



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., abril de 2021

Honorable Representante

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley No. 452 del 2020 Cámara.

Respetado Sr. Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Cámara de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992 nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 452 de 2020 Cámara “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993 (INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURISTICA)*”.

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Ponente.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NO. 452 DEL 2020 CÁMARA
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993
(INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA)”**

I. Antecedentes del proyecto de Ley

Este proyecto se radicó el día 27 de octubre del año 2020 y fue presentado por la Honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz y la Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, como un tipo de Ley ordinaria y publicada en la Gaceta N 1199 de 2020. Siendo designados por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera como Coordinador ponente el Honorable Representante Enrique Cabrales Baquero y como ponente el Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya

II. Objeto del proyecto de Ley

El presente proyecto de Ley tiene como objeto modificar los artículos 19 y 20 e incluir un párrafo en el artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual habilita la posibilidad de destinar al menos el 10% de los recursos, producto de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, para el financiamiento de infraestructura y dotación hospitalaria, además, de garantizar el fortalecimiento en la prestación de servicios de salud no habilitados en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

III. Estructura del proyecto de Ley

El proyecto de Ley 452 de 2020 - Cámara cuenta con cuatro (4) artículos: el primer artículo adiciona dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, en el primer párrafo se faculta a la gobernación para recaudar la contribución del artículo 19 y la de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991, especificando que para evitar la doble cancelación, la gobernación emitirá un certificado de pago para los turistas para entrar en la isla y lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras; en el otros párrafo establece que además



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

de la contribución del artículo, los turistas extranjeros deberán acreditar un seguro de salud durante el tiempo de estadía.

En el artículo segundo se adiciona dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993. En el primer párrafo, establece que la administración departamental destinara un porcentaje no menor al 10% de los ingresos totales de los que trata el primer artículo de la presente ley para financiar exclusivamente infraestructura, dotación hospitalaria y salud pública.

En el párrafo segundo establece que la gobernación con el apoyo del Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud establecerán un plan de acción anual para la ejecución de lo previsto en el párrafo primero de este segundo artículo priorizando el fortalecimiento de salud.

En el artículo tercero establece que la Contraloría General de la República realizara inspección de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística.

Finalmente, el artículo cuarto dispone la vigencia y derogatorias.

IV. Consideraciones

El estado actual de la situación de la financiación pública de la infraestructura en salud del Archipiélago es producto de la regulación que se expidió a través de la Ley 47 de 1993. Para las autoras del proyecto de ley en cuestión, tales disposiciones ya no cumplen la finalidad que buscaron con la promulgación de la ley mencionada, con más vera, si se tienen en cuenta la cadena de circunstancias que se han desatado como consecuencia de la pandemia provocada por el covid- 19.

Entonces, en otras palabras, la tesis general del proyecto es reformular la manera en la que está regulado el cobro y la distribución de los ingresos provenientes de la tarjeta de turismo cobrada a los turistas y residentes temporales de la isla, cobro y distribución que creó la ley 47 de 1993.

No obstante, este papel central del turismo no ha logrado materializarse totalmente en beneficio de toda la población, perpetuando problemas para la población. Aun así, el sector turístico se ha visto afectado por la pandemia del Covid-19, con lo cual ha derivado en menos ingresos para el archipiélago y en un impacto en materia del tejido empresarial dado que desde marzo del 2020 a septiembre de 2020, un total



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

de 193 empresas cerraran afectando a 4520 personas de acuerdo a datos de la Cámara de Comercio¹.

Según el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República calculaba que con un 60% de la economía operando a fin de año, las pérdidas de la isla ascenderían a los \$98.000 millones² y este impacto económico se ha visto incrementado por el paso del Huracán IOTA.

De igual manera, durante el 2020, a causa de la pandemia, el número de visitantes extranjeros fue de 26.866, lo cual significo un claro descenso respecto a los años anteriores: 2019 llegaron 98.603 y en 2018 fueron 104.483:

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
50.746	54.323	82.796	91.130	101.372	114.472	104.483	98.603	26.866

3

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 se tiene una cobertura en salud del 98,3%, el cual es igual a la media nacional. No obstante, el archipiélago posee un conjunto de problemáticas respecto al rezago de la infraestructura hospitalaria y su dotación, lo cual deriva en un bajo nivel de adecuada atención para los pacientes.

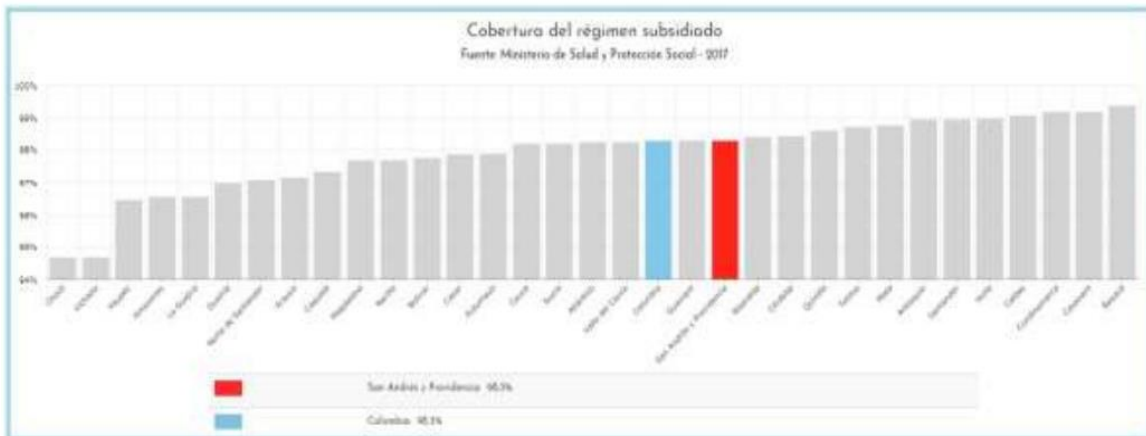
¹ La silla vacía, 17 de septiembre de 2020. San Andrés, entre la reactivación del turismo y la alarma por la pandemia <https://lasillavacia.com/san-andres-entre-reactivacion-del-turismo-y-alarma-pandemia-78451>

² Portafolio. 20 Noviembre de 2020. <https://www.portafolio.co/economia/los-hoteleros-en-san-andres-piden-el-regreso-de-turistas-546798>

³ http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_viajeros_ciudad_destino/num_viajeros/2?t=1#gsc.tab=0

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Cobertura del régimen subsidiado San Andrés Islas



4

Esta situación problemática se ve profundizada porque se deben garantizar la atención de los cerca de 80 mil habitantes, más los cerca de un millón doscientos mil turistas que visitan al archipiélago. Esta condición de vulnerabilidad se intensifica porque el departamento solo cuenta con servicios de primero y segundo nivel de atención, un aspecto que lo cual es demasiado grave dado que el único medio de transporte efectivo en caso de emergencia es el aéreo lo cual aumentó los costos de la prestación del servicio.

Para sustentar la importancia de reformular el cobro de la contribución y la distribución del mismo para potenciar o apoyar sectores de la isla que presentan deficiencia, como lo es el sector salud, las autoras del proyecto se permiten apoyarse en estadísticas de fuentes públicas como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo para concluir que es el turismo, la actividad que más produce recursos en el departamento y que como consecuencia de ello, es en donde debe partir la reforma que el proyecto de ley pretende introducir en la ley 47 de 1993.

El cobro de una carga que permita recaudar fondos para el desarrollo del departamento en la actualidad existe en la tarjeta de ingreso en San Andrés y éste se le hace a todos los turistas que llegan a la isla, con el propósito de tener un control migratorio y generar recursos destinados a inversión en la isla. Según las autoras del proyecto, en los últimos años, cerca del 75% del recaudo está dirigido al financiamiento de proyectos sociales de la comunidad residente y el 25% restante en inversiones para el desarrollo turístico.

⁴ PLAN DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2020-2023 "TODOS POR UN NUEVO COMIENZO".



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

De acuerdo con el texto del proyecto de ley radicado, de la investigación correspondiente para la sustentación de este proyecto, se concluyó que los recursos provenientes del 75% anteriormente mencionado, no cuentan con una destinación específica, lo que quiere decir que hacen parte de un todo de recursos junto con otros ingresos de libre destinación, los cuales pueden ser usados para la financiación de gastos de funcionamiento como nómina, adquisición de bienes y servicios, o para servicio de la deuda y gastos de inversión dejando de lado otros temas de urgencia como lo es el sector salud. El 25% restante de esos recursos producto de la tarjeta de ingreso, tienen una destinación específica y están dirigidos al financiamiento de la infraestructura pública turística.

Con relación a la expedición y suministro de la tarjeta, actualmente ésta es suministrada por la Secretaría de Hacienda departamental a las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de líneas aéreas y oficinas de transporte marítimo. El procedimiento general para la entrega de tarjetas de turismo empieza por la presentación de la factura de pago por este concepto, luego la verificación con la oficina de tesorería departamental y finalmente la entrega física de las tarjetas.

Tomando como referencia las cifras de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y Providencia, para agosto de 2020, la cifra por recaudo del cobro de esta tarjeta superó los 97.000.000.000 de pesos, dejando un fondo totalmente amplio para la ejecución de proyectos sociales que permiten el mejoramiento de la calidad de vida de los isleños y de quienes visitan la isla, haciéndola más atractiva turísticamente.

Sin embargo, y teniendo en cuenta el problema que las autoras del proyecto identifican, la ejecución de los recursos que provee el cobro de esta tarjeta no satisface las necesidades del departamento y de la población realmente, tal y como se encuentran distribuidos aquellos (recursos) en la actualidad. Según la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y Providencia El 25% del recaudo, relacionado con la contribución para el uso de la infraestructura turística descrito anteriormente, ha permitido financiar proyectos relacionados con el turismo, agricultura y pesca, infraestructura vial, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Además, ha permitido generar superávits fiscales, explicado principalmente porque la cantidad de turistas supera las expectativas de recaudo



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

planteadas por la Gobernación y por la falta de ejecución de los mismos que ha sobrepasado los \$20.000 millones.

Si bien estos recursos han permitido fortalecer sectores relevantes en el desarrollo turístico del Departamento, aún se evidencia importantes recursos disponibles para el fortalecimiento de otros sectores esenciales para la comunidad y para los turistas, como es el caso del sector salud y tales recursos disponibles son lo que las autoras buscan reformular con el proyecto de ley.

SECTOR SALUD EN EL ARCHIPIELAGO

Es evidente que no solo la isla sino que todo el país, atraviesa por una crisis en infraestructura de salud desde hace muchos años atrás. La fuerte crisis hospitalaria en la que se encuentran las islas actualmente puede ser controlada con la inyección de los recursos provenientes del recaudo de la contribución en cuestión para el uso de la infraestructura pública turística, sin necesidad de ampliar el costo de la tarjeta ofrecida a los turistas, precisamente con un nuevo planteamiento de recaudo y gasto o distribución y ejecución de los mismos.

Por ejemplo, una de las fuentes de recursos que obtiene el departamento directo para inversión en salud es el presupuesto general de la nación. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, los recursos para inversión en salud provenientes del Presupuesto General de la Nación han pasado de \$509 mil millones en 2015 a \$699 mil millones previstos para 2020, lo que significa un aumento del 37,3%. Sin embargo, en el sentir de las autoras, los recursos per cápita asignados al total nacional en comparación con los asignados a la isla de San Andrés, resulta preocupante. Mientras que el promedio per cápita de recursos del presupuesto general de la nación para inversión en salud ha sido cercano a los \$14.000 a nivel nacional, para la isla de San Andrés este valor ha sido cercano a los \$8.500.

Por ende, nuevamente se evidencia la necesidad que existe de buscar nuevas fuentes de recursos y mejorar la situación actual de la salud en el archipiélago. Además, si se tiene en cuenta que este departamento es uno de los que más recibe turistas extranjeros tanto nacionales como internacionales, tal y como se evidenció previamente, resulta necesario tomar medidas como las presentadas en el presente proyecto de Ley, que permitan evitar situaciones indeseables a futuro.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

INFRAESTRUCTURA EN SALUD DEL DEPARTAMENTO

La infraestructura de red pública hospitalaria del departamento está conformada por el Hospital de San Andrés, los centros de salud de San Luis y la Loma, y el hospital local de Providencia. ¿Cuáles son las deficiencias en salud en el departamento?

Frente a esto, la IPS SERDEMIC (encargada actualmente de la prestación de los servicios en el archipiélago) ha manifestado que la situación actual de la infraestructura hospitalaria del departamento, en cada una de sus entidades, cuenta con las siguientes deficiencias:

- **El Hospital de San Andrés:** a) deficiencias en cuanto a la capacidad de espacios en áreas de urgencia y consulta externa, b) deficiencias en cubiertas, techos en áreas de cirugía, sala de partos y unidad de cuidado intensivos, c) no existen depósitos de acuerdo con la normatividad para almacenamiento de residuos.
- **Puesto de Salud San Luis:** deficiencias en acometida eléctrica, en áreas de consulta externa y en cubiertas y techos.
- **Puesto de Salud Loma:** falta de adecuación de áreas de primer nivel
- **Hospital Providencia:** la infraestructura se encuentra con deficiencias en la totalidad de las áreas hospitalarias.

Sumado a lo anterior, según la Secretaría de Salud del departamento, se encontró que, si se tuvieran que asignar camas para la atención prioritaria de determinada situación de emergencia en salud, solo se contaría con un total de 130 camas para atender una población cercana a los 63.692 habitantes, esto es 2 camas por cada 1.000 habitantes, situación que resulta preocupante.

COVID – 19

Teniendo en cuenta la situación actual y los efectos que ha generado el COVID19 en el país y en las islas en materia de salud pública, es importante indicar que se puso en evidencia que, ni el sistema de salud, ni la infraestructura física y tecnológica del principal Centro Hospitalario del Departamento se encuentran en condiciones mínimas para atender cualquier crisis o emergencias generada, ya sea



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

por un desastre natural, un accidente o una pandemia como la que se vive en la actualidad.

De acuerdo con la el proyecto de ley radicado, y en base a la información dela Secretaría de Salud, el Hospital Departamental, antes de declarada la emergencia manifiesta, contaba únicamente con cinco camas para Cuidados Intensivos, de las cuales solo dos (2) se encontraban operativas por falta de mantenimiento, condición que supone un riesgo para una población de más de 80 mil habitantes que se encuentra completamente aislada del continente.

La condición física y tecnológica del centro hospitalario, sumado a las malas condiciones de los equipos y la carencia de insumos, pone en evidencia que es necesario generar estrategias y mecanismos que permitan al centro hospitalario contar con recursos para el mantenimiento, adquisición de equipos e insumos de manera permanente.

Adicionalmente, de acuerdo con el texto del proyecto de ley, tras la declaratoria de la emergencia sanitaria, se pudo evidenciar la necesidad de invertir de manera acelerada, y quizás sin una planeación adecuada, en la instalación de una Sala de Cuidados Intensivos con un total de 20 camas UCI, por un valor de 3,500 millones de pesos más 1.200 para el acondicionamiento de la infraestructura física, recursos que resultaron de la urgencia manifiesta, pero que de manera planificada, podrían recaudarse a través de la partida que se está proponiendo en esta iniciativa legislativa.

¿Cuál es el aporte del proyecto de ley para ofrecer solución a la problemática identificada por las autoras?

El proyecto en cuestión modifica los artículos 19 y 20 de la Ley 47 de 1993. Tal modificación consiste en agregar dos párrafos al artículo 19; el primero de ellos, faculta a la Gobernación del departamento Archipiélago de San Andrés para que pueda ejercer el cobro de esta obligación tributaria por medio de su portal web. Y el segundo, formaliza la obligación por parte de los turistas extranjeros de presentar a su entrada a las islas un seguro de salud, valido en Colombia, con el ánimo de evitar las rentas que se le generan al Hospital la atención de turistas extranjeros que hacen uso de los servicios de salud y que no tienen un seguro que respalde este tipo de atenciones médicas; con lo cual se generan pérdidas a la institución prestadora del servicio de salud.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Igualmente, se modifica el artículo 20 de la ley 47 de 1993 con el ánimo de adicionarle dos párrafos. El primero, contenido de una disposición que obliga al departamento a destinar un porcentaje no menor al 5% de lo percibido por concepto de este recaudo para financiar la salubridad pública, la modernización, dotación e implementación de nuevas tecnologías en salud; y la prestación de servicios de salud no habilitados en el departamento.

CONCEPTO MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO

Como es habitual en la elaboración de las ponencias para los debates legislativos dentro de la Corporación, hemos oficiado al Ministerio de Comercio, industria y turismo, para que desde una base técnica en la materia, se pronuncie al respecto y tengamos una contribución más profunda y especializada en la redacción de la ponencia.

Sin embargo, no contamos para la fecha con tal documento. Por lo que dejamos constancia de que en el devenir del trámite legislativo de este proyecto de ley, incluiremos el concepto de la Cartera mencionada a fines de sustentar aún mejor la proposición de debate de la iniciativa en cuestión.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **DAR SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Ley No. 452 de 2020 Cámara *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993 (INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA)”*.

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Ponente.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

**Texto Propuesto para Primer Debate al Proyecto de Ley 452 del 2020 Cámara
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993
(INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA)”.**

**EL CONGRESO
DECRETA:**

Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así: Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Crease la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.

La empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el departamento archipiélago, determinado el número del tiquete y el nombre del pasajero.

Parágrafo 1o. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

Parágrafo 2°. Facúltese a la gobernación del departamento a recaudar la contribución de que trata este artículo, como también la que se genere de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 y las normas que los modifiquen y/o adicione por medio de su portal web oficial o en oficinas dispuestas para tal fin. Para evitar la doble cancelación de esta obligación, la gobernación emitirá un certificado virtual de pago o físico que el turista exhibirá en el momento de entrada a las islas y que lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Parágrafo 3°. Los turistas extranjeros, además de la contribución de que trata el presente artículo, deberán acreditar a la entrada a las islas un seguro de salud, público o privado, valido en Colombia, por el tiempo de su estadía.

Artículo 2°. Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así: Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y la preservación de los recursos naturales.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al 10% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura, dotación hospitalaria y salud pública.

Parágrafo 2. La Gobernación del Departamento, con el apoyo de Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.

Artículo 3°. La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Ponente.