



5 de mayo de 2016

Hon. Angel N. Matos García
Presidente
Comisión de Desarrollo de la Industria Turística
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2867**. El mismo propone crear el Fondo de Mercadeo de Destino y Grupos de Puerto Rico para el desarrollo del segmento de grupos y convenciones de la industria del turismo en Puerto Rico; crear el Fondo de Conservación y Manejo de Instalaciones Eco-turísticas de Puerto Rico para la autosuficiencia de las instalaciones destinadas al ecoturismo en Puerto Rico; y para otros fines.

La Exposición de Motivos plantea que estudios recientes apuntan al turismo sostenible como una de las puntas de lanza para el crecimiento económico en la economía del futuro, que algunos han llamado una "economía verde". A principios de la década, el ecoturismo generaba \$230,000 millones y más de 200 millones de empleos a nivel global, y desde entonces ha continuado creciendo rápidamente. En el caso de Puerto Rico, según la Exposición de Motivos de la Ley 254-2006, según enmendada, conocida como "Ley de Política Pública para el Desarrollo Sostenible de Turismo en Puerto Rico", el manejo del turismo de una manera sostenible tiene el efecto multiplicador en la industria turística sobre el Producto Interno Bruto (PIB) de la Isla, y promueve una mejor distribución del ingreso, lo que equivale a una mejoría significativa en la economía de las comunidades.

Señala la medida que, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) administra sesenta y tres áreas naturales, las cuales incluyen desde bosques estatales y reservas naturales hasta refugios de vida silvestre. Estas áreas son designadas por ser lugares valiosos para la conservación y manejo de los recursos naturales y cuentan con alguna infraestructura para distintos ofrecimientos. De acuerdo a información provista por el DRNA, se requiere la cantidad de \$1,979,000 para mejoras capitales en las todas las áreas naturales que el Departamento administra.

Por otra parte, se indica que el Puerto Rico Convention Bureau (en adelante, "PRCB" o comercialmente conocido también como Meet Puerto Rico) es una organización sin fines de lucro que por más de 50 años se ha dedicado a desarrollar, vender y mercadear el segmento de grupos y convenciones de la industria del turismo de Puerto Rico. Se arguye que, el PRCB ha demostrado a través de los años ser una organización que aporta de manera sustancial al desarrollo económico del país, a través del gasto directo de los grupos y convenciones que logra atraer como resultado de sus esfuerzos. No obstante, durante los últimos 10 años, el PRCB ha experimentado una merma significativa en sus ingresos operacionales, de





aproximadamente \$8.5 millones a menos de \$5 millones; lo cual limita su capacidad de inversión en pro del desarrollo económico de Puerto Rico por medio del segmento de grupos y convenciones. La merma experimentada en sus ingresos se ha debido principalmente a la eliminación del contrato de ventas y mercadeo del Centro de Convenciones.

A tales efectos, la medida bajo estudio propone imponer un cargo diario a los contratos de alquiler de vehículos, el cual permitirá al PRCB continuar los esfuerzos de ventas y mercadeo que lleva a cabo en favor del desarrollo económico del país, sin representar una carga económica adicional para el gobierno de Puerto Rico ni ninguna de sus agencias o corporaciones públicas. Asimismo, parte de los fondos que se recauden de dicho cargo, se destinarían a los proyectos de conservación que son administrados por el DRNA.

Expuesto los propósitos y contenido de la medida bajo evaluación, procedemos a exponer nuestro análisis sobre la misma.

De entrada, debemos señalar que es compromiso de esta Administración, la protección y restauración de los ecosistemas y recursos naturales importantes así como el desarrollo de nuestro inmenso potencial eco-turístico. Asimismo, está comprometida en impulsar los esfuerzos de promover el extraordinario destino que es Puerto Rico en los mercados que ofrezcan el mayor potencial de crecimiento, como por ejemplo, el mercado de grupos y convenciones.

Cónsono con ello, la presente Administración ha promovido varias iniciativas en favor de la conservación de nuestros recursos naturales y el desarrollo del ecoturismo. Entre tales iniciativas podemos mencionar: aumentar de un ocho (8) a un dieciséis (16) por ciento la protección por ley del territorio nacional; la aprobación por ley del Bosque Modelo de Puerto Rico; la aprobación del Plan de Manejo y el Reglamento del Karso; la aprobación del Plan de Uso de Terrenos; entre otras.¹ Particularmente, en lo relacionado al ecoturismo, debemos indicar que se han logrado múltiples acuerdos de co-manejo y turismo de base comunitaria, establecidos en las áreas naturales protegidas que administra el DRNA² y, la firma de un acuerdo para establecer la primera ecohospedería en un bosque estatal de la agencia.³

De otra parte, en cuanto al turismo de grupos y convenciones, es necesario puntualizar que aún en medio de la crisis fiscal por la que atraviesa el país, la industria turística ha salido de la recesión, despuntado y mantenido su tendencia al alza. En particular, la industria hotelera ha tenido un renacimiento, evidenciable a través del Distrito del Centro de Convenciones con la inauguración de los hoteles Hyatt Place San Juan/City Center y el Hyatt House. Con la apertura de ambos hoteles, se añaden al Distrito del

¹ Véase, Comunicado de Prensa, Gobierno logra proteger el 16% del territorio de Puerto Rico, La Fortaleza, publicado el 19 de abril de 2016 y accedido el 28 de abril de 2016 en el portal cibernético: <http://www.fortaleza.pr.gov/content/gobierno-logra-proteger-el-16-del-territorio-de-puerto-rico>

² Véase, Comunicado de Prensa, DRNA celebra grandes logros en el Día del Planeta, La Fortaleza, publicado el 22 de abril de 2016 y accedido el 28 de abril de 2016 en el portal cibernético: <http://www.fortaleza.pr.gov/content/drna-celebra-grandes-logros-en-el-d-del-planeta>

³ Véase, Comunicado de Prensa, DRNA logra acuerdo para una ecohospedería en el Bosque Estatal de Río Abajo en Utuado, DRNA, publicado el 18 de noviembre de 2015 y accedido el 28 de abril de 2016 en el portal cibernético: <http://drna.pr.gov/noticias/drna-logra-acuerdo-para-una-ecohospederia-en-el-bosque-estatal-de-rio-abajo-en-utuado/>



Centro de Convenciones, 275 habitaciones de hotel que sumadas a las 503 habitaciones del Sheraton totalizan unas 778 habitaciones de hotel disponibles en el Distrito. Además, cabe destacar que a principios de este año, se anunció que el nuevo desarrollo comercial y turístico del Distrito del Centro de Convenciones incluirá, el doble de la cantidad de habitaciones de hotel y espacios comerciales de lo que tenía hace cuatro años con la construcción de nuevos restaurantes, hoteles, un centro de entretenimiento de clase mundial y una nueva marina para yates de lujo, todo con una inversión total que superará los \$150 millones y que generará cientos de nuevos empleos.⁴ Todas estas iniciativas con el fin de ampliar y fortalecer el segmento turístico de los grupos y convenciones para impulsar el desarrollo económico del país.

Ahora bien, la medida otorga una amplia serie de poderes y facultades a la Compañía de Turismo de Puerto Rico (“CTPR” o “Compañía”) a los fines de poner en vigor las disposiciones de la misma. Al respecto, debemos indicar que la Ley Núm. 10 de 18 de Junio de 1970, según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico”, crea la Compañía como una corporación pública e instrumentalidad gubernamental con existencia y personalidad legal independiente del Gobierno del Estado Libre Asociado o cualquier dependencia de éste.⁵ La misma estará regida por una Junta de Directores compuesta por (7) miembros: el Secretario de Desarrollo Económico y Comercio, o un representante designado, quien deberá tener la capacidad, conocimiento y poder de toma de decisiones para representar de forma efectiva al funcionario ejecutivo que sustituye; y seis (6) ciudadanos particulares nombrados por el Gobernador de Puerto Rico.⁶ Nótese que, la Compañía es un ente jurídico y administrativo que disfruta de plena autonomía operacional y fiscal para manejar los asuntos financieros y administrativos según lo determine su Junta de Directores.

Particularmente, en cuanto a los poderes generales otorgados a la CTPR mediante el Artículo 3 del proyecto, es importante mencionar que la Ley 272-2003, según enmendada, conocida como “Ley del Impuesto sobre el Canon por Ocupación de Habitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, le otorga prácticamente los mismos poderes a la Compañía a los fines de la aplicación y administración de dicha Ley. En aquel momento, la Ley 272, *supra*, le otorgó al Director(a) de la CTPR, la facultad para establecer la estructura interna relacionada con el Impuesto sobre el Canon por Ocupación de Habitación; nombrar los funcionarios y empleados que estime necesarios y; subcontratar las personas y servicios que estime necesarios. Al respecto debemos indicar que la referida medida también le otorga estos poderes al Director(a) de la Compañía. No obstante, la medida no toma en cuenta la política pública implementada por esta Administración que ha desfavorecido el aumento de la nómina del Gobierno, mientras que ha apoyado la maximización de recursos a través de destaques y consolidaciones.⁷

Ante ello, no apoyamos cualquier lenguaje que permita el aumento de la nómina del gobierno, cuando estas actividades podrían ser asumidas por empleados actuales. Ante ello, de continuar el trámite

⁴ Véase, Yalixa Rivera Cruz, [Nueva vida para el Distrito de Convenciones](http://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/nota/nuevavidaparaeldistritodeconvenciones-2157199/), El Nuevo Día, publicado el 1 de febrero de 2016 y accedido el 28 de abril de 2016 en el portal cibernético:

<http://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/nota/nuevavidaparaeldistritodeconvenciones-2157199/>

⁵ Véase, Artículo 2 de la Ley Núm. 10, *supra*.

⁶ Véase, Artículo 3 de la Ley Núm. 10.

⁷ Véase Artículos 9 y 10 de la Ley 66-2014, conocida como “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.



legislativo de la medida, recomendamos que se mantenga el lenguaje Artículo 3 (I), que dispone que se podrá “[d]elegar a cualquier oficial, funcionario o empleado de la Compañía aquellas facultades y deberes que estime necesarios y convenientes para desempeñar cualquier función o autoridad que le confiera esta Ley”, y se elimine cualquier otra disposición en cuanto al reclutamiento de empleados. Además, recomendamos que se evalúe la posibilidad y viabilidad de utilizar la misma estructura organizacional que ya tiene la Compañía por virtud de la Ley 272, para implantar las disposiciones contenidas en la pieza legislativa bajo evaluación. Esto reduciría el impacto de la misma y seguiría la política pública establecida.

Por otra parte, en términos presupuestarios, la medida establece una Aportación Diaria Fija (ADF) sobre el alquiler de vehículos de motor de \$3.50 por día o fracción del día por cada vehículo de motor que se alquile en Puerto Rico. No obstante, el impuesto no aplicará a, entre otros, vehículos de motor alquilados a nombre de individuos con licencia de conducir vigente expedida por el Departamento de Transportación y Obras Públicas de Puerto Rico (DTOP). Obsérvese que, la medida no releva del cargo a los residentes de Puerto Rico, en la medida que no ostenten una licencia de vehículos de motor.

De igual manera, se dispone que la CTPR deberá distribuir mensualmente los recaudos obtenidos del mencionado impuesto, según el siguiente orden de prioridad: a) 10% para cubrir los costos administrativos relacionados a la implementación y fiscalización de la Aportación y para ser invertido en el desarrollo del turismo; b) 80% al Fondo de Mercadeo de Destino y Grupos, que crea la medida, adscrito al PRCB y; c) 10% al Fondo de Conservación y Manejo de Instalaciones Eco-Turísticas, que crea la medida, para ser invertidos en proyectos de conservación del DRNA.

Ahora bien, en lo relacionado a los fondos especiales que propone crear la presente medida, debemos indicar que en el pasado hemos llamado la atención a que el Artículo 2 de la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como “Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico”, establece en sus incisos (i) y (j) como política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

“(i) que no se establezcan fondos especiales para llevar a cabo programas de gobierno; los programas de gobierno deben financiarse por medio de asignaciones presupuestarias anuales;

“(j) que todas las recaudaciones del gobierno ingresen al fondo general del tesoro estatal para con ellas costear los programas del gobierno en la medida y alcance en que la Asamblea Legislativa lo crea necesario.”

Ante ello, la política pública vigente no favorece la creación y extensión de fondos especiales. Destacamos que estos fondos especiales limitan la disponibilidad de recursos para el Fondo General y la flexibilidad, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, para la distribución de los recursos, según las necesidades programáticas y de servicios a la ciudadanía. En la difícil situación fiscal que se encuentra el Gobierno, y con las limitaciones en el flujo de efectivo, esta práctica agudiza nuestra situación económica al no permitir acceso a fondos que de otra forma ingresarían al Fondo General, y sin que exista visibilidad que permita un control efectivo de gastos. Si bien entendemos que estos fondos en muchas instancias se han creado para atender situaciones o asuntos de suma importancia, el Gobierno tiene que tener la habilidad



de manejar el uso del efectivo de forma prioritaria, y destinar los limitados recursos a las prioridades que se determinen en cada proceso presupuestario acorde a la situación fiscal por la que nos encontremos atravesando. En ese sentido, la existencia de estos fondos especiales trastoca el orden de prioridades al no atemperar su uso acorde con nuestra situación económica.

Además, traemos ante la atención de esta Honorable Comisión, nuestra preocupación en cuanto a otorgarle al PRCB, el control y la custodia del Fondo de Mercadeo aquí propuesto. De acuerdo a la medida, los fondos asignados y transferidos al PRCB serán administrados y utilizados por éste para sufragar sus gastos operacionales y en la promoción, mercadeo, desarrollo y fortalecimiento del segmento de grupos y convenciones. Nótese que, el PRCB es una organización privada sin fines de lucro que no forma parte de la esfera gubernamental. Aunque los recursos de dicho Fondo son para la promoción de Puerto Rico como destino para la celebración de reuniones, convenciones, congresos, entre otros, lo cual se podría considerar un fin público legítimo, sin embargo, el sufragar los gastos operacionales de una organización privada podría no ser considerado como tal.

Al respecto, estimamos conveniente mencionar que nuestra Constitución establece que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del estado, y en todo caso por autoridad de ley.”⁸ Asimismo, nuestro más Alto Foro, ha expresado que “[b]ajo las disposiciones de la Constitución de Puerto Rico, la Asamblea Legislativa tiene facultad para asignar fondos públicos a entidades semipúblicas o aun privadas que cumplan una función reconocidamente pública, siempre y cuando el propósito de tales entidades sea el de colaborar en el desempeño de una labor gubernamental y la asignación no infrinja otras disposiciones de nuestra carta fundamental, tales como la prohibición contra el uso de propiedades o fondos públicos para fines sectarios o sostenimiento de instituciones educativas que no sean las del Estado, la igual protección de las leyes y la invasión de derechos pertenecientes al pueblo en una democracia.”⁹ Ante ello, entendemos que se debe auscultar la opinión del Departamento de Justicia, en cuanto a la viabilidad de lo propuesto. Asimismo, sugerimos que se ausculte la opinión del Departamento en cuanto a ciertas facultades concedidas a la Compañía, como por ejemplo la de examinar cualquier récord, documentos, locales, predios o cualquier otro material relacionado con transacciones, negocios, alquiler, arrendamientos o actividades sujetas al impuesto incluyendo, como contratos, libros de contabilidad, estados bancarios, planillas de contribuciones sobre ingresos, reportes de ingresos por el alquiler de vehículos y estados financieros, entre otras.

Más allá de la viabilidad legal de lo propuesto, y desde un punto de vista de política pública sugerimos que se evalúe con detenimiento la deseabilidad de establecer un fondo al cual ingresará una cantidad indeterminada de dinero que entonces será administrado por una entidad privada, en vez de que el mismo ingrese a las arcas gubernamentales para que sea administrado de acuerdo a las necesidades y prioridades del Estado. Lo anterior no sólo presenta un asunto de fiscalización, sino de disponibilidad de fondos para atender asuntos prioritarios de ser necesario.

⁸ Artículo VI, Sección 9, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

⁹ *P.S.P. v. E.L.A.*, 107 D.P.R. 590 (1978).



Finalmente, es previsible que la medida afecte a turistas, quienes de ordinario no ostentan una licencia de conducir expedida por el DTOP. Por lo que, es importante ponderar la deseabilidad como política pública de imponer un nuevo impuesto al sector turístico mediante la Aportación Diaria Fija sobre el alquiler de vehículos de motor que aquí se propone. Es necesario que, antes de aprobar cualquier medida impositiva adicional se haga un análisis costo-beneficio de su impacto, y posible efecto que pudiera tener sobre el turismo, el cual ha sido de los pocos sectores que se ha mantenido a flote y en crecimiento pese a la situación económica que estamos viviendo.

En vista de lo anterior, sugerimos auscultar la opinión de la Compañía de Turismo y el Departamento de Justicia sobre los particulares de la medida de referencia.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2867.**

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista