

EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE FOMENTO EN MATERIA TURÍSTICA EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ

SUMARIO: I. *Derecho administrativo y turismo*. II. *Otras categorías: turismo sostenible y turismo accesible*. III. *El Programa Nacional de Turismo 2001-2006*. IV. *El fideicomiso como instrumento de fomento de actividades turísticas o política de movilidad*. V. *Normativa en materia turística*. VI. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. DERECHO ADMINISTRATIVO Y TURISMO

El derecho administrativo se ha considerado como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los administrados.

Uno de los aspectos que impactan fuertemente en el derecho administrativo es la relación que establece el ser humano con su entorno, lo que incorpora al derecho el tema de lo sustentable y, por ende, la necesidad de modificar nuestros hábitos de consumo para preservar al planeta.

El derecho en general, y el administrativo en particular, no han vuelto a ser los mismos a partir de 1983, cuando se emitió el Informe Brundtland. En su resolución 38/161 del 19 de diciembre de 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció una comisión especial que informara sobre el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante.

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) presentó su informe (Informe Brundtland) a la Asamblea

General. El informe, sustentado en cuatro años de estudio, expuso el tema del desarrollo sostenible, al que define como el tipo de desarrollo que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

De conformidad con el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), la Asamblea General aprobó la resolución 44/228 del 20 de diciembre de 1988 y convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (también conocida como la “Conferencia de Río” o la “Cumbre de la Tierra”), la cual debía “elaborar estrategias y medidas para detener o invertir los efectos de la degradación del medio ambiente”. La resolución identificó nueve áreas “de mayor importancia para mantener la calidad del medio ambiente de la Tierra y, sobre todo, para lograr un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países”.

Al incorporar a la agenda pública el tema del desarrollo sostenible cambiaron las percepciones, lo que también impactó en el derecho administrativo, como lo señala Graciela Güidi:

El derecho administrativo no ha sido ajeno a estos cambios. En efecto, si el motivo central de su desarrollo estuvo basado en el conflicto entre autoridad y libertad, cuya dilucidación separó las aguas doctrinarias entre los que privilegiaban el estudio de las “potestades administrativas” y los que exaltaban el recorte de los fines del estado, puede afirmarse que la exigencia de participación en el diseño de las políticas públicas, en su aplicación y control ha desdibujado progresivamente la raíz del conflicto; el acento en la protección del usuario en materia de servicios públicos, la ampliación de la base de legitimación en la defensa de derechos sociales, la proliferación de instancias arbitrales como formas de dirimir los conflictos en sede administrativa, un nuevo sentido de lo público que aleja su pertenencia exclusiva del Estado, son algunos de los cambios ocurridos en esta materia.

Concordantemente, la Administración Pública se ve impulsada a producir cambios en su organización fundamentalmente originados en la transformación desde un rol básicamente ordenador y represivo hacia un rol de promotor y gestor de los intereses sociales.

Para ello se privilegia el consenso público–privado a través de la figura del convenio, del consorcio, audiencias públicas previas a la adopción de deci-

siones administrativas, sean individuales o reglamentarias, acento en el deber de información pública para la mayor transparencia de la gestión.¹

Es evidente que el derecho turístico, en su vertiente administrativa, se debe estudiar a la luz de estas transformaciones.

En primer lugar, debemos destacar que por turismo (del inglés *tourism*) se entiende la actividad o hecho de viajar por placer; también refiere al conjunto de los medios conducentes a facilitar estos viajes; además, se relaciona con el conjunto de personas que realizan este tipo de viajes.

De manera más sintética, por turismo se entiende la afición de viajar por el gusto de recorrer el país.²

Más relacionado con nuestro tema, por turismo³ entendemos la actividad multisectorial que requiere la concurrencia de diversas áreas productivas —agricultura, construcción, fabricación— y de los sectores públicos y privados para proporcionar los bienes y los servicios utilizados por los turistas.

Como veremos más adelante, se puede criticar el integrar los viajes de negocios al turismo, puesto que, en rigor, uno de los propósitos sustanciales del turismo es el utilizar el tiempo libre.

¹ Güidi, Graciela, *El marco administrativo del derecho del turismo*, ponencia presentada en el I Congreso de Derecho del Turismo del Mercosur, efectuado en Montevideo, Uruguay, los días 9 y 10 de noviembre de 2006, visible en <http://www.derechodelturismo.net/contenidosVer.php?contenidoID=150>, consultada el 5 de octubre de 2007.

² Ortúñoz Martínez, Manuel, *Introducción al estudio del turismo*, 2a. ed., México, Textos Universitarios, 1976, p. 37.

³ El turismo puede ser reconocido desde el momento en que se empezó a viajar; la narrativa de Marco Polo en el siglo XIII, el *grand tour* de la aristocracia británica a Europa en el siglo XVIII y los viajes de David Livingstone por África en el siglo XIX son ejemplos del turismo temprano. A Thomas Cook se le considera el fundador de los viajes organizados, en la medida en que utilizó, en 1841, un tren alquilado para transportar turistas de Loughborough a Leicester. Antes de 1950 el turismo europeo era sobre todo una actividad nacional, exceptuando algunos viajes internacionales, en particular dentro de Europa continental. En el periodo de recuperación que siguió a la II Guerra Mundial, una mezcla de circunstancias dieron ímpetu a los viajes internacionales. Los factores que más contribuyeron fueron: el número creciente de personas empleadas, el aumento de ingresos reales y tiempo libre disponible y el cambio de la actitud social con respecto a la diversión y al trabajo. Esos factores se combinaron para estimular la demanda de los viajes y vacaciones al extranjero. La aparición de agencias de viajes especializadas que ofrecían viajes organizados que incluían el transporte, el alojamiento y los servicios en un precio global, posibilitó los viajes al extranjero a un nuevo grupo de consumidores cada vez más creciente. El ‘paquete’ o viaje ‘organizado’ democratizó los viajes; las vacaciones en el extranjero dejaron de ser exclusivas de las clases sociales ricas y elitistas (fuente: Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2005).

Por ocio (del latín *otium* y a su vez del griego *schole* o *skholé*) se entiende la cesación del trabajo, inacción o total omisión de la actividad, y que también refiere al tiempo libre de una persona, es trascendente para el turismo.

Así, para Manuel Ortuño Martínez, el tiempo libre es la base fundamental de las vacaciones; las vacaciones suponen la regulación legal de parte de ese tiempo libre; el turismo, en sus diversas facetas, y concebido en forma amplia y extensa, es una de las posibles actividades humanas para realizar las vacaciones.⁴

Ahora bien, los grandes temas del turismo son: el marco legal e institucional; el contrato de viaje y hospedaje, sobre todo el tema de la oferta unilateral; los seguros de viajeros de otra especie que se deban cubrir al viajar; el papel de las empresas y de los prestadores de servicios turísticos; los sistemas de tiempo compartido; el transporte terrestre con fines turísticos; el transporte aéreo, distinguiendo el viaje por placer o turismo del viaje de negocios o trabajo, que debe tener su regulación específica; el transporte marítimo, delimitando elementos similares que el anterior; las modalidades, tipos y clases de turismo que se presenten; el régimen jurídico aplicable a los impuestos, y sobre todo el tema de la doble tributación; el régimen general de protección al turista.

Enrique Pérez Bonnin habla de la administrativización del derecho turístico, aunque se pronuncia por la subsistencia de relaciones con el derecho privado, y señala que ese derecho regula una serie de diversas relaciones, algunas de las cuales constituyen figuras típicas y bien definidas de obligación y otras atípicas. El mismo autor define *grosso modo* al derecho turístico como el conjunto de normas aplicables a los actos que la propia normación califica de turísticos.⁵

Sin entrar al debate sobre el derecho público y privado, pues estimamos que todo derecho es público, consideramos que como parte del derecho administrativo, podemos considerar al derecho turístico⁶ como el conjunto

⁴ Ortuño Martínez, Manuel, *Introducción al estudio del turismo*, p. 31.

⁵ Pérez Bonnin, Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, Barcelona, Daimon, 1978, pp. 76, 77, 79, 84 y 85.

⁶ Para Dania León Gómez, “el Derecho Turístico es el conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos, tanto de carácter público como privado, relativos a los movimientos migratorios temporales de personas y a la prestación de los servicios turísticos (y generales) que éstos demanden” (Véase *Introducción al derecho turístico*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2000, pp. 20 y 21). Delimitación que es criticable, porque: a) no existen leyes y

de normas jurídicas relacionadas con la migración e inmigración de signo turístico; con la actividad de las personas y empresas relacionadas con dicha actividad, ya sea como demandantes u oferentes de bienes y servicios turísticos, y con los medios de tutela judicial para hacer efectivos los derechos relacionados con el turismo, ya sea frente a las autoridades o ante los propios prestadores u oferentes de bienes o servicios.

La trascendencia del turismo se puede advertir tomando en consideración que:

De acuerdo con el informe “Turismo: Panorama 2020” de la Organización Mundial de Turismo, las perspectivas para esta actividad en las próximas dos décadas son muy favorables, estimándose que para el año 2020 las llegadas de turistas internacionales se ubicarán por encima de 1,560 millones, en tanto que los ingresos turísticos alcanzarán los dos billones de dólares. La población real que estará en condiciones de viajar en el año 2020 será el equivalente al 7% del total de habitantes a nivel mundial.

II. OTRAS CATEGORÍAS: TURISMO SOSTENIBLE Y TURISMO ACCESIBLE

Un turismo sostenible es “un proceso que permite que se produzca el desarrollo sin degradar o agotar los recursos que posibilitan ese desarrollo”. La sostenibilidad en el turismo, como concepto, se define como “ecoturismo, turismo verde, o turismo responsable”. Cualquiera que sea su descripción, reconoce que la Tierra posee recursos limitados, y que el turismo, como en otros sectores, tiene límites para el desarrollo, sobre todo en lugares específicos.

También se puede hablar de un turismo accesible. Como ejemplo de lo anterior, en la República Argentina se expidió la Ley 25.643, denominada Ley Nacional de Turismo Accesible, publicada en el *Boletín Oficial* del 12 de septiembre de 2002, en la cual, en el artículo 1º. se define al turismo accesible como el complejo de actividades originadas durante el tiempo libre, orientado al turismo y la recreación, que posibilitan la plena inte-

reglamentos privados; b) soslaya el carácter público de todo el orden jurídico; c) no toda la migración temporal tiene signo turístico, y d) soslaya los medios de tutela de los derechos del turista.

gración —desde la óptica funcional y psicológica— de las personas con movilidad y/o comunicación reducidas, obteniendo durante las mismas la satisfacción individual y social del visitante y una mejor calidad de vida; por supuesto, aunque la ley se encamina al turismo relacionado con las personas movilidad y/o comunicación reducida, sus postulados podrían aplicarse a turismo convencional.

III. EL PROGRAMA NACIONAL DE TURISMO 2001-2006

En dicho programa se contiene un panorama del turismo en México. Los datos hay que tomarlos con reserva, atendiendo a su temporalidad, puesto que se ubica en el año 2000.

Ahí se afirma que nuestro país cuenta con una amplia estructura de servicios turísticos. Como ejemplo se menciona que la oferta hotelera supera los 421,850 cuartos, distribuidos a lo largo del territorio nacional; la mayor oferta se concentra en el Distrito Federal, Quintana Roo, Jalisco, Veracruz y Guerrero, con el 43.4% del total. Además, existen 311 desarrollos de tiempo compartido que representan el 5.5% de la oferta mundial, en destinos como Puerto Vallarta, Cancún y Los Cabos.

Hay 4,447 agencias de viaje, de las cuales el 15% corresponde a mayoristas, el 78.4% a minoristas y el 6.6% a empresas especializadas. Existen en México 468 empresas de transportación turística terrestre.

En materia de alimentos y bebidas se tiene un inventario de 18,728 restaurantes, de diversas especialidades y categorías que dan servicio al turismo; 2,487 bares, 178 centros nocturnos y 784 discotecas.

En el rubro “Otros servicios” se cuenta con 39 marinas turísticas que albergan espacios para 4,286 embarcaciones, y el total de *spas* era de 127 en el año 2000; en el año 2000 había 124 campos de golf con acceso al público en general.

Para congresos y convenciones se tiene el registro de 360 espacios para la atención de este mercado. Hay un registro de 2,384 guías de turistas.

En el año 2000 se registraron, en todos los aeropuertos del país, un total de 504,453 llegadas de vuelos, los cuales transportaron a 30.106,665 pasajeros. Del total de vuelos el 73.9% correspondió a nacionales, el 18.6% a internacionales y el 7.5% a *charters*. El total de operaciones se concentró en cinco aeropuertos en un porcentaje del 56.2%; esos aeropuertos fueron

Cancún, ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Tijuana. El aeropuerto de la ciudad de México representa el 27%.

Además, México es considerado el principal destino en arribos de cruceros en el mundo. El puerto de Cozumel es el más importante a nivel nacional, puesto que en el año 2000 concentró el 36% de las llegadas de barcos y el 47% de los pasajeros. Ensenada ocupa el segundo sitio nacional, y Mazatlán, Puerto Vallarta y Los Cabos representan otros puertos importantes para cruceros en el Pacífico mexicano.

En el Programa se ubican como instrumentos de la política turística a los convenios de reasignación de recursos para la promoción y desarrollo turístico, que permiten ejercer los recursos federales destinados al turismo; y los convenios de colaboración para lograr una mayor unidad de propósito y acción.

En materia de instrumentos de promoción, el Programa destaca al Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V., que es una empresa pública de participación estatal mayoritaria en la que están representados el gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales y el sector privado. Es un organismo con visión de mercado y de largo plazo, con el fin de utilizar de manera óptima los recursos asignados a la promoción turística, de acuerdo con los objetivos de la política en esta materia.

Por último, en el ámbito de los instrumentos de financiamiento, destaca la promoción financiera e inmobiliaria del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

IV. EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS O POLÍTICA DE MOVILIDAD

En primer lugar delimitaremos que, para los efectos de este trabajo, entendemos por fomento (del latín *fomentum*, auxilio o protección) la acción de la administración pública consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general.⁷

Es lo que se conoce como políticas de movilidad, que son aquellas actuaciones de las administraciones para facilitar el acceso de los ciudadanos al trabajo, al estudio, a los servicios y al ocio mediante diversos modos

⁷ *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2002.

de transporte: a pie, en bicicleta, en vehículos privados motorizados y en transporte público. La equidad (acceso universal sin discriminaciones), la reducción de la congestión y el respeto al medio ambiente han generalizado políticas denominadas de *movilidad sostenible*, que intentan conjugar la máxima libertad de acceso con la estabilización o reducción del consumo de combustibles fósiles.⁸

En este contexto, el gasto público, tanto a través de la administración directa como de la indirecta, desencadenan la actividad económica de los particulares. Esto se vincula con las adquisiciones del sector público, dotación de infraestructura, producción de bienes y servicios, construcción de obras públicas y otorgamiento de financiamientos, exenciones y subsidios que estimulan la actividad del particular.⁹

Como lo señala Manuel Ortúño Martínez, por los elementos materiales y por su capacidad económica, así como por los múltiples recursos de que dispone, el Estado es el instrumento idóneo para llevar a cabo planes de fomento, de publicidad y de atracción turística. Lo anterior nos lleva a preocuparnos del fideicomiso como instrumento jurídico de fomento en la materia. Como lo establece el Programa Nacional de Turismo,¹⁰ el fideicomiso es uno de los instrumentos de financiamiento con los que cuenta el país.

El fideicomiso encuentra su origen en el *trust* angloamericano. El fideicomiso (del latín *fideicommissum*), según el *Diccionario de la lengua española*, es una “Disposición por la cual el testador deja su hacienda o parte de ella encomendada a la buena fe de alguien para que, en caso y tiempo determinados, la transmita a otra persona o la invierta del modo que se le señala”.

En el derecho se entiende por fideicomiso el negocio jurídico en virtud del cual una persona —física o moral—, denominada fideicomitente, destina bienes o derechos a la realización de una finalidad lícita y determina-

⁸ Página electrónica: Políticas de movilidad, Autor: colaboradores de Wikipedia, Editor: Wikipedia, *La enciclopedia libre*, última revisión: 18 de marzo del 2007, fecha de consulta: 8 de octubre del 2007, URL permanente: http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Pol%C3%ADticas_de_movilidad&oldid=7620536 código de versión de la página: 7620536, obtenido de http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_de_movilidad.

⁹ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAP, 1980, p. 106.

¹⁰ Ortúño Martínez, Manuel, *Introducción al estudio del turismo*, cit. nota 2, p. 205.

da, y encarga la realización a una institución fiduciaria, que se convierte en titular del patrimonio integrado aquellos bienes o derechos.¹¹

Coincidiendo con esta visión José Ovalle Favela estima que

En términos generales, la doctrina y la jurisprudencia mexicana considera que el fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el acto constitutivo del fideicomiso, en el cual la titularidad fiduciaria del patrimonio fideicomitido se atribuye a la institución fiduciaria para que realice el fin o los fines determinados en dicho acto constitutivo.¹²

Además, el fideicomiso es un negocio fiduciario, esto es, que en virtud del fideicomiso se transmite plenamente a otro ciertos bienes o derechos, obligándose éste a afectarlos a la realización de dicha finalidad y a retransmitirlos o devolverlos a un tercero designado por quien lo constituye, o a revertir la propiedad a favor de la misma persona que proporciona los bienes o derechos.

Para Dania León Gómez, el fideicomiso es una operación mercantil, mediante la cual una persona física o moral denominada fideicomitente destina una parte de sus bienes a un fin lícito y determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria.¹³

Así, tenemos que el fideicomiso es una disposición del testador, un negocio jurídico o una operación mercantil, o un contrato. Para mediar en el debate nos apoyamos en las ideas de José Francisco Ruiz Massieu, quien propone, en cierto contexto, al fideicomiso como empresa pública. Así, el autor señala que la empresa pública

...es la organización autónoma de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; una organización en la que el Estado (o algún ente estatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o patrimonio fiduciario... Resumiendo se trata de una entidad económica personificada en la que el

¹¹ Pina Vara, Rafael de, *Elementos de derecho mercantil*, 18a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 301.

¹² Documento inédito proporcionado por el autor.

¹³ *Introducción al derecho turístico*, cit., nota 6, p. 207.

Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.¹⁴

Sostiene el mismo autor, que los fideicomisos públicos son entes mercantiles, y, por lo tanto, para la realización de sus fines sólo pueden utilizar el derecho privado. Así, en un cuadro que publica en los anexos de su obra, el autor alude a tres categorías de empresas públicas: 1. La empresa departamental; 2. La empresa paraestatal, y 3. Los fideicomisos públicos. Además, clasifica a las empresas públicas por su función en de fomento; de servicio público; de producción y distribución de bienes y servicios, y de policía.¹⁵

Por lo que como hipótesis provisional, a reserva de ahondar en el tema, sostendremos que el fideicomiso es todo lo mencionado por la doctrina, además de una empresa pública, que puede realizar actividades de fomento, y que las diferencias que se advierten en las posturas sólo son de enfoque, relacionadas con la forma de abordar el estudio del fideicomiso.

Como antecedente del fideicomiso público, debemos señalar que el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la administración pública centralizada y paraestatal.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

En la administración pública centralizada se encuentra la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por su parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Así, por su trascendencia destacamos el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala:

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 30., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás enti-

¹⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, p. 30.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 59 y 190-192.

dades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En esos fideicomisos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Así, ante la necesidad legal de que los fideicomisos públicos establecidos para impulsar áreas prioritarias en nuestro país cuenten con una estructura, es evidente el encuadramiento que hace José Francisco Ruiz Massieu de los mismos en el campo de la empresa pública.¹⁶

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que son entidades paraestatales las que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En materia de fideicomisos públicos, el artículo 40 de la Ley señala que los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y quedarán sujetos a las disposiciones de la ley.

Además, delimita que los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos se ajustarán en su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones legales, en lo que se refiere a sus órganos de gobierno y sus directores generales.

Se obliga al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

Las instituciones fiduciarias, a través del delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de

¹⁶ Véase nota 13.

los fideicomisos, deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

En los contratos de los fideicomisos se deben precisar las facultades especiales, en su caso, para los órganos de gobierno, indicando cuáles asuntos requieren de la aprobación del comité técnico, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

También se prohíbe a la institución fiduciaria cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso. Por lo anterior, debe responder de los daños y perjuicios que se causen, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

El gobierno federal se reserva la facultad expresa de revocar los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito¹⁷ es la norma que regula de manera pormenorizada al contrato de fideicomiso. Como lo establece el artículo 381 de la referida ley: “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”, Con lo que se advierte la naturaleza contractual de esta figura jurídica.

Las partes en el fideicomiso son el fideicomitente, el fideicomisario y el fiduciario. El primero constituye el fideicomiso, transmitiendo la propiedad o titularidad de bienes o derechos al fiduciario; el segundo recibe el provecho que genera el fideicomiso, aunque se puede constituir el fideicomiso sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario; y el tercero ejerce la titularidad o propiedad de los bienes y administra el fideicomiso.

¹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de 1932, vigente a partir del 15 de septiembre de 1932.

En el artículo 384 de esa Ley se otorga capacidad a las autoridades judiciales o administrativas competentes para ser fideicomitentes, lo que, aunado a la legislación administrativa, permite constituir los llamados fideicomisos públicos.

En lo que se refiere al patrimonio, el fideicomiso puede tener por objeto toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular. Los bienes entregados en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan, y, en consecuencia, sólo podrán ejercerse respecto a ellos los derechos y acciones que se vinculen con finalidad del fideicomiso; se exceptúan los derechos que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, antes de la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros.

La institución fiduciaria deberá registrar contablemente dichos bienes o derechos y mantenerlos en forma separada de sus activos de libre disponibilidad.

El fideicomiso constituido en fraude de terceros podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados.

El fideicomiso debe constar por escrito. Cuando su objeto recae en bienes inmuebles, debe inscribirse en la sección de la propiedad del registro público del lugar en que los bienes estén ubicados, para que surta efectos frente a terceros.

El fideicomiso se extingue: a) por la realización del fin para el cual fue constituido; b) por hacerse éste imposible; c) por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución; d) por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado el sujeto; e) por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario, y f) por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.

Una vez extinguido el fideicomiso, si no se pactó lo contrario, los bienes o derechos en poder de la institución fiduciaria serán transmitidos al fideicomitente o al fideicomisario, según corresponda. Es importante destacar que la ley prohíbe los fideicomisos secretos.

Así, el fideicomiso participa de una normativa hibrida: por un lado encontramos leyes taxativas de naturaleza administrativa; por el otro, leyes dispositivas relacionadas con la actividad de los particulares, como son

las operaciones y títulos de crédito, y bancarias en los que se refiere a la forma de operar el fideicomiso, que se aplica a las instituciones bancarias que ejercen la función fiduciaria. Lo anterior pone de manifiesto la transversalidad derecho público-derecho privado que existe en algunos temas de derecho administrativo.

V. NORMATIVA EN MATERIA TURÍSTICA

Desde el punto de vista sistémico, las normas relacionadas con el turismo en nuestro país las podemos encontrar en la Constitución, los tratados internacionales, las leyes federales y, en algunos casos, en normas locales, que regulan la actividad de los establecimientos mercantiles que prestan servicios al turista.

Para nosotros es importante destacar, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 11, que establece el derecho de todo hombre 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, lo que significa una garantía amplia de libertad para quien desee ejercer la actividad turística en nuestro país, ya sea que se trate del turismo interno o externo.

No obstante, a pesar de los términos absolutos en los que se plasma esta garantía individual, no se debe olvidar que, en términos de ese mismo precepto constitucional, el ejercicio de este derecho está 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.

Tampoco se debe olvidar que esta garantía se refleja en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, número 217 A (iii), del 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 13, numeral 2, establece el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, lo que constituye una cláusula amplia que se relaciona con el derecho fundamental a transitar y, como consecuencia, a viajar por su propio país o el ajeno. Además, de esa declaración es trascendente el artículo 24, que establece el derecho de toda persona al descanso, al disfrute

del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

También destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, en vigor el 3 de enero de 1976, que establece con claridad en su artículo 3o., la obligación de los Estado parte, de asegurar a los hombres y a las mujeres igual trato para gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales que enuncia.

Como parte de esos derechos, en el artículo 7o., dentro del apartado dedicado al derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, establece, en su inciso d), el derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

La norma que regula la materia turística es la Ley Federal de Turismo,¹⁸ que cuenta con 55 artículos. Esta ley es de interés público y observancia general.

Su objeto de regulación es programar la actividad turística; elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística; establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de la Ley; determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate; orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros; optimizar la calidad de los servicios turísticos; fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros; propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de la Ley, y promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país, y garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo.

Como en esta ponencia sólo nos interesa la actividad de fomento que el Estado asume en materia turística, sólo aludiremos a las normas de esa ley que sean útiles para la exposición.

¹⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1992, vigente a partir del 30 de enero de 1993.

En su apartado de definiciones, la ley señala que se entiende por prestador del servicio turístico a la persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere la Ley, y por turista, 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 la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

También establece que se considera como servicios turísticos, y plasma la facultad que tiene la Secretaría de Turismo de hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal, las acciones que realicen las dependencias o entidades de la administración pública federal, que desincentiven o entorpezcan la inversión, la prestación de servicios turísticos o afecten la demanda de los mismos.

En la Ley se crea la Comisión Ejecutiva de Turismo, con objeto de conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la administración pública federal, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría considere oportuno poner a su consideración. Como se advierte, este órgano resuelve conflictos de competencia y realiza actividades de consulta.

Esa Comisión es presidida por el titular de la Secretaría y está integrada por los subsecretarios que designen los titulares de las dependencias y sus equivalentes en las entidades de la administración pública federal, en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, participarán las principales organizaciones sectoriales de turismo, conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias.

La Ley también faculta a la Secretaría de Turismo para elaborar el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.

Se define al turismo social como aquel que comprende todos aquellos instrumentos y medios a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados y con discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad.

En la norma se obliga a las dependencias y las entidades de la administración pública federal, a coordinar y promover esfuerzos, entre ellas y

con las de los gobiernos estatales y municipales, y a concertar e inducir la acción social y privada, para el desarrollo ordenado del turismo social.

Así, para los propósitos de nuestra exposición, en el párrafo final del artículo 9o. se establece que

La Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional del Deporte y las demás entidades que tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social.

En la Ley se regulan los aspectos de promoción turística, en materia de esfuerzos para mejorar la atención y desarrollo de aquellos lugares en que pueda ser susceptible elevar su nivel económico de vida, mediante la industria turística.

También se regulan las declaratorias de zonas de desarrollo turístico, se faculta a la Secretaría de Turismo, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, para formular las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, a efecto de que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso del suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como para la creación de centros dedicados al turismo social, en los términos de las leyes respectivas.

Se pueden considerar zonas de desarrollo turístico prioritario aquellas que a juicio de la Secretaría de Turismo, por sus características naturales, histórico-monumentales o culturales, constituyan un atractivo turístico.

De nuevo, en el artículo 15 se refiere a que la Secretaría de Turismo “fomentará la creación de empresas turísticas que realicen inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario”.

Además, se faculta a esa secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con los sectores social y privado, para impulsar la creación o adecuación de la infraestructura que requieran las zonas de desarrollo turístico prioritario, considerando también las necesidades de las personas con discapacidad.

En el artículo 19 se define a la promoción turística como

la planeación y programación de la publicidad y difusión, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo, dentro del marco de esta Ley, de la Ley de Planeación y de las disposiciones que al efecto determine el Ejecutivo Federal, así como las actividades de promoción derivadas de los convenios que se suscriban con los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, y con los particulares interesados en incrementar la afluencia turística a México.

Además, se señala que la política de promoción turística atenderá en todo momento al desarrollo integral del país, considerando a las personas con discapacidad.

En materia de promoción, la Secretaría de Turismo se auxilia de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Consejo de Promoción Turística de México, que se integra por representantes de los sectores público y privado, cuyo objeto es planear, diseñar y coordinar, en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional.

El Consejo y su Junta de Gobierno estarán presididos por el secretario de Turismo o por quien éste designe, y sus miembros participarán en él de manera honoraria, y tendrán como domicilio legal el Distrito Federal. Ese consejo también tiene la función de fomentar, con la participación de los sectores público y privado, todo tipo de actividades que promuevan los atractivos y servicios turísticos del país.

De interés para nuestro tema, relacionado con el fideicomiso como ins-

trumento de fomento de la actividad, en el artículo 26 se crea el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR),¹⁹ participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.

Ese fideicomiso cuenta con patrimonio propio, que se integra con: I. Las aportaciones que efectúen el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las entidades paraestatales, y los particulares; II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales; III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos, y IV. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Sus funciones son: I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos; II. Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región, tomando en cuenta la igualdad a que se refiere la fracción X del artículo 2o. de la Ley; III. Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios; IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de de-

¹⁹ El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tiene como antecedente la creación, por decreto presidencial del 14 de noviembre de 1956, del Fondo de Garantía y Fomento de Turismo (Fogatur), habiéndose encargado de su manejo a Nacional Financiera, con objeto de otorgar créditos para estimular la inversión turística nacional.

Por contrato de fideicomiso del 22 de mayo de 1969 y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, se constituyó el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (Infratur), cuyos objetivos eran los de promoción y realización de obras de infraestructura, relacionados con el programa diseñado por el gobierno federal para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia y la mejora sustancial de otros que habían mostrado su potencialidad como centros de atracción turística.

Con fundamento en la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1974, fue creado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) y formalizado mediante contrato de fideicomiso el 29 de marzo del mismo año, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único del gobierno federal y Nacional Financiera, como fiduciaria, fusionándose de esta forma los dos fideicomisos mencionados.

sarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad; V. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al fomento del turismo; VI. Participar con los sectores público, social y privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica; VII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades; VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística; IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias; X. Operar con los valores derivados de su cartera; XI. Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística; XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por actividades relacionadas con el turismo; XIII. Garantizar frente a terceros 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 del sistema financiero, 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 acciones que faciliten la realización de su objeto.

Su Comité Técnico se integra por representantes de: I. Secretaría de Turismo; II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; III. Secretaría de Desarrollo Social, y IV. Banco de México. Al Comité Técnico lo preside el titular de la Secretaría de Turismo. La institución fiduciaria dentro de la cual se encuentre constituido el fideicomiso contará con un representante dentro del mismo, quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el director general del Fondo. Cada representante propietario acreditará ante el Comité a sus respectivos suplentes. El Fideicomiso contará con un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Además, como lo previene el artículo 30, existe un órgano desconcentrado de la Secretaría de Truismo denominado Centro de Estudios Supe-

riores en Turismo, que realiza acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales.

En la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, discapacidad, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

Por otra parte, la norma previene que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose el contenido de la Ley Federal de Turismo y la Ley Federal de Protección al Consumidor; además, se regulan las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos, las visitas de verificación, las sanciones por infracciones a la ley y el recurso de revisión.

Además, se instituye el Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos.

En la actualidad el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo tiene desarrollos en Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto, Huatulco, Nayarit, Mar de Cortés, Barrancas del Cobre, Riviera Maya, Costa Maya, y Palenque. Para el desarrollo de sus actividades, durante el año dos mil siete se le asignó un presupuesto de 1,935.565,499 pesos, de los cuales, 1,747.336,702 pesos se destinan al programa general “Desarrollar y mantener infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico”. Esta asignación de recursos sustenta el título de la ponencia.

Como lo señaló su anterior director general, John McCarthy, al año 2025, los proyectos turísticos en los que forma parte Fonatur facilitaron la recepción de 31 mil millones de dólares de inversión privada desde el 2001; además, se calcula que a partir del año 2001 esta institución habrá apoyado la llegada de 32.5 millones de turistas y la generación de 662 mil nuevos empleos.²⁰

Pero no todo es luz en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, ya que su actividad no está exenta de críticas, puesto que recientemente se le acusó de vender en 2005, cuando John McCarthy era su director general, cinco hectáreas de la principal playa pública “Delfines”, también conocida como “El Mirador”, de Cancún, para que se construyan dos clubes privados. El director de Fonatur Cancún, Manuel Conde Canto,

²⁰ Guerrero Linares, Deyra, “Genera turismo 622 mil empleos”, *El Porvenir:com*, en http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=54780, consultada el 8 de octubre de 2007.

informó que casi cinco hectáreas de playa fueron vendidas a fines de 2005 al grupo BI & Di Real State por 28 millones de dólares para la realización del proyecto La Herradura, por lo que el gobierno del estado anunció que pedirá a Fonatur la revocación de dicha transacción; mientras el ayuntamiento de Benito Juárez (donde se encuentra Cancún) solicitará que se le otorgue la concesión del resto de la playa para salvaguardar el espacio público.²¹

También se le critica al Fondo de que, bajo el disfraz de “centro de investigación”, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) autorizó la instalación de un desarrollo turístico que promueven el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) y el empresario Agustín Pumarejo de la Serna en la “zona de protección” de la reserva ecológica Parque Nacional Huatulco, en la zona denominada “Punta Maguey”, un polígono de 63 hectáreas, que actualmente administra la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que será entregada en venta (al empresario) o en concesión por 99 años para la construcción de un hotel de 39 habitaciones, un restaurante, senderos para “pasear por la selva”, “aldeas” donde el visitante aprenderá la producción tradicional de café y mezcal, “torres de observación” y “andadores flotantes”, entre otros atractivos turísticos.²²

En una investigación de la revista *Fortuna* se informa que mediante extorsiones y amenazas en contra de ejidatarios y propietarios de terrenos, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) se ha apropiado de cientos de terrenos a lo largo de la costa del Pacífico mexicano, que después vende a precios por debajo de su costo comercial, principalmente a empresarios extranjeros. Fonatur informó que vendió un total de 15 millones 128 mil 823 metros cuadrados en todo el país, lo que representó un ingreso de 6 mil 567 millones 816 mil 862 pesos y 99 millones 895 mil 198 dólares, de 2000 a la fecha. Se sostiene en la investigación que durante el sexenio de Vicente Fox y en lo que va de la administración de Felipe Calderón, la paraestatal ha comercializado terrenos en Cancún, Quintana Roo; Ixtapa, Guerrero; Bahías de Huatulco, Oaxaca; Litibú, Nayarit; San José de los Cabos, Nopoló, y Loreto, Baja California Sur. También se afirma que en Cancún, Fonatur vendió 4 millones 969 mil metros cuadrados, por 3 mil

²¹ Martoccia, Hugo, “Vendió Fonatur parte de la playa pública más grande de Cancún”, *La Jornada*, 6 de junio de 2007.

²² Cuéllar, Mireya, “Negoció Fonatur reserva ecológica en Huatulco”, *La Jornada*, 6 de junio de 2005.

599 millones 244 mil 650 pesos. En Bahías de Huatulco, un millón 265 mil metros, por 581 millones 173 mil 447 pesos. En San José del Cabo, 512 mil 26 metros, por 300 millones 799 mil 740 pesos. Además, la paraestatal realizó transacciones en dólares. En Cancún se comercializaron 4 millones 77 mil metros cuadrados, por 58 millones 310 mil 255 dólares. En San José del Cabo, 2 millones 176 mil 330 metros, por 17 millones 878 mil 158 dólares. En Bahías de Huatulco, 9 mil 959 metros, por 552 mil 299 dólares.²³

Como se advierte, de alguna manera se está utilizando al fideicomiso como instrumento para privatizar las playas del país. Es evidente que se requiere fomentar la actividad de los particulares, pero tampoco debemos olvidar que es necesario preservar la riqueza inmobiliaria del país, representada por sus playas, y que mucho menos se puede malbaratar²⁴ el patrimonio de la nación.

Por otra parte, al privilegiar el esquema inmobiliario en materia de fomento, el esquema de privatizaciones de playas, por la necesidad de recursos económicos que se le asignan, hace que se olvide algo que es trascendental para el desarrollo de un pueblo: el turismo social, como indicador de calidad de vida y política de justicia social.

En este sentido, se debe evaluar críticamente el papel del fideicomiso como instrumento de fomento de la actividad turística, y, en caso de que la evaluación sea negativa, abandonar al fideicomiso y proponer nuevos instrumentos para fomentar esa actividad.

La regulación del turismo no estaría completa si no destacamos otras normas que se aplican en la materia turística, atendiendo al carácter transversal de sus reglas; entre ellas se encuentran la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Código Civil, el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, diversos reglamentos, acuerdos, circulares y algunas normas oficiales mexicanas en materia de la prestación de servicios turísticos. Como no es el fin de esta ponencia agotar el contenido de esas normas, las dejamos como posibles líneas de investigación.

En lo que se refiere específicamente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento al Turismo, advertimos que la Ley Orgánica de la Administra-

²³ Tinoco, Yenise, “Fonatur remata playas mexicanas”, *Fortuna*, año V, núm. 55, agosto de 2007, en http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/agosto/htm/Fonatur_remata_Playas.html, consultada el 8 de octubre de 2007.

²⁴ Malbaratar se entiende en su acepción de vender la hacienda a bajo precio.

ción Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Turismo, son los ordenamientos jurídicos principales que se aplican a su gestión.

VI. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2012

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-20012 se establece que el sector turismo es una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento.

Así, el objetivo del plan es

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional. Para convertir a México en un país líder en el sector turismo y aumentar, para 2012, en un 35% el número de turistas internacionales es necesario poner en marcha las siguientes estrategias:

Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos; crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes. La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas.

Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

Otra estrategia es desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista. Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

VII. CONCLUSIONES

Primera. En principio, destacamos las transformaciones del derecho

administrativo, a la luz de la relación que establece el ser humano con su entorno, lo que incorpora al derecho administrativo el tema de la sustentabilidad.

Segunda. Entendimos por turismo la actividad o hecho de viajar por placer; el conjunto de los medios conducentes a facilitar estos viajes; la afición de viajar por el gusto de recorrer el país, y la actividad multisectorial, que requiere la concurrencia de diversas áreas productivas —agricultura, construcción, fabricación— y de los sectores público y privado para proporcionar los bienes y los servicios utilizados por los turistas.

Tercera. Además, relacionado con la conclusión anterior, analizamos los temas del ocio, como cesación del trabajo, inacción o total omisión de la actividad; y del tiempo libre como elementos trascendentales del turismo. También aludimos a las categorías de turismo sostenible y turismo accesible.

Cuarta. Delimitamos las voces fomento y fideicomiso. De la primera mencionamos que es la acción de auxilio o protección; jurídicamente lo entendimos como la acción de la administración pública, consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general; en caso del fideicomiso, no hicimos eco de la propuesta de José Francisco Ruiz Massieu, y después de establecer su naturaleza de contrato, negocio jurídico y negocio fiduciario, lo conceptualizamos como una empresa pública.

Quinta. Definimos al derecho turístico como el conjunto de normas jurídicas relacionadas con la migración e inmigración de signo turístico; con la actividad de las personas y empresas relacionadas con dicha actividad, ya sea como demandantes u oferentes de bienes y servicios turísticos, y con los medios de tutela judicial para hacer efectivos los derechos relacionados con el turismo, ya sea frente a las autoridades o ante los propios prestadores u oferentes de bienes o servicios.

Sexta. Después de realizar un análisis de la legislación aplicable a la materia, en particular la Ley Federal de Turismo, advertimos los claroscuros del Fideicomiso Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, como herramienta de fomento de la actividad turística y como instrumento para privatizar las playas del país. Además, señalamos que se ha olvidado al turismo social, Por lo que estimamos que se debe reconsiderar el fideicomiso como medio para fomentar la actividad turística.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CUÉLLAR, Mireya, “Negoció Fonatur reserva ecológica en Huatulco”, *La Jornada*, 6 de junio de 2005.
- GÜIDI, Graciela, *El marco administrativo del derecho del turismo*, ponencia realizada en el I Congreso de Derecho del Turismo del Mercosur, efectuado en Montevideo, Uruguay, los días 9 y 10 de noviembre de 2006, en <http://www.derechodelturismo.net/contenidosVer.php?contenidoID=150>, consultada el 5 de octubre de 2007.
- GUERRERO LINARES, Deyra, “Genera turismo 622 mil empleos”, *El Porvenir.com*, en http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=54780, consultada el 8 de octubre de 2007.
- LEÓN GÓMEZ, Dania, *Introducción al derecho turístico*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2000.
- MARTOCCIA, Hugo, “Vendió Fonatur parte de la playa pública más grande de Cancún”, *La Jornada*, 6 de junio de 2007.
- ORTUÑO MARTÍNEZ, Manuel, *Introducción al estudio del turismo*, 2a. ed., México, Textos Universitarios, 1976.
- PÉREZ BONNIN, Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, Barcelona, Daimon, 1978.
- PINA VARA, Rafael de, *Elementos de derecho mercantil*, 18a. ed., México, Porrúa, 1985.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAP, 1980.
- TINOCO, Yenise, “Fonatur remata playas mexicanas”, *Fortuna*, año V, núm. 55, agosto de 2007, en http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/agosto/htm/Fonatur_remata_Playas.html, consultada el 8 de octubre de 2007.
- Wikipedia*, Políticas de movilidad, Autor: colaboradores de Wikipedia, Editor: *Wikipedia*, *La enciclopedia libre*, última revisión: 18 de marzo de 2007, fecha de consulta: 8 de octubre de 2007, URL permanente: http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Pol%C3%ADticas_de_movilidad&oldid=7620536 código de versión de la página: 7620536, obtenido de http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_de_movilidad.