos públicos.

Es un órgano colegiado y las disposiciones legales no señalan el número de sus integrantes, ni mínimo, ni máximo.

Sus miembros son designados, respectivamente, por el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario y representan, respectivamente, los intereses de éstos, que no siempre son comunes, aún cuando en el fondo, la finalidad sea de dar las mejores normas de conducción y administración del fideicomiso.

3. Cabe hacer la aclaración de que en materia bancaria antes de la nacionalización existía Consejo de Administración, ahora se llama Consejo Directivo, pero para las Sociedades Anónimas considero que sigue existiendo el Consejo de Administración, cuya integración se hace por designación de los accionistas en la asamblea general ordinaria correspondiente.
4. Los consejeros representan a los accionistas cuyos intereses, por lo general son comunes.
5. El consejo de administración toma sus decisiones por mayoría de votos y el Presidente tiene voto de calidad.
- La administración implica
- En los del Gobierno Federal, invariablemente habrá un representante de la dependencia Coordinadora del Sector en el que esté agrupado el fideicomiso, uno de la SHCP (antes y uno del fiduciario.
- Sus facultades no están consignadas en la ley, sino dentro del acto constitutivo.
- El uso bancario y la practica administrativa mexicana se ha orientado en el sentido de que el Comité Técnico de los fideicomisos no sólo es un órgano asesor en la distribución de fondos, sino que toma decisiones que, a nuestro modo de ver, constituyen actos de administración y aún, en algu-

la conducción y realización de todos los negocios que constituyen el objeto de la sociedad, bajo un sistema jerarquizado con concentración y delegación de facultades de decisión y con responsabilidad propia.

6. Entre otras facultades, el Consejo de Administración tiene la de formar la voluntad de la sociedad, salvo en aquellos casos en que expresamente se reservan a la Asamblea de Accionistas y principalmente abarcan: a) La administración interna; b) La administración de los bienes de la sociedad, incluyendo el poder de decisión-----
-----c) La representación general de la misma frente a otros particulares y a las

nos casos, de dominio y de disposición de bienes. Los consejeros pueden ser socios o extraños a la sociedad, mientras que en Comité Técnico no existen reglas sobre este contexto.

La votación en el Comité Técnico también se hace por mayoría, teniendo el Presidente voto de calidad, sobre todo en los fideicomisos públicos. En éstos, el representante del fiduciario tiene voz, pero no tiene voto, situación, que en principio, nos parece injusta y contraria a todos los principios jurídico legales que rigen este tipo de cuerpos colegiados. Jerarquía. El Comité Téc--

autoridades.

7. Jerárquicamente, el Consejo de Administración sólo está subordinado a la Asamblea, y los demás órganos puede afirmarse que le están subordinados (directores generales, directores, gerentes, etc.). En este orden, todos los órganos inferiores, jerárquicamente tienen que acatar y cumplir las órdenes del Consejo de Administración.

8. El Consejo de Administración y sus miembros, en lo particular, son responsables por los actos contrarios a las leyes y al pacto social que realizan.

Responsabilidad del Consejo de Administración. De acuerdo con el sistema seguido por la Ley General de Socie-

nico no tiene ninguna jerarquía dentro de la institución fiduciaria, ni ésta le está subordinada y, en consecuencia, en ciertos casos el fiduciario puede negarse a cumplir las decisiones del Comité Técnico, si éstas implican incumplimiento de leyes, exceso del uso de las facultades del propio Comité o violación del pacto fiduciario, situación que, incluso, está reconocida en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1979 (Artículo 9 segundo párrafo), que ordena a los fiduciarios que, en esos supuestos se abstengan de acatar las resoluciones del Comité Técnico, de donde ésta se cong

dades Mercantiles, los admi-- tituye en una diferencia pro
 nistradores miembros del Con-- funda con el Consejo de -
 sejo de Administración son - Administración, que si tie
 mandatarios elegidos por la ne rango jerárquico y en -
 Asamblea General de Accio-- donde la ley no señala que -
 nistas y son responsables - - los subordinados puedan el
 frente a la sociedad del - dejar de acatar sus deci-
 fiel desempeño de su cargo, siones.
 esa responsabilidad es solida-
 ria entre los componentes de -
 un mismo consejo y entre los -
 que se suceden en el cargo - -
 (Artículos 157, 158, 159 y - -
 160).

No existen normas expresas que establezcan responsabilidad al Comité Técnico por los acuerdos que tome o las decisiones que adopte, en este caso, se estima que existe una laguna legal que además se agrava por el hecho de que no hay precedentes jurisprudenciales.

Tampoco hay disposiciones que determinen si los representantes del fideicomitente, fiduciario o fideicomisario, en el Comité Técnico, son mandatarios o no,

pues la ley, sólo en el caso de los fideicomisos públicos, habla de representantes. En consecuencia, se estima que sólo por analogía podría establecerse un principio de responsabilidad del Comité Técnico como cuerpo colegiado, frente al fideicomitente, pero ésta es una cuestión que debiera definirse bien por la legislación, o bien por criterios jurisprudenciales.

Lo anterior resulta difícil, ya que las cuestiones de responsabilidad del Comité Técnico, hasta la fecha, no han sido planteadas ante los Tribunales.

II.5 EL OBJETO DEL FIDEICOMISO

Pueden ser objeto del fideicomiso cualquier clase de bienes que se encuentren dentro del comercio o cualquier clase de derechos que no sean de ejercicio personalísimo y por lo tanto intransmisibles. Es necesario que dichos bienes y derechos no se encuentren afectos a un derecho de tercero.

Hay bienes que están fuera del comercio por su propia naturaleza o por disposición de la ley. Lo están por su propia naturaleza, aquellos que no pueden ser poseídos

exclusivamente por algún individuo, como lo es el aire, la luz, etc.; y por disposición de la ley, aquellos que son irreductibles a propiedad individual, como el Ejido y los que integran el patrimonio familiar, y que de acuerdo con la ley son inalienables.

Pueden ser objeto del fideicomiso cualquier especie de derechos, siempre y cuando no sean estrictamente personales de su titular como lo son las garantías individuales, los derechos de familia, el derecho político de voto, etc.

Los bienes que se den en fideicomiso, se consideran afectos al fin al que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto de ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieren, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o terceros.

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:

- a) La inversión (se entiende que de fondos públicos).

- b) Manejo y administración de obras públicas.
- c) Prestación de Servicios.
- d) La producción de bienes para el mercado.

En los fideicomisos previstos en los incisos b), c) y d), se aprecia la posibilidad de que el fideicomiso se utilice como una variante de la empresa pública, y opere bajo las reglas del fideicomiso, sin tener personalidad jurídica propia.

No obstante esto, el objeto de los fideicomisos públicos puede ser amplísimo, pues se utiliza para realizar la gama más variada de actividades que, a manera de ejemplo se señala enseguida:

1. Regularizar tenencia de la tierra, por ejemplo, FIDEURBE, Fideicomiso de Ciudad Netzahualcóyotl, Fideicomiso de Bahía de Banderas, etc.
2. Realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos e ingresos medios.

3. Operar eficientemente cierto tipo de empresas, sin tener personalidad jurídica propia.
4. Actuar conjuntamente con autoridades federales, locales y municipales.
5. Desarrollo de parques y zonas industriales
6. Fondos, los que se conocen en México como fondos de redescuento, utilizados por el Gobierno Federal con recursos presupuestarios o fiscales, tanto en el Banco de México, como en Nacional Financiera. Tales fideicomisos operan como banca de segundo piso.
7. Liquidar legalmente instituciones y organizaciones de crédito.
- 8.- Para desarrollo de cuestiones culturales.
- 9.- Para construcción de escuelas.
10. Para desarrollos portuarios.

11. Para realizar la remodelación urbana.

II.6 ESPECIES DE FIDEICOMISOS PUBLICOS.

En el registro de la administración pública federal, ubicado en el Diario Oficial del 15 de noviembre de 1982, aparecían registrados 142 fideicomisos públicos y 46 en extinción. En la práctica administrativa mexicana, los términos fideicomiso y fondo son sinónimos, en ambos casos se trata de la misma figura administrativa mercantil.

Son básicamente cuatro los tipos de fideicomiso que se agrupan con base en el destinatario (fideicomisario) de cada fideicomiso, y de la razón por la que se le preste el servicio que sea. Así, como ejemplos de cada uno de estos cuatro tipos de fideicomiso, podemos mencionar a manera de simple ilustración, los siguientes:

1. Fideicomisos destinados a agentes económicos del desarrollo conjunto del país.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOSIL); Fondo de Garantía y de Apoyo para la Vivienda de

Interés Social (FOGA); Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares; Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de distintas ciudades de la república; Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana, etc.

2. Fideicomisos destinados a regiones geográficas con deficiente desarrollo.

Fideicomiso para el sostenimiento del patrimonio indígena del Valle del Mezquital; Fideicomiso para el desarrollo económico y social de Acapulco; Fideicomiso para obras de infraestructura rural (FOIR), Fideicomisos para conjuntos habitacionales en distintas partes del Distrito Federal y el interior de la república, etcétera.

3. Fideicomisos destinados a sectores y regiones económicas precisas con posibilidades de desarrollo pero sin capacidad de autofinanciamiento.

Por ejemplo, fideicomisos para el desenvolvimiento de ciudades industriales en diferentes partes de interior de la república: Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); Fondo de Garantía y Fomento de la

Pequeña y Mediana Minería; Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; Fondo especial para financiamientos agropecuarios; Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), etcétera.

4. Fideicomisos destinados a agentes económicos precisos, con posibilidades de desarrollo pero sin capacidad de autofinanciamiento.

Por ejemplo, Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Fideicomiso para el otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Pesqueras para la adquisición de barcos camaroneros; Fideicomiso para otorgamiento de un Crédito para Astilleros de Veracruz, S. A. (hoy extinguido); Fideicomiso para el Turismo Obrero, etcétera.

Los fideicomisos públicos más comunes son los de garantía y fomento de actividades económicas, constituidos en forma de fondos fiduciarios y entregados a las instituciones fiduciarias para su manejo; al través de ellos se otorgan créditos, sea en forma de préstamos directos o descontando y redescontando documentos que garantizan las obligaciones de los acreditados.

En general puede decirse, que los fideicomisos de carácter oficial, manejados en la banca mexicana, se pueden agrupar en dos rubros:

- 1) Fideicomisos para encargos específicos;
- 2) Fideicomisos de fomento.

Dentro de los mencionados en segundo término, los hay de finalidad temporal y de finalidad permanente, dentro de los que se encuadra el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

Se han señalado como característica fundamentales de los fideicomisos de fomento, las siguientes:

- a) Debe ser promovido por el Gobierno Federal, estatal o municipal.
- b) Debe ser radicado en el banco central o en la banca pública de desarrollo (normalmente Nacional Financiera).

- c) Debe estimular y desarrollar debidamente alguna actividad económica que se considere necesaria y prioritaria en los planes y programas de desarrollo.
- d) Debe lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales.
- e) Debe trabajar armónica y coordinadamente con la banca de fomento y con aquellas otras instituciones promotoras del desarrollo económico.

II.7 DIFERENCIAS CON LOS FIDEICOMISOS PRIVADOS

Siguiendo el pensamiento del Ministro José Manuel Villagordoa Lozano, podemos apuntar, respecto a este apartado, que en el fideicomiso de la Administración Pública el Gobierno Federal o una Entidad con personalidad jurídica propia como fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a una institución nacional de crédito o de participación estatal, como fiduciaria, quien se obliga a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario. En torno al fideicomiso existe una

legislación de carácter mercantil, que es de aplicación general y por lo tanto, rige para todos los fideicomisos, y en lo relativo a los fideicomisos integrados a la Administración Pública Paraestatal, exige una legislación específica, de carácter administrativo, acorde con la finalidad de interés público que los mismos deben cumplir.

Continuando con el autor antes indicado, dejaremos también asentado, lo que a continuación se menciona:

La legislación administrativa fija características sui generis al fideicomiso público; esta figura al ser utilizada por el Estado para el logro de sus fines, adquiere marcadas diferencias con el fideicomiso privado entre las que podemos enumerar las siguientes:

1. Es la legislación de carácter administrativo la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, aún cuando los principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras, también le son aplicables.

2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente, situación que no podrá variar cuando sea el Gobierno Federal quien constituya el fideicomiso.
3. El patrimonio fideicomitado se forma con dinero u otros bienes del Estado que en última instancia, provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos, por lo tanto los fideicomisos sólo podrán constituirse con base en un interés público.
4. El fideicomiso creado por el Gobierno Federal, se debe a un fenómeno de publicación de esta institución.
5. El Gobierno Federal conserva una atribución significativa sobre los fideicomisos de la administración pública, pues realiza sobre ellos la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ejerce facultades de supervisión, independientemente de los controles que le confieren otros ordenamientos legales. De la misma

2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente, situación que no podrá variar cuando sea el Gobierno Federal quien constituya el fideicomiso.
3. El patrimonio fideicomitado se forma con dinero u otros bienes del Estado que en última instancia, provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos, por lo tanto los fideicomisos sólo podrán constituirse con base en un interés público.
4. El fideicomiso creado por el Gobierno Federal, se debe a un fenómeno de publicación de esta institución.
5. El Gobierno Federal conserva una atribución significativa sobre los fideicomisos de la administración pública, pues realiza sobre ellos la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ejerce facultades de supervisión, independientemente de los controles que le confieren otros ordenamientos legales. De la misma

manera el Comité Técnico se constituye con representantes de las diversas dependencias de la administración pública centralizada, que tienen una intervención significativa en la realización de sus fines.

6. De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos son entidades de la administración pública paraestatal y además, auxiliares del Ejecutivo de la Unión.
7. Su existencia se origina por una disposición expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión, es decir, no pueden ser creados únicamente por contrato, pues de ser así les faltaría un elemento esencial de validez, ya que su existencia, como ya se ha dicho se origina por una disposición expedida por el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión.

II.8 DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES A LA MATERIA DE FIDEICOMISO PÚBLICO

De acuerdo con el Ministro Villagordoa Lozano, señalaremos los preceptos jurídicos aplicables a la materia de fideicomiso público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 3o., otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y de instituciones de crédito. Mediante los principios de nuestra Carta Magna enunciados, el Congreso legisla en materia de instituciones de crédito y de comercio, conceptos que al interpretarlos Lato Sensu, abarcan la regulación también de una institución de carácter mercantil, como es el fideicomiso.

Asimismo, en virtud de la modificación y adición al Artículo 90 constitucional, publicada en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, se precisó que la Administración Pública Federal sería Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expidiera el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Procede señalar que a los fideicomisos de la Administración Pública Federal, no sólo se les aplicará la Ley General de

Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Bancaria y otros ordenamientos civiles o mercantiles, sino que deberán conjugarse con leyes de orden público.

Entre las leyes administrativas que regulan el fideicomiso, podemos citar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Obras Públicas, entre los Acuerdos y Decretos que podemos mencionar, está el acuerdo de fecha 17 de marzo de 1981 publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de abril siguiente, por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupa por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en dicho acuerdo se determina; en forma muy importante el Decreto de fecha 10 de enero de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero del mismo año, por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno

Federal; y el acuerdo de 17 de abril del año de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa.

CAPITULO III
EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL
DE FOMENTO AL TURISMO

III.1 ORIGEN

A) LEY FEDERAL DE TURISMO

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), tuvo su origen en la fusión de los fideicomisos creados por el Gobierno Federal, el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR), constituido en el año de 1955, en Nacional Financiera, para el otorgamiento de crédito para la construcción y remodelación de cuartos de hoteles, y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), instaurado en 1969 en el Banco de México, para la urbanización, fraccionamiento y administración de inmuebles con fines turísticos.

Así las cosas, el 29 de marzo de 1974 fue creado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), con fundamento en el Capítulo II, del artículo 47 de la Ley Federal de Turismo,

absorbiendo al Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), y al Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR).

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo es un Fondo como su nombre lo indica, de Fomento y Redescuento de Créditos a la oferta turística, su papel esencial, es una Banca de Segundo piso, radicado en Nacional Financiera, como muchos otros fideicomisos de esta importante institución del fomento económico del país, cuya misión esencial es promover la construcción de hoteles, de nuevos cuartos, la ampliación de hoteles ya construidos y el remodelamiento de cuartos con objeto de ampliar la planta de oferta turística nacional.

B) CONTRATO CONSTITUTIVO

Por Decreto de fecha 14 de noviembre de 1956, el Gobierno Federal creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, fideicomiso cuyo manejo encomendó a la fiduciaria Nacional Financiera, de acuerdo con el contrato que para el efecto celebraron con fecha 19 marzo de 1957; dicho Fondo tendría por objeto:

- 1.- El estudio y desarrollo de nuevos centros turísticos y al fomento de los existentes, cooperando así con las Secretarías de Estado, Gobiernos Locales y las Instituciones u Organismos Públicos y privados que estén vinculados con estos objetos.
- 2.- El estímulo de la afluencia turística nacional y extranjera en coordinación con las autoridades, organismos estatales y empresas privadas; y
- 3.- El fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas así como de las conexas o vinculadas con ellas, auxiliándolas en sus necesidades económicas.

De igual manera, el Gobierno Federal mediante contrato de fecha 22 de mayo de 1969, celebrado con el Banco de México, S. A., como fiduciario, creó el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, con el propósito de promover y realizar las obras de infraestructura Turística, con el propósito de promover y realizar las obras de infraestructura turística relacionadas con un programa elaborado por el propio Gobierno Federal, para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia, y la mejora sustancial de otros que demostraron su potencialidad como focos de atracción.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1974, se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo, entrando en vigor el 13 de febrero del mismo año.

Con el objeto de asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo, dicha Ley creó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que sería operado de conformidad con las normas contenidas en la mencionada Ley, en el contrato de fideicomiso respectivo y en las reglas de operación expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del aquel entonces Departamento de Turismo.

En sus artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley en cuestión, se dispuso la transición al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, de los derechos y obligaciones que correspondían, tanto al Fondo de Garantía y Fomento del Turismo como al Fondo de Promoción de Infraestructura Turística.

De esta manera, el patrimonio del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, quedó integrado de la siguiente forma:

- 1.- Con el patrimonio de los Fondos de Garantía y Fomento del Turismo y de Promoción de Infraestructura Turística, cuya transmisión se efectuó conforme a la cláusula primera transitoria del propio documento constitutivo, que estipulaba de manera literal lo siguiente:

"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 Turismo, el Gobierno Federal como fideicomitente y fideicomisario único de los Fondos de Garantía y Fomento del Turismo y de Promoción de Infraestructura Turística, comunicará a las instituciones fiduciaria 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 los convenios o contratos que se requieran a fin de que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, substituya 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".

- 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.

Originalmente de esta manera nació el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que absorbió a los dos fideicomisos antes mencionados, al considerarse por parte del Gobierno Federal, que un sólo organismo podría asumir y manejar de una forma más adecuada las funciones y objetivos contemplados para los fideicomisos extinguidos,

desarrollando más adecuadamente estas funciones, a las que me referiré más adelante dentro de este trabajo.

C) CONTRATO MODIFICATORIO

Como ha quedado asentado en el apartado anterior, en cumplimiento de la Ley Federal de Turismo, publicada el día 28 de enero de 1974, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró con Nacional Financiera, S. A., un contrato de fideicomiso mediante la afectación de los derechos y obligaciones que integraban, con anterioridad, los patrimonios del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, constituyendo el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, mismo que hasta el día 21 de enero de 1987, desempeñó entre otras, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo de nuevos polos turísticos.
- b) El impulso a la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística.

- c) Apoyo mediante operaciones de crédito y descuento a la inversión que realizan inversionistas privados, para desarrollos turísticos.

- d) Garantía a las instituciones de crédito para los préstamos que otorga a personas para inversión en proyectos de carácter turístico.

En virtud de que se expidieron diversas disposiciones legales y administrativas con posterioridad a la fecha de celebración del contrato constitutivo original, afectando la regulación jurídica del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, surgió la necesidad de armonizar el contrato de fideicomiso ya referido, con los preceptos legales reformados, dentro de los que señalaré como más importantes, a las siguientes:

- 1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 2) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

- 3) Ley Federal de Turismo.

- 4) Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Con el fin de adecuar el contrato constitutivo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo a la normatividad vigente en aquella época, así como las facultades del Comité Técnico y del Director General del mismo, resultó conveniente modificar la redacción de las cláusulas correspondientes, para lo cual en fecha 21 de enero de 1987, celebraron por una parte el Gobierno Federal en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y por la otra como Fiduciaria, Nacional Financiera, S. N. C., con la comparecencia de la Secretaría de Turismo, en su carácter de Coordinadora del Sector en que se encuentra agrupado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), un Convenio Modificatorio de Contrato de Fideicomiso, para lograr el cometido antes indicado.

III.2 PARTES INTEGRANTES

A) EL GOBIERNO FEDERAL

El gobierno mexicano encontró en la figura del fideicomiso público, a uno de los instrumentos más dinámicos y efectivos de que dispone para impulsar el desarrollo económico y social del país, y que no es sólo un mecanismo habilidoso, flexible

y versátil para captar recursos, que desde luego lo es, sino que va más allá, puesto que es en realidad una entidad, una palanca, un medio para promover el desarrollo económico y social, para marcar y llevar a cabo aspectos prioritarios de la planeación de la economía del país y para desarrollar y a veces descentralizar importantes funciones públicas que no llevan un contenido de autoridad.

De esta manera, el Gobierno Federal, preocupado por promover la actividad turística en nuestro territorio, constituyó el Fondo Nacional de Fomento al turismo (FONATUR), que se encargaría de crear nuevos polos turísticos, en ciertas regiones del país, consideradas como esenciales para el devenir de esta actividad, que merecieron y requirieron de un impulso pionero del Estado, para que después el sector social y el sector privado realizaran la estructura turística, una vez hecha por parte de FONATUR la infraestructura correspondiente.

La Administración Pública es el principal instrumento del que dispone el Estado para alcanzar los fines económicos, políticos y sociales que se consignan en la Constitución, como máxima expresión de la voluntad política del pueblo mexicano. A través de la Administración Pública, se busca el

logro de los objetivos y prioridades nacionales orientadas al desarrollo integral del país en un marco de libertad y justicia social. En este contexto, el fideicomiso público constituye uno de tantos medios con los que cuenta la Administración Pública para cumplir con esos fines. Sustraer el fideicomiso de esa realidad limitaría el análisis de tan importante institución.

La Administración Pública Federal es un todo orgánico compuesto por elementos humanos, normas, objetivos, recursos materiales, técnicos y financieros, así como por estructuras e instituciones, a través de los cuales se traducen en acciones concretas las decisiones políticas.

Desde el punto de vista estructura, la Administración Pública Federal comprende dos niveles de acción: La Administración Centralizada y la Administración Pública Paraestatal. Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada. Por su parte, la Administración Pública Paraestatal está compuesta por los Organismos Descentralizados, las Empresas de

Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y los Fideicomisos Públicos.

En este orden de ideas, el fideicomiso público se inscribe necesariamente en el contexto de la Administración Pública Federal y, en particular, de la paraestatal.

De ahí que al considerarse como prioritaria la actividad turística, se concibió la idea de crear un organismo que se encargara en específico de dicha actividad, desarrollando en forma ordenada, ciertas regiones del país que representaban una gran inversión para el Gobierno Federal, en el sentido de que los recursos invertidos le reeditarían el doble de ingresos, además de que se estimularía la inversión privada en el desarrollo turístico de México, que en los años sesentas resultaba hasta un cierto punto incipiente, así nace el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, que ha sido hasta la fecha un gran detonador del desarrollo turístico comercial de México

C) NACIONAL FINANCIERA

Como hemos dicho en el capítulo anterior, la fiduciaria juega un papel muy importante en la figura del fideicomiso en general, y en cuanto al fideicomiso público, no es la excepción.

Nacional Financiera como Banca de Desarrollo manejada por el Gobierno Federal, se ha significado como una Institución de grandes resultados en su accionar a través de las funciones que tiene encomendadas, así, en su seno se manejan más de 400 fideicomisos públicos que han contribuido de una manera fundamental, para la obtención de los logros que la Administración Pública Federal se ha propuesto, encontrándose dentro de estos el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.

Entre las atribuciones más importantes de Nacional Financiera como institución fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), podemos mencionar las siguientes:

- 1.- Podrá otorgar poderes generales y especiales para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, siempre que dichos poderes no comprendan facultades de decisión. Estas facultades quedarán reservadas al Director General, a los funcionarios inmediato inferiores a éste, y a quienes tengan a su cargo la Dirección

inmediata de las distintas zonas de desarrollo turístico, quienes las ejercerán de acuerdo a las instrucciones del Director General y dentro del marco de sus respectivas competencias.

- 2.- En cuanto a los fondos fideicomitidos que se encuentren ociosos, deberá invertirlos conforme a las disposiciones aplicables en valores que produzcan la tasa más alta de rendimiento y que sea de fácil realización.

De la misma forma, por tratarse de un fideicomiso oneroso, Nacional Financiera, percibirá como honorarios anuales por el manejo del fideicomiso, la cantidad que resulte de aplicar un factor igual al 0.5 al millar, sobre el monto total de los recursos manejados por el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR) en el año inmediato anterior; dicho factor se reducirá al 0.25 al millar para cualquier cantidad que exceda a 60 mil millones de pesos.

- c) En cuanto al fideicomisario, únicamente diremos que lo constituye el propio Gobierno Federal, quien, además de recibir un beneficio a través de la afectación en fideicomiso de bienes del dominio público, cumple con

un objetivo social, que consiste en el desarrollo y fomento del turismo, por el cual se crean mayores oportunidades para que la población en general esté en aptitud de viajar por todo el país, sin mayor limitación que la del tiempo y posibilidad económica.

III.3 EL COMITE TECNICO: SU INTEGRACION

De conformidad con el artículo 54 de la Ley Federal de Turismo y para todos los efectos de los previsto por el párrafo tercero, del artículo 61 de la Ley Bancaria, se creó para el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, un Comité Técnico que se integra por cinco miembros; correspondiendo el nombramiento de un propietario y su respectivo suplente, a cada una de las siguientes dependencias y entidades:

- a) Secretaría de Turismo.
- b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Banco de México.
- d) Secretaría de Desarrollo Social.

Anteriormente, también concurrían en el Comité Técnico del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología.

Los suplentes de cada dependencia, podrán concurrir a las juntas del Comité Técnico, aún cuando se encuentre presente el propietario, sin embargo, en este caso tendrán derecho a voz pero no a voto.

La Fiduciaria y el Director General del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, acudirán a las reuniones del Comité con voz pero sin voto.

De igual manera, se convocará a las sesiones del Comité Técnico que se realicen, al comisario del Fondo, quien asistirá con voz pero sin voto.

El Comité Técnico designará a propuesta de su Presidente y entre personas ajenas a la entidad, al Secretario de Actas; y a propuesta del Director General del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, al Prosecretario del citado Órgano de Gobierno quien podrá ser miembro o no de la entidad.

El Secretario y el Prosecretario podrán ser miembros o no del Comité Técnico.

Se considera legalmente instalado el Comité Técnico siempre y cuando estén presentes la mitad más uno de sus miembros con derecho a voto y se encuentre representada la Secretaría de Turismo.

El Comité Técnico sesionará a propuesta del Secretario de Turismo, de la tercera parte de sus miembros con derecho a voto, de la fiduciaria, del Comisario o del Director General del FONDO, quien lo convocará. Los acuerdos del Comité Técnico corresponde al Titular de la Secretaría de Turismo, quien tendrá voto de calidad en caso de empate, en ausencia del mismo su suplente presidirá las reuniones del Comité Técnico con el carácter de Vicepresidente y teniendo también voto de calidad para el caso de empate.

El Comité Técnico tendrá las atribuciones que en forma meramente enunciativa se mencionan a continuación:

- I Estudiar y en su caso aprobar los programas, proyectos y presupuestos anuales de operación.

- II Fijar las condiciones generales para la adquisición, fraccionamiento, venta, arrendamiento o administración de inmuebles; así como autorizar, previamente a su celebración, cada uno de los contratos de donación que vaya a formalizar el Fondo. Estos deberán ser en beneficio para la actividad turística.

- III Determinar las bases generales de los convenios y contratos para ejecutar obras y administrar servicios.

- IV Fijar las bases para el otorgamiento de las garantías de créditos concedidos y fijar los intereses por las operaciones que se realicen.

- V Autorizar las operaciones del Fideicomiso que esté facultado a celebrar el Director General, cuando éste los someta a su consideración con la finalidad de obtener una mayor congruencia operativa y corresponsabilidad en la toma de decisiones.

- VI Expedir las reglas de operación del Fondo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y al contrato de fideicomiso del Fondo.

- VII Facultar al funcionario o a los funcionarios del Fondo que estime pertinente para autorizar créditos y operaciones dentro de los límites que el propio Comité señale
- VIII Aprobar las bases generales para inversiones en proyectos turísticos.
- IX Fijar las bases generales para que sean aprobados los créditos y valores que deben ser garantizados con cargo al Fondo.
- X Aprobar las bases generales para la adquisición de valores emitidos por instituciones de crédito, para el fomento del desarrollo del turismo.
- XI Fijar las bases generales para la aprobación de operaciones de descuento y de crédito que efectúe el Fondo.
- XII Fijar los intereses, primas y honorarios que deberán cobrarse en virtud de las operaciones de crédito que se efectúen con cargo al Fondo, tomando en cuenta para

ello, las prácticas bancarias y las necesidades del propio Fondo.

XIII Autorizar, previamente a su celebración, los financiamientos que se obtengan para la realización de los fines del fideicomiso.

XIV Las demás que le atribuyan las leyes aplicables.

El Comité Técnico funcionará de conformidad a lo establecido en el contrato correspondiente, a las reglas de operación y a las demás disposiciones aplicables.

También en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, funciona un Comité de Crédito y Comercialización, que como órgano auxiliar del Comité Técnico, está integrado por un representante y un suplente, designado por cada una de las dependencias y entidades que integran el Comité Técnico.

La fiduciaria deberá ser convocada a las sesiones del Comité de Crédito y Comercialización, la que concurrirá con voz pero sin voto

Sin perjuicio de la competencia del Comité Técnico, el Comité de Crédito y Comercialización autorizará, de manera individual los siguientes actos:

- I Operaciones de Crédito y descuento que otorgue el Fondo.
- II Créditos y valores que deban ser garantizados con cargo al Fondo.
- III Adquisiciones, arrendamientos, ventas, fraccionamientos o administración de bienes inmuebles o comodatos, éstos siempre deberán significar un beneficio para la actividad turística.

Asimismo, y sin perjuicio de la competencia del Comité Técnico, el Comité de Crédito y Comercialización podrá facultar al funcionario o a los funcionarios del Fondo que estime pertinente, para autorizar créditos y operaciones dentro de los límites que el Comité Técnico señale, así como autorizar las operaciones del Fideicomiso, cuya celebración sea atribución del Director General cuando, sean sometidos a su consideración.

El Comité de Crédito y Comercialización funcionará de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación y demás normas aplicables y sesionará con la periodicidad que en las mismas se señale.

Así también, el Fideicomiso en análisis tendrá un Director General y un Delegado Fiduciario Especial cuya designación será hecha por la fiduciaria a propuesta del Presidente de la República, emitida a través del titular de la Secretaría de Turismo.

El Director General del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, tendrá las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las que, en forma enunciativa, se mencionan a continuación:

- a) Representar a la fiduciaria para el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- b) Ejecutar las resoluciones del Comité Técnico
- c) Elaborar los programas, proyectos, presupuestos y estados financieros anuales del Fondo.

- d) Contratar al personal necesario para la realización de la finalidad del fideicomiso, en el entendido de que los servidores públicos que ocupen cargos con las tres jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, sólo podrán ser nombrados y removidos por el Comité Técnico a propuesta del Director General.
- e) Las demás que le atribuyan las normas aplicables y las reglas de operación.

III.4 FUNCIONES

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo, tiene como finalidad participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Turismo y a las normas prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo. Para cumplir con su finalidad, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá las siguientes funciones:

- I Elaborar estudios y proyectos, ejecutar obras de infraestructura y urbanización y, realizar edificaciones e instalaciones que incrementen la oferta turística nacional.

- II Dotar, fomentar y promover el equipamiento urbano para las zonas centros y desarrollos turísticos.
- III Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y en general realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuyan al fomento del turismo.
- IV Operar, administrar y mantener, por sí o a través de terceros todo tipo de bienes relacionados con la actividad turística.
- V Realizar la promoción y publicidad de sus actividades.
- VI Participar con los Sectores Público, Social, y Privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de empresas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, dedicadas a la actividad turística.
- VII Participar, con carácter temporal, como socio o accionistas en Sociedades que desarrollen objetivos turísticos.

- VIII Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo por instituciones de Crédito o empresas dedicadas a la actividad turística.
- IX Gestionar y obtener todo tipo de financiamientos que requiere para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias.
- X Operar con los valores derivados de su cartera.
- XI Otorgar todo tipo de créditos que contribuyan al fomento de la actividad turística.
- XII Descontar a las instituciones de crédito, títulos provenientes de créditos otorgados para actividades relacionadas con el turismo.
- XIII Garantizar a las Instituciones de Crédito las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas.
- XIV Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de Instituciones de Crédito, con el

propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que de ellos se obtengan.

XV Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y

XVI En general, todas aquellas que permitan la realización de su finalidad.

CAPITULO IV

FUNCIONES INNOVADORAS DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA NACIONAL

IV.1 MEGAPROYECTOS

CONCEPTO.- El concepto de Megaproyectos es una fórmula moderna para el desarrollo de centros turísticos integralmente planeados, que consiste en la preparación de una oferta masiva de tierra que se ofrece a los inversionistas nacionales y extranjeros para desarrollarla en participación y coordinación con "FONATUR", garantizando el desarrollo de la infraestructura y superestructura necesaria así como la imagen distintiva del destino turístico.

El Megaproyecto está basado en un Plan Maestro que especifica los usos del suelo, teniendo en mente el delicado balance de la ecología, belleza y recursos naturales con el desarrollo de hoteles, marinas, campos de golf, centros comerciales, zonas residenciales, condominios y todos los servicios necesarios con el respaldo y experiencia del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.

Con la idea de optimizar estas inversiones, los Megaproyectos están ubicados preferentemente cerca de destinos ya existentes con una imagen establecida, población, aeropuertos, infraestructura básica y otros factores capaces de garantizar su desarrollo continuo.

A la fecha se han conceptualizado 15 Megaproyectos, de los cuales como producto de un intenso programa de promoción con inversionistas nacionales y extranjeros, ya se encuentran en vías de realización los Megaproyectos de Puerto Cancún, San Buenaventura, Marina Ixtapa, Punta Ixtapa y Puerto Loreto.

Los anteriores Megaproyectos representan una inversión cercana a los 3,000 millones de dólares y se estima que en un lapso de 10 años estarán operando en toda su capacidad.

Cozumel, Puerto Los Cabos, Bahía de Cacaluta y Bahía de Chahué, actualmente en etapa de difusión y promoción, significan la consolidación de sus lugares de ubicación al complementar de manera contundente los servicios turísticos que ya se ofrecen, lo que les permitirá continuar en los primeros lugares del mapa turístico.

Los Megaproyectos de más reciente creación, como el Soldado de Cortés, La Pesca y la Presa de la Amistad, significan un impulso muy importante de la actividad turística en regiones poco exploradas en este rubro, pero de gran capacidad para ofrecer atractivos naturales y culturales que se encuentran a la altura de los gustos más exigentes del mundo, contando ya con un gran mercado del Sur de la Unión Americana.

Por último, los Megaproyectos de Santa María del Obraje, Rancho Majagua y Presa de la Colina, de vocación cultural el primero y ecológicos los segundos, son proyectos que atenderán los nuevos segmentos de mercado que actualmente están ganando preferencia en el turismo mundial.

Una vez que hemos hecho una descripción generalizada de lo que son los Megaproyectos, pasaremos a establecer, cuales son los requisitos indispensables para la preparación e implementación de un Megaproyecto, y así también señalaremos el procedimiento interno que se sigue en el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, para evaluar y aprobar un Megaproyecto.

Entre los más importantes para la implementación de los Megaproyectos, podemos mencionar los siguientes:

REQUISITOS

ASPECTOS INMOBILIARIOS

I.1 Títulos de Propiedad

Es indispensable que en el título de propiedad con que cuenta FONATUR sea identificada la superficie del megadesarrollo y que se elabore un plano definitivo de la misma, a efecto de ser anexado al contrato que sobre el particular se celebre.

I.2 Registro Público de la Propiedad y Gravámenes

Es necesario verificar que el título de propiedad se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad y que se practique una investigación en este último, a fin de determinar con certeza la inexistencia de gravámenes sobre la superficie en cuestión.

I.3 Compromisos e Invasiones

Debe confirmarse que la superficie de que se trata no presenta ningún compromiso con terceros y que tampoco presenta invasión.

I.4 Lotificación y Catastro

La superficie debe encontrarse debidamente lotificada e inscrita en el catastro.

I.5 Concesiones de Zona Federal Marítimo Terrestre y de Areas Lagunares

Deben ser tramitados y obtenidas ante la Secretaría de Desarrollo Social, las concesiones respectivas, a fin de garantizar la realización de las obras necesarias en dichas zonas.

I.6 Autorización de la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Deben ser tramitada y obtenidas autorizaciones de (SEDESOL) para realizar obras que ganen terrenos al mar, las cuales deberán ser ejecutadas en coordinación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

II ASPECTO URBANO

II.1 Coordinación con Autoridades Locales

Debe obtenerse la coordinación de las autoridades locales competentes, a efecto de que sea determinado de manera conjunta el uso que se le dará al suelo y para que sean obtenidas las autorizaciones correspondientes en su caso.

II.2 Infraestructura Conectable.

Debe contarse con los estudios necesarios que prevean la forma en que serán realizados los trabajos de la infraestructura, mismo que deben comprender en especial todos los trabajos a ejecutarse respecto de tuberías, cableado, etcétera.

II.3 Impacto Ambiental.

Debe contarse con estudios que prevean el impacto ambiental que ocasionarán las obras a realizarse.

III ASPECTO TECNICO

III.1 Plan Maestro

Para la ejecución eficiente del megadesarrollo debe contarse con un proyecto del mismo, el cual debe contener a detalle y con especificaciones todas y cada una de las obras a realizarse, tanto de infraestructura como de superestructura.

III.3 Esquema de Coordinación de la Obra.

Debe contarse con un esquema de coordinación de las obras a realizarse para la ejecución del megadesarrollo, siendo de importancia señalar la conveniencia de que dicho esquema prevea una división de las obras por concepto y no por área.

III.4 Mercado, Finanzas y Comercialización.

Deben ser elaborados estudios de mercado, financieros y comerciales, con el objeto de tener bases sólidas tanto para la promoción del megadesarrollo, como para determinar su viabilidad financiera y la mejor forma de comercializarlo.

IV ASPECTO CORPORATIVO

IV.1 Organización.

Debe ser determinada en forma específica la manera en que será organizada y regulada la intervención en el megadesarrollo de los inversionistas, constructores, comercializadores y operadores.

IV.2 Rectores y Coordinadores.

De igual manera debe ser definida la intervención y participación que tendrán en el megadesarrollo los rectores y coordinadores del mismo.

V MECANISMO DE INVERSION

V.1 Participación en el Megadesarrollo.

Debe determinarse la forma en que será implementada la participación en el megadesarrollo, ya sea través de un fideicomiso o de una sociedad mercantil.

V.2 Porcentajes de Participación y Votos Reservados

Es necesario que se determine el porcentaje a que tendrán derecho los participantes del megadesarrollo, así como que se defina si las mayorías especiales tendrán votos reservados.

Una vez que se cuente con toda la información y documentación a que se refieren los aspectos aludidos, o en paralelo a la obtención de las mismas, si esto es posible, se deben considerar y definir las etapas a que estará sujeta la ejecución del megadesarrollo. De esta manera, mencionaremos como etapas más importantes para la ejecución de un Megaproyecto, las siguientes:

1.- Proyecto y Presupuesto Detalle.

2.- Plan de Coordinación a Detalle, que debe contener:

- a) División por zonas.
- b) División por obras.
- c) Concursos de obras.

3.- Plan de Obras, que debe contener:

- a) Adjudicación de las obras.
- b) Regularización de las obras.
- c) Supuestos de exclusión para quienes no cumplan con las obras.

- d) Análisis de escalatorias y ajustes, señalando el impacto que pueden causar entre los inversionistas.
- e) Coordinación con la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, etcétera; para la realización de las obras.

4.- Plan de Comercialización, que debe contener:

- a) Mecánica y fijación de precios.
- b) Plazos y restricciones.
- c) Garantías.
- d) Publicidad Grupal.
- e) Unificación de publicidad individual.

La primera actividad para el establecimiento de un Megaproyecto, parte de las ideas generales sobre las posibilidades de instrumentar un desarrollo turístico en las distintas regiones del país. Ideas que se vayan generando tanto de parte de los Gobiernos Estatales y Municipales como de la propia Secretaría de Turismo y Particulares.

A partir de que se vislumbra la posibilidad de definir un Megaproyecto, deberá realizarse como siguiente paso el

análisis conceptual y del potencial de desarrollo que presenta esa región o sitio; y su formulación con el programa nacional de desarrollo, programa nacional de turismo y demás estrategias que se establezcan para esos lugares. De no calificar inicialmente el sitio para la instalación de un Megaproyecto se realizará una ficha técnica del proyecto de que se trate, anexando las razones por las que no es viable desde el punto de vista de desarrollo global del país. En el caso contrario, esto es, si el proyecto se encuadra dentro de la estrategia nacional, se procederán a realizar los trabajos para la definición de la estrategia de desarrollo del Megaproyecto; los cuales contendrán los estudios del mercado potencial de la zona seleccionada, la imagen arquitectónica que deberá prevalecer en ese centro, así como las características y capacidades del uso del suelo. Se realizarán además los análisis financieros, las posibles fuentes de financiamiento que soportarán la ejecución del proyecto, y a su vez, se solicitarán la ejecución del mismo, y también, se solicitará a las autoridades competentes la garantía jurídica de la situación que guarda la tenencia de la tierra.

Definida la estrategia de desarrollo y sus características, se elaborará un documento promocional que contenga una amplia

descripción y análisis del proyecto: el concepto y objetivo del proyecto, estudio de mercado de la región, flujo y captación de turismo, perfil de visitantes ubicación geográfica y distancias de centros poblacionales más cercanos, características naturales y atractivos de la región, trascendencia del proyecto, aportaciones y soluciones, ubicación y capacidad de infraestructura de la región específica, secciones del proyecto tales como bahías, puertos, canales, clubs de playa, de golf de servicios, plan maestro con zonificación, áreas, usos del suelo, lotes disponibles, áreas vendibles, capacidades, lotificación, etc., etapas del proyecto y programa de obras, inversiones, impacto económico y social, requerimientos de servicios para el número de cuartos determinado, empleo y población, volumen y gasto de turistas, así como monto de la inversión de superestructuras hoteleras, residencias y servicios, rentabilidad, operación y mantenimiento y programas de promoción y publicidad, imagen urbana y conclusiones. Toda esta documentación deberá ir acompañada de gráficas y perspectivas de conjunto del megaproyecto a desarrollar.

Lo anterior marcará las bases cuantitativas y cualitativas que regirán para el posterior concurso.

Este documento servirá para promover el megaproyecto ante posibles inversionistas o desarrolladores potenciales, y establecer a través de estas consultas la fórmula o fórmulas factibles para el financiamiento y desarrollo del proyecto. Este paso servirá para conocer la aceptabilidad que tendrá el proyecto dentro de los posibles inversionistas, proceso que se retroalimentará hasta el establecimiento de la mejor alternativa de instrumentación según los objetivos del Sector Turismo.

La actividad anterior dará origen a la definición de la táctica de desarrollo del megaproyecto, es decir, como debe realizarse, como financiarse, en qué tiempo, a quiénes debe invitarse y qué participación debe tener la Secretaría de Turismo a través de FONATUR. A esta definición deberán seguirle la realización de los estudios y proyectos ejecutivos del desarrollo turístico, así como el establecimiento de las reglas específicas con las que deberá calificarse a los grupos de inversionistas que se interesen en realizar dicho proyecto. Otra actividad que deberá realizarse en este momento, en su caso, será el proyecto del convenio o tipo de instrumento jurídico que certifique la participación de las distintas partes en la realización del megaproyecto.

Con estos elementos se procederá a la invitación general de los distintos grupos y personas que puedan realizar el proyecto. Esta invitación se elevará a los distintos grupos y personas nacionales e internacionales que se hayan contactado o visualizado en la etapa de promoción directa.

Los indicadores más importantes que deberán solicitarse a cada uno de los grupos invitados se presentan en la tabla 1.

Por otro lado, se propone que las reglas específicas de calificación se establezcan en forma individual para cada megaproyecto, ya que las condiciones o características de cada uno de ellos serán siempre singulares. La jerarquización o criterios de calificación que se establecen en forma general se presentan en la tabla 2.

Una vez entregadas las propuestas específicas (para lo cual se establecerá un tiempo perentorio), tomando en consideración las reglas establecidas para ese megaproyecto, se realizará el concurso de selección del grupo inversionista. Para esto, se propone que se forme un Comité integrado por el Subdirector de Desarrollo, el Director Jurídico, el Contralor y el Coordinador de Planeación

Corporativa, el cual estará presidido por el Director General del Organismo y los invitados que él considere pertinentes.

La calificación y asignación del megaproyecto al grupo seleccionado, estará sujeta evidentemente a su corroboración por el Comité Técnico.

T A B L A 1

REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INVITADOS

- CURRICULUM
- CAPACIDAD FINANCIERA

- PROGRAMA DE DESARROLLO DEL PROYECTO
- COMO VAN A REALIZARLO
- QUE ESTUDIOS Y TRABAJOS COMPLEMENTARIOS REALIZARIAN
- PROPUESTA FINANCIERA

TABLA 2

VECTOR DE CALIFICACION

- SE ESTABLECERA UNA REGLA DE PRIORIDAD EN CADA CASO

P R I O R I D A D

1.- CAPACIDAD FINANCIERA

- 2.- CAPACIDAD TECNICA
- 3.- CAPACIDAD PROMOCION Y EXPERIENCIA
- 4.- CONTACTOS Y ASOCIACIONES
- 5.- PROGRAMA DE DESARROLLO DEL PROYECTO
- 6.- VENTAJAS ECONOMICAS PARA FONATUR (PROPUESTA FINANCIERA)
- 7.- REQUERIMIENTOS Y AYUDAS QUE ESPERAN DEL SECTOR PUBLICO

Una vez apuntado lo anterior, procederemos a describir los procedimientos internos, que deben agotarse para la preparación e implementación de un Megaproyecto.

Los procedimientos internos y políticas contempladas para la implementación de un Megaproyecto, tienen su fundamento en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala entre otras cosas, que los recursos económicos de que dispongan las entidades

paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como en el punto 10 de la cláusula sexta, del convenio para el cambio estructural, ordenamiento integral y rehabilitación financiera del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, en virtud del cual el Fondo se encuentra obligado a establecer políticas y mecanismos de concertación para orientar acciones a la identificación, promoción y desarrollo de Megaproyectos.

Toda vez que la detección, valuación y planeación de Megaproyectos requiere de la participación de distintas áreas del FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, describiremos las acciones que cada área en concreto debe realizar, para que los Megaproyectos puedan ser iniciados de manera eficiente y adecuada.

DETECCION DE MEGAFROYECTOS

Corresponde a la Subdirección General de Planeación la detección de posibles Megaproyectos, en base a lo siguiente:

- a) Realización de investigaciones directas, en las zonas que presenten las condiciones idóneas para la ejecución de Megaproyectos.
- b) De acuerdo a las proposiciones viables, que le presenten inversionistas privados.
- c) De acuerdo a las proposiciones viables, que le presenten dependencias o entidades federales.
- d) De acuerdo a las proposiciones viables, que le presenten los Gobiernos de los distintos Estados de la República.

EVALUACION DE MEGAPROYECTOS

Una vez que se haya detectado un posible Megaproyecto, con el objeto de confirmar su viabilidad, así como para fijar las estrategias más convenientes para su ejecución, la Subdirección General de Planeación deberá realizar los estudios que se mencionan a continuación:

- 1 Estudios de mercado, financieros y comerciales adecuados a la zona en que será efectuado el Megaproyecto, con el

objeto de que sea confirmada, o en su caso, determinada su viabilidad económica, lo cual permitirá contar con bases sólidas tanto para su promoción, como para su ejecución.

2. Estudio que analice las posibilidades y conveniencias de que el Megaproyecto sea implementado a través de medios bursátiles.
3. Estudio que analice los efectos, convenientes e inconvenientes de que la inversión que se realice en el Megaproyecto sea a través de instrumentos de deuda pública.
4. Estudio fiscal que comprenda diversas estrategias de inversión, con el objeto de que sean evaluados los efectos fiscales que se puedan derivar de cada una de ellas, lo cual permitirá determinar las estrategias de inversión más conveniente para el Megaproyecto.

Concluidos los estudios mencionados, la Subdirección General de Planeación, deberá enviarlos a las Subdirecciones Generales de Comercialización y de Administración y Finanzas, así como a la Dirección Jurídica, para que procedan a su

análisis, debiendo emitir, en su caso, los comentarios que estimen pertinentes.

EVALUACION INMOBILIARIA Y TECNICA DEL MEGAFROYECTO

Con base en los estudios a que se refiere el apartado anterior, la Subdirección General de Desarrollo debe llevar a cabo la evaluación inmobiliaria de la superficie de terreno contemplada para el Megaproyecto, así como el análisis técnico de las obras que comprenderá, tomando en cuenta la viabilidad del mismo, así como el costo de las obras, para lo cual debe realizar las siguientes acciones:

1. Superficie de terreno propiedad de FONATUR:
 - a) En el título de propiedad de FONATUR, debe identificarse la superficie de terreno que será destinada al Megaproyecto.
 - b) Debe ser elaborado un plano definitivo de la superficie de terreno, a efecto de que sea lotificada e inscrita en el catastro.

c) Debe confirmarse que la superficie de terreno no presente ningún compromiso con terceros y que tampoco presente invasión alguna.

d) Debe determinarse si la superficie de terreno deberá ser fraccionada de otra superficie propiedad de FONATUR, determinándose las porciones que serán objeto de donación a la entidad federativa o al municipio, tratando de establecer las negociaciones pertinentes al respecto.

e) Debe obtenerse la coordinación de las autoridades locales competentes, a efecto de que sea determinado de manera conjunta el uso que se le dará al suelo y para que sean obtenidas las autorizaciones correspondientes en su caso.

f) Debe obtenerse la coordinación necesaria con las autoridades locales competentes, a fin de que sea determinada la forma en que serán prestados los servicios de carácter urbano que requiera la superficie de terreno.

g) Debe determinarse si FONATUR llevará a cabo la construcción de los servicios a pie de lote, que requiera la superficie de terreno.

h) Debe determinarse si FONATUR elaborará el estudio de impacto ambiental sobre la superficie o si será elaborado por los inversionistas.

i) Debe determinarse si FONATUR obtendrá la concesión de Zona Federal Marítimo Terrestre o si será obtenida por los inversionistas.

j) En caso de que el Megaproyecto incluya obras marítimas, debe determinarse si FONATUR obtendrá las autorizaciones necesarias o si serán obtenidas por los inversionistas, así como la coordinación necesaria con las dependencias competentes para la ejecución de las obras.

2. Superficie de terrenos propiedad de terceros:

a) En caso de que la superficie de terreno no sea propiedad de FONATUR, debe investigarse el régimen de

tenencia que presente (propiedad particular, ejidal, comunal o nacional).

b) Practicada la investigación mencionada en el inciso anterior, debe hacerlo del conocimiento de la Dirección Jurídica, a efecto de que conjuntamente determinen, la forma en que será regularizada la propiedad de la superficie de terreno.

c) En caso de ser necesario, deben elaborarse los estudios procedentes, así como existir propuestas concretas de solución, para el caso de que haya que reubicar a los pobladores de los terrenos en que vaya a ser realizado el Megaproyecto. Debiendo obtenerse también, la coordinación necesaria de las autoridades locales competentes.

3. Aspecto técnico de las obras:

a) Deben ser detalladas y dimensionadas las obras de infraestructura, debiéndose contar con los lineamientos que contendrán planos y proyectos de la infraestructura conectable

b) Debe determinarse si FONATUR, será responsable de la realización de obras de cabeza, en su caso, se deberá contar con los proyectos ejecutivos de las mismas y establecer contacto con las dependencias municipales o estatales competentes para la ejecución de esas obras.

Asimismo debe determinarse la procedencia de los recursos necesarios para la ejecución de dichas obras y los plazos en que serán ejecutadas.

c) Se deben contemplar los proyectos y criterios sobre la densidad de altura de edificios, así como normas de construcción.

d) Debe contar con bases o normas para aprobar los proyectos ejecutivos de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento que le presenten los inversionistas para su autorización.

Asimismo debe contar con bases o normas para aprobar los proyectos de superestructura que le presenten los inversionistas para su autorización.

e) Debe contar con criterios para aprobar los plazos y programas de desarrollo que le propongan los inversionistas.

f) Debe contar con criterios para aprobar los calendarios de ejecución que propongan los inversionistas.

g) Debe tener proyectados los meses y años en que serán terminadas la infraestructura y superestructura.

EVALUACION JURIDICA DEL MEGAFROYECTO

En forma paralela y de manera coordinada con la Subdirección General de Desarrollo, la Dirección Jurídica, debe investigar los antecedentes de la superficie de terreno del Megaproyecto, así como el régimen de propiedad que presente en ese momento, definiendo su viabilidad jurídica para el Megaproyecto, así como el régimen de propiedad que presente en ese momento, definiendo su viabilidad jurídica para el Megaproyecto, para lo cual debe realizar las siguientes acciones:

1. Superficie de terreno propiedad de FONATUR:

a) Se debe verificar que el título de propiedad de FONATUR se encuentre debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, determinándose previa investigación en este último, la existencia o inexistencia de gravámenes sobre la superficie de terreno.

b) En caso de que la superficie de terreno presente gravámenes, invasiones, compromisos con terceros, etc., implementarse las acciones jurídicas procedentes para solucionar dichos problemas.

2. Superficie de terreno propiedad de terceros:

Concluida la investigación que realizará la Subdirección General de Desarrollo, sobre el régimen de tenencia de la tierra y dependiendo de dicho régimen (propiedad particular, ejidal, comunal o nacional), la Dirección Jurídica realizará las siguientes acciones:

2.1 Superficie de terreno propiedad de particulares:

a) En su caso, participará en las negociaciones que lleve a cabo la Dirección de Ventas o de Planeación, con los propietarios de la superficie, ya sea para que FONATUR la adquiriera, o para que sea intermediario en la venta de la misma, o para que se asocie con los particulares en la ejecución del Megaproyecto.

b) En su caso, elaborará con base en las negociaciones que al efecto se lleven a cabo con los respectivos propietarios, los convenios y contratos que sean necesarios.

2.2. Superficie de terreno de propiedad ejidal o comunal:

a) Tramitar, con el apoyo de las Subdirecciones generales de Desarrollo y de Administración y Finanzas, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, los procedimientos expropiatorios que se requieran para regularizar la superficie de terreno del Megaproyecto.

b) Participar con las Subdirecciones Generales de Desarrollo y de Administración y Finanzas, en las negociaciones que se lleven a cabo con las autoridades ejidales competentes.

- c) Elaborar los convenios o contratos que sean necesarios para agilizar los trámites expropiatorios.

PLANEACION DEL MEGAPROYECTO

En forma paralela a la realización de las acciones mencionadas en los apartados anteriores, se deberá elaborar de manera conjunta el Plan Maestro del Megaproyecto, comprendiéndose en el mismo lo siguiente:

- Aspectos sobre inversionistas:

a) Deben definirse a que título recibirán los inversionistas la superficie de terreno del Megaproyecto.

b) En caso de coinversión deben definirse los beneficios y derechos que correspondan a FONATUR y los inversionistas, determinándose su porcentaje de participación y la forma de distribución de las utilidades entre FONATUR y los inversionistas.

En caso de enajenación, debe definirse la forma en que será pagado a FONATUR el precio fijado para la superficie.

En ambos casos, se deberá contar con el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

c) Debe definirse la ingerencia que tendrán los inversionistas y FONATUR en el Megaproyecto.

d) En caso de coinversión debe definirse la forma en que participarán los inversionistas en el Megaproyecto, ya sea con dinero, con obras, definiendo en este último caso como serán valuadas éstas para determinar su porcentaje de participación, o si participarán en ambos conceptos.

Para coinversión o compraventa, debe contemplarse la posibilidad de que los inversionistas obtengan créditos y, en su caso, las condiciones a que esos créditos deberán sujetarse

e) Debe contarse con un calendario para las aportaciones de los inversionistas, ya sea en dinero o en obras.

f) Se deben prever soluciones que ayuden a no detener las obras por incumplimiento de los inversionistas.

g) En caso de coinversión, se deben contemplar criterios para el caso de que FONATUR y los inversionistas tengan que ajustar su participación.

h) Deben contemplarse los criterios a que se sujetará la comercialización de la superficie de terreno del Megaproyecto una vez que haya sido urbanizada, así como métodos de control para los compradores.

i) Debe determinarse si será necesario constituir el régimen de propiedad en condominio sobre edificios, determinando en su caso sobre cuáles.

j) Por último para el caso de coinversión debe determinarse la forma en que FONATUR dejará de participar en el Megaproyecto.

De acuerdo a lo anterior, en forma paralela las Subdirecciones de Comercialización, de Desarrollo y de Planeación, así como las Direcciones de Crédito y Jurídica deberán prever lo siguiente:

a) Las Subdirecciones Generales de Desarrollo y de Planeación, deberán identificar los servicios municipales que requiera el Megaproyecto y proponer las soluciones conducentes para la prestación efectiva de los mismos.

b) La Subdirección General de Comercialización, deberá elaborar el esquema o las políticas de comercialización a las que quedará sujeto el inversionista que realice el Megaproyecto, debiendo contemplar en el mismo los derechos y las obligaciones que tendrán los terceros adquirentes, así como la solución que se decida implementar para los servicios municipales.

c) La Dirección de Crédito, con base en toda la información reunida, deberá determinar la posibilidad de que el Megaproyecto sea realizado con recursos provenientes de créditos, así como el grado de apalancamiento del inversionista.

d) Dependiendo de la planeación del megaproyecto, la Dirección Jurídica realizará las siguientes acciones:

Tratándose de la constitución de una sociedad anónima, elaborará sus estatutos sociales, contemplando los siguientes derechos en favor de FONATUR.

1. En las Asambleas de Accionistas, se requerirá el voto aprobatorio de las acciones que representen la participación.
- Reforma de los estatutos sociales, cuando se trate de derechos en favor de FONATUR.
 - Disolución anticipada de la sociedad.
 - Aumentos y disminuciones del capital social.
 - Nombramiento de apoderados para actos de dominio y suscripción de títulos de crédito.
 - Cambio de objeto de la sociedad.

- Emisión de acciones de goce.
 - Transformación y fusión de la sociedad.
 - Designación de un consejero en el Consejo de Administración de la sociedad, en el entendido de que FONATUR, deberá tener por lo menos un consejero en dicho órgano de gobierno.
2. En el Consejo de Administración, se requerirá el voto aprobatorio de FONATUR para las siguientes materias:
- Establecimiento y control de políticas de comercialización y prestación de servicios municipales.
 - Otorgamiento de poderes para actos de dominio y suscripción de títulos de crédito.
 - Modificaciones a las políticas de comercialización que hayan sido autorizadas por FONATUR.
 - Operaciones de venta de lotes, que no estén previstas en las políticas de comercialización.

Tratándose de la constitución de un fideicomiso, la Dirección Jurídica elaborará el contrato respectivo, en el que contemplará entre otros derechos para FONATUR los siguientes:

- El derecho de revocar las aportaciones que realice al patrimonio del fideicomiso.
- Una garantía fiduciaria en su favor, sobre la superficie de terreno del Megaproyecto, así como sobre los estudios, planes, proyectos, programas y planos del mismo.
- El derecho de imponer otro tipo de sanciones y penas convencionales, por incumplimiento del inversionista.

Adicionalmente, la Dirección Jurídica deberá incluir en los convenios y contratos que se celebren los principios del Megaproyecto, entre los que destacan los siguientes:

- FONATUR sólo aportará al patrimonio de la Sociedad Anónima, o en su caso al patrimonio del Fideicomiso, la superficie de terreno en que será

construido el Megaproyecto, haciéndose mención expresa de que FONATUR no realizará ningún otro tipo de aportación.

- FONATUR además de ser un inversionista en el Megaproyecto, en su calidad de fideicomiso público facultado para promover, desarrollar y fomentar el turismo nacional, tendrá funciones de rector en la ejecución total y adecuada del Megaproyecto.
 - Invariablemente FONATUR aprobará los estudios, proyectos, planes, programas, etc., que el inversionista realice para el Megaproyecto, incluyendo las políticas de venta y comercialización, las propuestas de servicios municipales, la supervisión de las obras.
 - Todos los riesgos y responsabilidades que puedan surgir por las obras de infraestructura y superestructura que conformarán al Megaproyecto, serán a cargo del inversionista.
- e) Contando con toda la información y documentación a que se ha hecho referencia, la Subdirección de Planeación

deberá elaborar la carpeta informativa del Megaproyecto, a efecto de que todas las Subdirecciones y Direcciones involucradas puedan realizarla durante un plazo de 15 días, al término del cual se deberá iniciar la promoción del Megaproyecto.

PROMOCION DEL MEGAPROYECTO

Una vez que se cuenta con la información mencionada en los apartados anteriores y se haya obtenido, en su caso, la regularización de la superficie de terreno, las Subdirecciones Generales de Comercialización y de Administración y Finanzas, deberán promover el Megaproyecto, entre inversionistas con la capacidad técnica y económica para su ejecución, siendo necesario que se realicen las siguientes acciones:

- a) Deben definirse las bases para licitar y elaborar el prospecto de oferta

- b) Debe contarse con criterios para garantizar la no presentación de impugnaciones por parte de los inversionistas.
- c) Debe encontrarse definido claramente el tipo de inversionistas a quienes irá dirigida la oferta.
- d) Se deben contar con criterios para asegurar la seriedad económica, financiera y jurídica de los inversionistas
- e) Una vez que se cuente con la información y criterios mencionados en los incisos anteriores, se deberá proceder a la licitación pública, realizando publicaciones en los diarios de mayor circulación.
- f) Se deberán recibir las propuestas en sobres cerrados, mismos que serán abiertos públicamente, debiendo seleccionarse la propuesta que reúna las condiciones óptimas para el éxito del Megaproyecto.

Una vez realizadas las acciones previstas en la detección, evaluación, planeación y promoción, así como seleccionados los inversionistas, la Subdirección de Planeación, o en su caso, la Subdirección de Comercialización, con el apoyo de la

Dirección Jurídica, deberán proceder a negociar la suscripción del convenio rector del Megaproyecto.

Como una mera ilustración, transcribirse en forma descriptiva tres Megaproyectos en particular, que a la fecha se encuentran en proceso de desarrollo, teniéndose planeado su funcionamiento a partir del año de 1994. De esta manera señalaremos los siguientes:

PUERTO CANCUN

La incorporación del concepto de puerto turístico de muy alta calidad, al desarrollo turístico integral de Cancún, equivale a culminar y redondear la oferta de ese desarrollo.

Puerto Cancún supera el concepto de Turismo de playa, en torno al cual han girado, de una u otra manera, todos los centros turísticos mexicanos y se lanza a la conquista de la excelencia en materia turística, representada por los centros turísticos del Mediterráneo.

Se ofrece una alternativa de muy alta calidad y atractivo al mercado constitutivo por más de 35 mil motoyates y veleros de gran tamaño (además de decenas de miles de embarcaciones menores), localizados en las costas de Florida, Lousiana y Texas. Se abre a la oferta una zona residencial de lujo de la más alta calidad. Se mantiene, incrementa y mejora la zona verde de la ciudad al constituirse dos nuevos campos de golf de 18 hoyos cada uno, un campo de polo y acceso a la zona arqueológica de San Buenaventura; se equipa náuticamente, al más alto nivel, a Cancún y se inicia la operación el primer estillero dedicado a la fabricación de embarcaciones deportivas y a su mantenimiento, en exclusiva; se abre a la gran hotelería internacional de gran turismo, la mejor zona de México para el establecimiento de doce grandes hoteles de categoría internacional; se opera un nuevo y gran centro de convenciones y se significa el mercado de artesanías y especialidades; se completa una gran inversión federal y privada con la culminación del proyecto de desarrollo turístico integral más importante del país; se agrega la imagen náutica y portuaria al proyecto Cancún y se controla estrictamente la arquitectura de Puerto Cancún, para retomar el control de la imagen urbana de Cancún, con criterio mexicano y caribeño propio de nuestra idiosincrasia, que no se logró en etapas anteriores del proyecto.

El terreno donde se localiza el proyecto Puerto Cancún, está situado entre la ciudad de Cancún y la Bahía de Mujeres, colindando, al Norte con terrenos de Puerto Juárez; al Este, con la Bahía de Mujeres; al Sur, con la Avenida Kukulkán y al Poniente, con la Avenida Bonampak.

Con una superficie total de 3 436 376 metros cuadrados permite llevar a cabo un desarrollo de gran magnitud, que cuente con todos los elementos para la creación de un puerto turístico de primer orden.

Se pretende dragar una gran dársena y una serie de canales navegables para esbarcaciones de grande y mediano tamaño y conformar una serie de penínsulas de tierra firme de cerca de 220 ha., aprovechando el concepto de terrenos con el mayor frente posible al agua, lo cual representa una mayor inversión en infraestructura, pero una mucho mayor recuperación por el valor agregado a la tierra resultante.

Con el objeto de detallar un poco más el Megadesarrollo de Puerto Cancún, a continuación transcribiré un cuadro descriptivo, en el que se contienen los datos más importantes

de planeación que deben observarse para la construcción del Megaproyecto señalado.

MARINA IXTAPA

El proyecto turístico Marina-Ixtapa originalmente estuvo planeado como la segunda etapa del Plan Maestro de Ixtapa-Zihuatanejo, Gro., adquiriendo posteriormente una importancia capital por constituirse en el detonante que romperá con la baja tendencia histórica de crecimiento que registra el desarrollo al ofrecer un complemento que diversifica los atractivos turísticos que ya de por sí posee.

El Megaproyecto Marina-Ixtapa representa la creación de un Puerto Turístico para 500 embarcaciones deportiva, un Campo de Golf, 2 grandes hoteles con vista al mar y todo un pueblo turístico portuario con Centros Comerciales, Plazas Públicas y otros Servicios Recreativos. El objetivo es agregar a la identidad del Desarrollo el concepto del Turismo Náutico tal como se ha hecho gran éxito en Puerto Vallarta y Cabo San Lucas en nuestro país, y en las Marinas de California, en los Estados Unidos de Norteamérica.

La zona en que se ubica este Megadesarrollo está delimitada por la Avenida Paseo Ixtapa, el Paseo de las Garzas y el Camino carretero a Punta Ixtapa-Playa Linda.

Asimismo al igual que el anterior, en forma descriptiva se transcriben los elementos más importantes de este Megaproyecto:

IMPACTO ECONOMICO Y SOCIAL

1. EMPLEOS GENERADOS

Directos	6 000
Indirectos	14 000

2. VISITANTES ANUALES ESPERADOS

Extranjeros	109 000
Divisas	52 millones de dólares
Nacionales	136,516
Gasto	109,200 millones de pesos

3. INVERSION

Infraestructura	160 millones de dólares
Superestructura	550 millones de dólares

PUERTO LORETO

El Megaproyecto de Puerto Loreto lo constituye un complejo náutico enmarcado por la belleza de las montañas. Está concebido como un conjunto de pueblos unidos entre sí, en un área de 374 hectáreas.

La parte náutica del proyecto comprende la construcción de una marina pública, así como el desarrollo de una ciudad lacustre, en la que las construcciones contarán con frente de agua. En cuanto a su componente terrestre, se tiene previsto un poblado central, donde se concentrarán las actividades de entretenimiento, comercio, servicios urbanos y turísticos, aprovechando las vistas y las zonas ventiladas. El proyecto contempla conjuntos de desarrollo inmobiliario independientes, pero ligados entre sí con el centro de animación; adicionalmente, el Plan Maestro cuenta con un Campo de Golf de 18 hoyos.

El proyecto contempla una capacidad de atraque de embarcaciones cercana a las 1000 unidades; adicionalmente, el vaso tiene una capacidad considerablemente mayor para recibir embarcaciones.

Este Megadesarrollo se ubica en la costa oriente de Baja California Sur, a 28 Km. al Sur de la Ciudad de Loreto, sobre el Golfo de Cortés. Para su realización, el proyecto se ha dividido en tres etapas de las cuales la primera se subdivide a su vez en tres fases.

CAPACIDAD PRIMERA ETAPA

Hoteles	1 050 cuartos
Habitación de conjunto	817 viviendas
Mixto habitacional en el puerto	143 departamentos
Habitación multifamiliar	260 viviendas
Habitación unifamiliar campo de golf	600 viviendas
Campo de Golf	18 hoyos
Marina Pública	400 posiciones de atraque
Muelle mayor	50 posiciones de atraque
Centro Tenístico	
Talleres de la marina	
Comercios y oficinas	6,500 m ²

En esta primera fase, se contemplan las obras de cabeza e infraestructura necesaria para urbanizar 165.9 hectáreas y la

urbanización de la primera fase que comprende un área de 37 hectáreas.

IMPACTO ECONOMICO Y SOCIAL

1. EMPLEOS GENERADOS

Directos	4,000
Indirectos	10,000

2. VISITANTES ANUALES ESPERADOS

Extranjeros	126,000
Divisas	69 millones
Nacionales	23,750
Gasto	25,000 millones de pesos

3. INVERSION

Infraestructura	39.6 millones de dólares
Superestructura	520.7 millones de pesos

IMPACTO ECONOMICO Y SOCIAL

1.- REQUERIMIENTOS

Agua Potable	280 litros/segundo
Tratamiento de Aguas Negras	224 litros/segundo
Energía Eléctrica	224 litros/segundo

2.- SERVICIO

Cuartos en Hoteles	4 285
Cuartos en Departamentos y Residencias	7 412
Embarcaciones	1 700

3.- EMPLEO Y POBLACION

Empleos Directos	11 714
Empleos Indirectos	29 285
Nuevas Viviendas	16 000
Nuevos Habitantes Permanentes	90 000

4.- VISITANTES ANUALES ESPERADOS

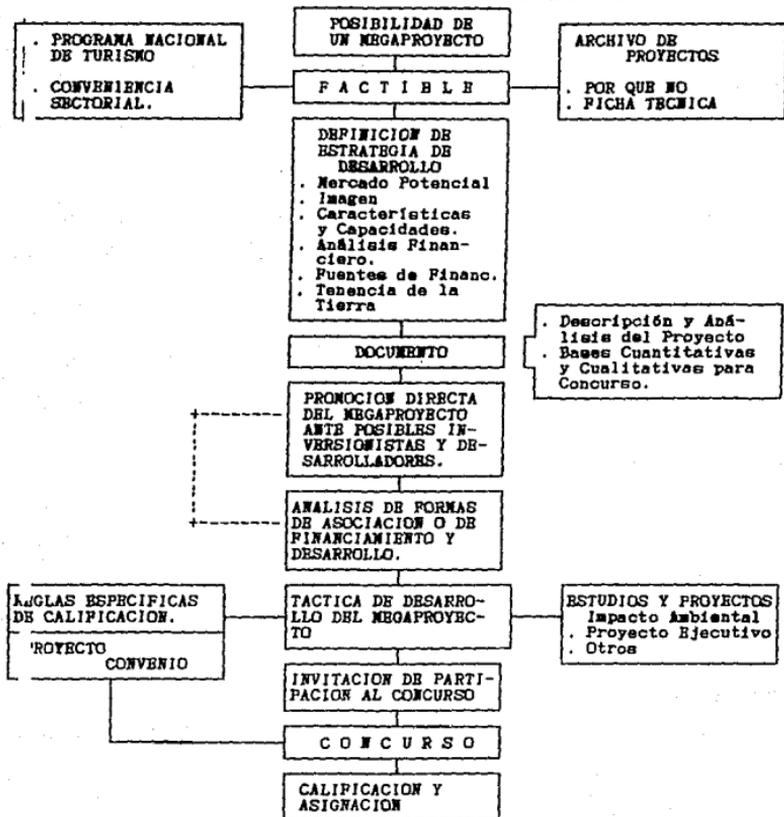
Extranjeros	570 000
Divisas	350 millones de Dólares
Nacionales	180 000
Gasto	200 000 millones de pesos

5.- INVERSION

En Infraestructura	214 millones de dólares
En Superestructura Hotelera, Residencial y de Servicio	1 300 millones de dólares

USO DEL SUELO	Nº. LOTES DISPONIBLES	AREA (HAS.)	Nº. DE CUARTOS	Nº. DE VIVIENDAS	M2 DE CONCRETO	ATRAQUE
- HOTELERO	2*	40.33	4285			
- CONDOMINIAL	645	51.47		1109	43 260	1 300
- CONDOMINIAL COMERCIAL	22	10.30		324	23 350	550
- COMERCIAL	4	4.67				
- RESIDENCIAL CAMPO DE GOLF	420	23.88			420	
- CLUB DE PLAYA	1	0.64				
- CLUB DE YATES	1	0.40				
- MARINA SECA	1	2.30				
- TALLER DE LA MARINA	1	1.15				
- CAPITANIA	1	0.47				
- GASOLINERIA	1	0.54				
- OFICINAS PUBLICAS	1	0.12				
- CENTRO DE CONFERENCIAS	1	1.63				
- MUSEO		0.19				
- CAMPO DE GOLF	1	62.18				
- SERVICIOS BASICOS		3.55				
- VIALIDADES		37.66				
- CAÑALES DE NAVEGACION Y CUERPOS DE AGUA		77.99				

- Z.P.M.T.		14.72				
- BODEGAS RENTA	1	2.47				
- ZONAS VERDES Y SERVA DE SERVICIOS		2.24				
- ESTACIONAMIENTOS	2	1.97				
- FARO	1	0.11				
- PLAZAS		1.22				
- RESERVA TURISTICA		1.24				
T O T A L	1 132	343.64	4 285	2 363	65 100	1 850



IV.2. DESINVERSIONES

En cuanto a las desinversiones, por tratarse de una de las políticas prioritarias del Gobierno Federal, sólo diremos que la presente Administración, desde su inicio ha orientado sus esfuerzos a la modernización de la vida nacional en todos sus ámbitos. Esta estrategia ha sido la base para enfrentar los retos y hacer realidad el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

El instrumento para orientar estos esfuerzos es el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En materia de Empresa Pública, en lo particular se ha instaurado un programa de modernización que comprende entre otros aspectos la desincorporación de Entidades Paraestatales no estratégicas y a su vez estas, comprenden la desincorporación de aquellas empresas que por su actividad tienen a su cargo. El propósito es contar con un Estado que no sea más grande, sino democráticamente más fuerte y eficiente.

La crisis económica que enfrentó el país durante los primeros años de la década de los 80, la deteriorada situación financiera del estado y la escasez de recursos destinados a numerosas entidades paraestatales, generaron las necesidades de definir y ejecutar una política de concentración de recursos del Gobierno Federal en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que la orientación de la política económica demandaba.

La instrumentación del redimensionamiento del Sector Público implica no sólo vender empresas, sino que contempla otras alternativas adicionales como son: fusión, extensión, transferencia y liquidación. La selección de cada una de estas opciones depende de la situación real que guarda cada empresa en el momento en que se decida su desincorporación.

En efecto, se liquidan o extinguen las entidades que ya cumplieron con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica; se fusionan empresas para mejorar el uso de los recursos de cada una de ellas en diferentes propósitos como son la comercialización y complementación de procesos

productivos; se transfieren a los Gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y se venden aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad, resulta conveniente que sean adquiridas por los Sectores Social o Privado.

A medida que el proceso de desincorporación ha avanzado, la estructura del Sector Público se ha modificado presentando una reducción gradual pero sostenida. En este sentido, también el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO, ha participado activamente en la política del Gobierno Federal consistente en la desincorporación o desinversión, respecto de aquellas empresas que no presentan una viabilidad tangible como para que la Federación las siga manteniendo dentro de su presupuesto, y en este orden de ideas, el FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO ha ido dejando de operar los varios establecimientos turísticos que antaño manejaba casi al 100%, de esta forma podemos señalar entre las operaciones actuales más importantes, la venta de los derechos de cobro del Fideicomiso TBH, propietario del Hotel Sheraton Huatulco, realizada por un monto de \$ 34,467'000,000.00, así también la enajenación del Conjunto Habitacional denominado Villa Pelicanos ubicado en Ixtapa, Gro..

CONCLUSIONES

1. El turismo en México se ha caracterizado como una actividad generadora de ingresos considerables, tanto a nivel nacional como regional, creando una infraestructura ocupacional en las ramas de la construcción y especialmente en la creación de empleos permanentes, a través de la prestación de diversos servicios inherentes al ámbito turístico.
2. Las condiciones geográficas y climatológicas del país lo han ubicado tradicionalmente como un territorio susceptible de desarrollar el turismo, encontrándose actualmente como una rama capaz de constituir uno de los puntales en la recuperación y estabilidad económica actual.
3. La importancia del turismo hace deseable la creación de los instrumentos jurídicos sencillos y eficaces para el fomento de este sector que permitan su desarrollo integral.
4. Se considera necesaria la creación de un órgano especializado para el fomento y administración del turismo, con facultades de decisión que permitan la

correcta operación de esta actividad, sin que sea obstáculo para ello la existencia de la Secretaría de Turismo y diversos organismos implicados en su operación.

5. Para hacer realidad las consideraciones anteriores es de vital importancia contar con un cuerpo legal que permita la correcta regulación jurídica de esta actividad en sus diversos aspectos.
6. Es necesario pugnar por el cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo respecto al ámbito turístico, de manera que el inicio de vigencia del tratado de libre comercio permita una fuente de ingreso de divisas y la creación de empleos permanentes con vistas al florecimiento de cada región en beneficio de sus habitantes en el aspecto particular y en general para el país.
7. El fideicomiso, privado y público, se ha transformado en la figura jurídica idónea para cuidar los recursos del erario y para fomentar y administrar la actividad turística en el Territorio Nacional.
8. Sería deseable la implementación, en los programas de las escuelas y facultades de derecho, el estudio del fideicomiso como parte importante de una asignatura

obligatoria para permitir un conocimiento y enriquecimiento más a fondo de los elementos del fideicomiso, lo que permitiría su desarrollo a semejanza de los estudios que se han iniciado a nivel técnico en el país, con la finalidad de difundir su operación, ponderando los beneficios que ha dado en la rama turística.

9. En consecuencia, la consulta a las instituciones, empresarios, cámaras del ramo, estudiosos del turismo y, en general, a los sectores que intervienen en la rama, permitirán avanzar en el perfeccionamiento de las actividades y de los cuerpos normativos que regulan actualmente esta actividad.
10. Las reformas a la Ley Federal de Turismo incluyen aspectos que vienen a concretar la operación y funcionamiento del sector analizado; sin embargo, sería sano el cuestionamiento de dicha ley en armonía con las existentes en torno a los turistas extranjeros, de manera que en un futuro no tan lejano se pueda contar con una sola legislación que abarque todo lo relativo a la materia turística.
11. Al aprobarse la nueva Ley Federal de Turismo, se hace indispensable que se emitan con prontitud los reglamentos que ahí se indican, como el de la Comisión

Intersecretaral Ejecutiva de Turismo, para hacer realidad la intención del legislador en beneficio del país.

12. El desarrollo del turismo social constituye un campo con innumerables posibilidades de desarrollo, sobre todo si se considera que México es un país de gente joven susceptible de generar fuertes ingresos, reeditando también en la estabilidad y paz social que se requiere en las condiciones actuales.
13. La creación del fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo se ha traducido en un acierto del Gobierno Federal, pues a través de más de 15 años de actividad ha resultado un organismo dotado de eficacia y eficiencia que le ha permitido promover el desarrollo de sus cinco polos turísticos integralmente planeados: Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco.
14. La conclusión anterior se funda adicionalmente en la determinación del Gobierno Federal, en el sentido de iniciar el proceso de desincorporación de diversas Entidades Paraestatales, sin incluir en el mismo al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, lo que pone en evidencia su importancia en la vida nacional.

15. La actividad turística, a través de la planeación de desarrollos integrales, del tipo de los creados por FONATUR, genera una considerable derrama de divisas, razón por la que su continuidad es un factor importante para el desarrollo nacional.

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

- 1.- ACHRENZA, MIGUEL ANGEL. Administración del Turismo, Tomo II, Editorial Trillas, México 1985.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1988.
- 3.- BATIZA, Rodolfo. "El Fideicomiso Teoría y Practica", Editorial Porrúa, 4ª Edición, México 1980.
- 4.- BATIZA, Rodolfo. "Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria", Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 1985.
- 5.- DE LA TORRE PADILLA, OSCAR. El Turismo, Fenómeno Socioeconómico y Cultural, Editorial Textos Universitarios, México 1978.
- 6.- DOMINGUEZ MARTINEZ, ALFREDO. "El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico", Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México 1982.
- 7.- HERNANDEZ, OCTAVIO A.. "Derecho Bancario Mexicano", Ediciones de la Asociación Mexicana de

Investigaciones Administrativas, México 1956.

- 8.- LUNDBERG, DONALD E.. Organización y Administración del Turismo, Tomos I y II, Editorial Centrum, México 1987.
- 9.- LABASTIDA GARZA, ENEE. La Actividad Turística en México, Editorial Trillas, México 1981.
- 10.- MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, México 1986.
- 11.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL. "Derecho Administrativo I", Editorial Harla, México 1990.
- 12.- MOLINA, SERGIO. Conceptualización del Turismo, Editorial Trillas, México 1986.
- 13.- MUÑOZ VALENCIA, GERARDO. Diccionario General de Turismo, Editorial Diana, México 1987.
- 14.- OLVERA DE LUVA, Omar. Contratos Mercantiles, Editorial porrúa, 2ª Edición, México 1987.
- 15.- ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. Introducción al Estudio del Turismo, Editorial Textos Universitarios, México 1976.

- 16.- ROMERO, HECTOR MANUEL. Enciclopedia Mexicana del Turismo, Tomos I, II y III, Editorial Limusa, México 1986.
- 17.- RODRIGUEZ LOPEZ, MARIO. Teoría General del Turismo, Editorial South-Western Publishing Co., E.U.A., 1982.
- 18.- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN. "Derecho Mercantil", Tomo II, Editorial Porrúa, 19ª Edición, México 1967.
- 19.- VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos Mercantiles, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México 1989.
- 20.- VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina general del Fideicomiso, Editorial porrúa, 2ª Edición, México 1982.