

Relación entre el presupuesto de ingreso y gastos asociados a la tarjeta de turismo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el desarrollo de la competitividad en infraestructura turística y sostenibilidad ambiental para los años 2019-2023

Yeraldin Cruz Ortega

Código: 201734618

Johanna Sarria

Código: 201729227



Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Contaduría Pública
Cali, Valle Del Cauca
2024

**Relación entre el presupuesto de ingreso y gastos asociados a la tarjeta de turismo del
Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el desarrollo
de la competitividad en infraestructura turística y sostenibilidad ambiental para los años
2019-2023**

Yeraldin Cruz Ortega

Johanna Sarria

Monografía de grado presentada como requisito para optar al título de Contador Público

Director:

Diego Alonso García Bonilla

Magister en administración de empresas

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Contaduría Pública

Cali, Valle Del Cauca

2024

Aprobado por el Comité de trabajos de grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad del Valle para otorgar el título de Contador Público.

Jurado

Jurado

Diego Alonso García Bonilla
Director del trabajo de grado

Santiago de Cali, abril 26 de 2024

Dedicatoria

En primer lugar, le agradezco profundamente a mi madre y a mi mascota Rosa, por estar siempre presente en este largo, largo camino que ha sido mi paso por la universidad. A Johanna, por mantenernos juntas realizando trabajos en dúo desde 2017 y concluir este último como buenas compañeras.

A mis amigos, Alejandro, Camila, Erika, Isabella y Kevin por permanecer a través del tiempo, las dificultades y los trabajos en grupo.

A nuestro tutor, por su apoyo para obtener este título.

Yeraldin

Hoy quiero dedicar este logro a mi familia, especialmente a mi esposo Rodrigo y compañero de vida, quien durante este proceso de aprendizaje me apoyó incondicionalmente en cada momento de este proceso.

A mi hijo Luis Alejandro porque desde el día que llegó a mi vida se convirtió en mi motivación para salir adelante y mostrarle que con esfuerzo, dedicación y disciplina se pueden lograr todas las metas que se proponga.

A mi compañera Yeraldin con quien compartí clases desde el primer semestre y con quien formé un gran equipo que nos permitió lograr este título académico, que cambiara nuestras vidas.

Johanna

Agradecimientos

Las autoras expresan sus agradecimientos a:

El docente Diego Alonso García Bonilla, nuestro director y apoyo permanente en el proceso de construcción de este trabajo de grado.

A los docentes del departamento de Contabilidad y Finanzas de la Universidad del Valle, quienes guiaron nuestros pasos en el aprendizaje y nos brindaron conocimientos para llegar con éxito a la meta propuesta con respecto a nuestra formación profesional.

Y finalmente a todas las personas que de una forma u otra forma contribuyeron con el desarrollo de este trabajo de grado.

Resumen

En el desarrollo de este trabajo, se busca describir la relación entre el presupuesto de ingreso y gastos asociados a la tarjeta de turismo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el desarrollo de la competitividad en infraestructura turística y sostenibilidad ambiental para los años 2019-2023. Para llevar a cabo la investigación se utilizó la metodología de tipo exploratorio, descriptivo, documental con carácter mixto y comparativo basado en fuentes de información secundarias para el análisis de contenido y las inferencias estadísticas, que permiten concluir que en el departamento existe el ingreso para el desarrollo de los programas asociados al desarrollo de infraestructura turística, pero hay bajo nivel de ejecución de los mismos, lo que influye directa o indirectamente su índice de competitividad.

Palabras clave: tarjeta de entrada, presupuesto, San Andrés.

Abstract

In the development of this work, it is sought to describe the relationship between the income budget and expenses associated with the Tourism Card of the Archipelago Department of San Andrés, Providencia and Santa Catalina with the development of competitiveness in tourism infrastructure and environmental sustainability for the years 2019-2023. To carry out the research, the methodology used was exploratory, descriptive, documentary with mixed and comparative character based on secondary information sources for the content analysis and statistical inferences, which allow concluding that in the department there is income for the development of the programs associated with the development of tourism infrastructure, but there is low level of execution of the same, which directly or indirectly influences its competitiveness index.

Key words: input card, budget, San Andres.

Contenido

	Pág.
Resumen	6
Abstract	7
Introducción.....	13
1. Antecedentes	15
1.1 Revistas contables colombianas	15
1.2 Buscadores internacionales	16
1.2.1 Libros	16
1.2.2 Trabajos de grado.....	18
1.3 Informe de las IAS	21
1.3.1 Informes de las secretarías del departamento	22
1.3.2 Estados financieros de la contaduría del departamento	23
1.3.3 Informes de las entidades de control estatal	24
2. Descripción del problema	28
2.1 Planteamiento del problema	28
2.2 Pregunta de investigación	32
3. Objetivos.....	33
3.1 Objetivo general	33
3.2 Objetivos específicos	33
4. Justificación	34
4.1 Justificación personal.....	34
4.2 Justificación social.....	35
5. Marco referencial	36
5.1 Marco teórico	36
5.1.1 Teoría de la hacienda pública	36

	9
5.1.2 Teoría de las finanzas públicas	37
5.2 Marco conceptual.....	37
5.2.1 Presupuesto público	37
5.2.2 Presupuesto departamental	38
5.2.3 Ingresos	39
5.2.4 Tributo	40
5.2.5 Gastos públicos	41
5.2.6 Eficiencia del gasto	41
5.2.7 Ejecución presupuestal.....	42
5.2.8 Recursos de propiedad común	42
5.2.9 Infraestructura turística	43
5.2.10 Competitividad de la infraestructura turística en Colombia	44
5.3 Marco jurídico	46
6. Diseño metodológico.....	50
6.1 Tipo de la investigación	50
6.2 Fuentes de información.....	50
6.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	51
6.4 Fases de la investigación.....	52
7. Contexto histórico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	53
7.1 Historia.....	53
7.2 Territorio	55
7.3 Su población	58
7.4 Recursos naturales	60
7.5 Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Turismo.	61
7.6 Legislación relacionada a la tarjeta de turismo	63
7.6.1 Constitución política de Colombia 1991	63
7.6.2 Decreto ley 2762 de 1991.....	63
7.6.3 Ley 47 de 1993	65

8. Presupuesto: ingresos y gastos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	67
8.1 Presupuesto de ingresos	67
8.1.1 Ingreso presupuestado de la tarjeta de turismo	69
8.1.2 Ingreso ejecutado de la tarjeta de turismo	70
8.2 Presupuesto de gastos	71
8.2.1 Equilibrio entre ingresos y gastos	73
8.2.2 Ingresos presupuestarios versus gastos presupuestarios	73
8.2.3 Ingresos ejecutados versus gastos ejecutados.....	74
8.3 Indicadores de desempeño y gestión	76
9. Competitividad.....	79
9.1 Índice de competitividad global	79
9.2 Índice de competitividad en infraestructura	81
9.2.1 Atractivos turísticos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	82
9.2.2 Capacidad hotelera o de alojamiento turístico y gastronomía	83
9.2.3 Competitividad en infraestructura departamental.....	85
9.2.4 Competitividad en infraestructura de las ciudades capitales	86
9.3 Índice de competitividad en sostenibilidad ambiental	87
9.3.1 Competitividad en sostenibilidad ambiental departamental.....	87
9.3.2 Competitividad en sostenibilidad ambiental de las ciudades capitales	88
9.4 Comparación entre el presupuesto y la competitividad	89
10. Conclusiones	92
11. Recomendaciones.....	95
Referencias	97

Lista de tablas

	pág.
Tabla 1. <i>Informes de las secretarías del departamento</i>	22
Tabla 2. <i>Estados financieros de la contaduría del departamento</i>	23
Tabla 3. <i>Recaudo por tarjeta de turismo</i>	29
Tabla 4. <i>Técnicas de recolección de datos</i>	51
Tabla 5. <i>Clasificación presupuestal</i>	68
Tabla 6. <i>Ingreso presupuestado de la tarjeta de turismo</i>	69
Tabla 7. <i>Ingreso ejecutado de la tarjeta de turismo</i>	70
Tabla 8. <i>Ingresos presupuestarios versus gastos presupuestarios</i>	74
Tabla 9. <i>Ingresos ejecutados versus gastos ejecutados</i>	75
Tabla 10. <i>Eficiencia de los ingresos</i>	76
Tabla 11. <i>Eficiencia de los gastos</i>	77
Tabla 12. <i>Atractivos turísticos del archipiélago</i>	82

Lista de figuras

	pág.
Figura 1. <i>Cobertura de servicios públicos</i>	31
Figura 2. <i>Ciclo presupuestal</i>	38
Figura 3. <i>Indice de competitividad de viajes y turismo: subíndices y pilares</i>	45
Figura 4. <i>Localización del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina</i>	56
Figura 5. <i>Mapa de las islas</i>	57
Figura 6. <i>Crecimiento de la población del Archipiélago</i>	58
Figura 7. <i>Distribución de la población en los municipios del departamento</i>	59
Figura 8. <i>Participación porcentual del sector servicios de hotelería y restaurantes</i>	62
Figura 9. <i>Competitividad global departamental</i>	80
Figura 10. <i>Competitividad global de las ciudades capitales</i>	81
Figura 11. <i>Pasajeros que arribaron al departamento 2014-2023</i>	83
Figura 12. <i>Competitividad en infraestructura departamental</i>	85
Figura 13. <i>Competitividad en infraestructura de las ciudades capitales</i>	86
Figura 14. <i>Competitividad en sostenibilidad ambiental</i>	87
Figura 15. <i>Competitividad en sostenibilidad ambiental de las ciudades capitales</i>	88
Figura 16. <i>Comparación</i>	89

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una descripción de la relación entre el presupuesto de ingreso y gastos asociados a la tarjeta de turismo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el desarrollo de la competitividad en infraestructura turística y sostenibilidad ambiental para los años 2019-2023.

Para lo anterior, se presenta un contexto histórico del departamento para conocer las condiciones especiales de este, que con llevaron a que a través del artículo 310 de la Constitución Política de Colombia (1991) se facultara a sus autoridades administrativas la limitación del derecho de circulación y permanencia de las personas dentro del departamento, con la finalidad de controlar la alta densidad demográfica que desde esas fechas presentaba, la conservación de su cultura y evitar los daños en su ecosistema.

Para cumplir con la finalidad constitucional se expidió el decreto 2762 (1991), a través del cual se creó la tarjeta de turismo, teniendo en cuenta que el artículo constitucional también les facultó para tener un régimen fiscal diferente; posteriormente, se expidió la ley 47 (1993) en la cual se creó el tributo de contribución para el uso de la infraestructura pública turística, que se cobra a través de la tarjeta de turismo. Este tributo se creó con la finalidad de mejorar, mantener, adecuar y modernizar la infraestructura pública turística y la preservación de los recursos naturales, por esta razón en el desarrollo de este trabajo se hace una descripción de los fundamentos constitucionales que le dieron vida jurídica a estos tributos, resaltando la finalidad con la que fueron creados.

Igualmente, teniendo como base los informes presupuestales del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se muestran los ingresos que el recaudo de la tarjeta de turismo representó para el departamento y los gastos ejecutados en el período comprendido entre los años 2009 – 2023. Finalmente, se describe el desarrollo de infraestructura del departamento y su competitividad en comparación con otros departamentos con vocación turística, como los son el Atlántico, Magdalena y Bolívar, para evidenciar si el ingreso adicional obtenido por la tarjeta de turismo se ve reflejado en una mayor competitividad del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Las cifras obtenidas permiten establecer que la cantidad de turistas que ingresan al departamento es alta convirtiendo al turismo como el principal renglón de su economía.

Adicionalmente, el desarrollo de la infraestructura y la competitividad del departamento es muy deficiente.

El desarrollo de este trabajo busca despertar el interés en primer lugar de los estudiantes de Contaduría Pública y demás carreras afines, para que tengan una postura crítica frente a la destinación de los recursos públicos que se obtienen a través de los tributos. En segundo lugar, se quiere mostrar con datos cuantitativos cuales son los recursos que se obtienen de los impuestos y permitir así, por lo menos, ejercer un control social.

1. Antecedentes

Para el desarrollo de esta monografía de grado se realizó la consulta de los antecedentes relacionados con los ingresos obtenidos por el tributo en la categoría de tasa, denominado tarjeta de turismo y la contribución por uso de la infraestructura turística de San Andrés Islas, la búsqueda de los antecedentes se realizó en:

- Revistas contables colombianas.
- Buscadores internacionales.
- Informe de las IAS.

1.1 Revistas contables colombianas

En este ítem, se hizo la revisión de algunas de las revistas dedicadas a temas de contabilidad y que, en su mayoría, se suscriben en las universidades de Colombia, especialmente en las Facultades de Contaduría Pública. En estas revistas se buscaron artículos que abordaran la tasa denominada Tarjeta Turismo y la contribución por uso de la infraestructura turística de San Andrés Islas, la cual se cobran en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior se realizó para establecer si existe un precedente o interés por parte de estas, en el tema abordado en el presente trabajo.

Las revistas que se revisaron fueron las siguientes:

- La Revista Científica de Contabilidad “Apuntes Contables” (ISSN impreso 1657-7175, ISSN digital 2619-4899) perteneciente a la Universidad Externado de Colombia.
- La Revista Colombiana de Contabilidad, desarrollada por la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública-ASFACOP
- La Revista Activos, desarrollada por la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Santo Tomás.
- La Revista Contaduría Universidad de Antioquia publicada por el departamento de Ciencias Contables de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.
- La Revista Lumina desarrollada por la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas de la Universidad de Manizales.
- La Revista Visión Contable es desarrollada por la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana.

De acuerdo a lo encontrado en esta revisión, se pudo concluir que, aunque en las revistas mencionadas, se desarrollan temas relacionados con la profesión contable, como la ética, la educación de los futuros profesionales, la sostenibilidad, la armonización de las normas internacionales y los sistemas de costeo, entre otros, el tema relacionado con la tributación en Colombia, no es objeto de estudio o análisis, porque además de no encontrar algún artículo relacionado con la Tarjeta Turismo y la contribución por uso de la infraestructura turística en San Andrés, tampoco se evidenció que se aborden otros tributos que se cobran en Colombia, como el 4 por mil, la sobretasa a la gasolina o el impuesto por el uso de bolsas plásticas, solo por mencionar algunos. Lo anterior puede ser un indicativo de que hasta la fecha la comunidad académica contable no ha abordado la temática de los tributos con una destinación específica.

1.2 Buscadores internacionales

Continuando con la revisión de los antecedentes sobre el tema escogido, se hizo una revisión en los motores de búsqueda internacionales tales como Google Académico, Redalyc, Scielo y Scopus, con la ecuación de búsqueda “San Andrés” y “tarjeta de turismo”. Además, se estipuló una ventana de observación de 31 años (1991-2022) y una limitante de documentos en español e inglés.

De esta búsqueda, se evidenció que no hay artículos específicos en los cuales se hubiera elaborado una investigación o descripción sobre el recaudo de la tasa de la tarjeta de turismo y la contribución por uso de la infraestructura turística en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Teniendo en cuenta que no se hallaron artículos o trabajos de grado que trataran específicamente del tema abordado en el presente trabajo, se decidió abordar otros libros, tesis y trabajos de grado que, aunque no se enfocan de manera directa el tema de la tarjeta de turismo y la contribución por uso de la infraestructura turística, si pueden ser tenidos en cuenta para construir los antecedentes de esta monografía de grado.

1.2.1 Libros

El libro “*La travesía económica del poder: una mirada a la historia de San Andrés*” es una investigación de tipo cuantitativo y cualitativo, desarrollada por James Cruz (2014), con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia. En ella se encuentra un contexto histórico del desarrollo

económico de San Andrés y se describe cómo a través del tiempo el sector turístico se convirtió en la fuente de ingresos más importante para el departamento. Se resalta la importancia del sector del turismo a nivel global, dado que su crecimiento es constante y representa un rubro muy importante en la balanza comercial de muchos países en vía de desarrollo, que no tienen los recursos naturales o cuyo desarrollo industrial no es suficiente para tener en equilibrio su balanza comercial.

James Cruz (2014) destacó en esta publicación el papel del Estado colombiano en los cambios políticos que se han dado en las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; uno de estos cambios fue con la Constitución de 1991, en la cual se le otorgó a San Andrés el estatus de departamento (antes intendencia¹) y también en el artículo 310 y dadas sus condiciones especiales se le asignó facultades para establecer de manera autónoma normas administrativas que le permitieran controlar la densidad de la población y proteger la identidad cultural del archipiélago entre otras². Otra de las políticas adoptada para el departamento fue la declaración de puerto libre, como resultado de esta política económica el departamento dejó de percibir ingresos por concepto de aranceles, que representaban aproximadamente el 60% de su presupuesto, no obstante, lo anterior, con el inicio del cobro de la tasa tarjeta de ingreso a la isla en 1992, el archipiélago pudo compensar ampliamente esa pérdida del ingreso.

James Cruz (2014) analizó los datos de los turistas que llegaron a San Andrés durante el período 2000 al 2011 y pudo establecer al inicio del período analizado la participación del turismo extranjero era solo del 5% , esta cifra aumentó al final del período a un 14%, y pasó de recibir 20.000 turistas extranjeros en 2002 a más de 80.000 en 2009, siendo así, el turismo ganó relevancia

¹ Intendencia es el nombre con el cual se conocía a un tipo de subdivisión territorial de Colombia, hoy extinto, que junto con las comisarías conforman los llamados territorios nacionales del país.

² ARTÍCULO 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

frente al comercio en el mercado local, no obstante, esta situación no representa una mejora para la población, dado que el sector turístico está monopolizado por grandes cadenas hoteleras que ofrecen un servicio todo incluido, por esta razón, el mercado local no tiene oportunidad de participar en los ingresos que trae el turismo.

Finalmente, en esta investigación se concluye que el desarrollo económico de la isla ha sido asimétrico y con el paso del tiempo estas diferencias se han profundizado entre los raizales y las empresas hoteleras externas, que debido a múltiples factores tienen una ventaja competitiva en el mercado turístico de la isla.

Este antecedente es importante para el desarrollo de presente trabajo, porque nos permite tener un contexto general de la historia del departamento, su desarrollo económico, social y cultural, en el cual se destaca la importancia que ha tenido el sector turístico en el departamento y como este ha impactado a sus habitantes, así como el medio ambiente y los recursos naturales.

1.2.2 Trabajos de grado

- En la tesis de grado titulada *“Análisis sistemático, de armonización legal y evaluación integral en materia constitucional, jurisprudencial y legal del cobro (tarjeta de turismo) que se realiza a los turistas por la entrada al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”* (Bray Vergara, 2019), se realizó un análisis jurídico de la constitucionalidad del decreto 2762 de 1991, el cual dio origen a los tributos denominados contribución por el uso de la infraestructura pública turística y la tasa de tarjeta de turismo. De igual manera, se contempla en este decreto el cobro por la expedición de la tarjeta de residencia temporal. El autor hizo un análisis cronológico y jurídico de todas las leyes, decretos y resoluciones que han precedido la expedición del decreto 2762 (1991), este tuvo como objetivo principal el control del crecimiento demográfico que presentaba -y que presenta- San Andrés Islas.

De acuerdo con los resultados de esta investigación, Bray Vergara (2019) se plantea la siguiente pregunta:

¿si el cobro de la tarjeta de turismo decretado por el Presidente en uso de facultades transitorias, está siendo efectivo para los fines que le dieron vida, y si este decreto está dando cumplimiento al artículo 310 de la Carta Política, entre otras disposiciones constitucionales? (p. 50).

Ahondando en el análisis jurídico de este decreto, el autor citado destaca que no contiene disposiciones formales que establezcan los sujetos pasivos, hecho generador y su destinación, por lo cual, estos recursos formalmente no tienen una destinación específica, por esta razón, plantea la necesidad de que el Congreso de Colombia legisle en este sentido y propone un texto de la norma al final de su tesis.

La monografía referenciada fue útil para el desarrollo de esta monografía de grado, porque permitió tener un acercamiento profundo al fundamento legal de estos tributos. Además, el autor plantea una falencia en cuanto a la técnica jurídica de estos lo que finalmente repercute en la destinación que se hace de los recursos que se obtienen.

- En el trabajo de grado de maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública “*Desafíos y obstáculos de la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) en el cumplimiento de sus objetivos después de 27 años de existencia en la Isla de San Andrés, Colombia*” (Ospina Archbold, 2019), se analizaron los factores que han impedido que la Oficina de Control, Circulación y Residencia -OCCRE- cumpla con el objetivo de limitar, regular y controlar la densidad poblacional³ del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Con el fin de realizar el análisis, Ospina Archbold (2019) se centró en cómo está diseñado institucionalmente la OCCRE, hizo un diagnóstico recolectando información de actores claves en su creación, analizó los vacíos normativos del decreto 2762 (1991) y, por último, planteó diferentes estrategias para optimizar su funcionamiento. Según el autor, el resultado de mal funcionamiento de la OCCRE, se evidencia con el crecimiento de la densidad poblacional de la isla, situación que afecta la sostenibilidad de la Isla y los recursos vitales como el agua escasean cada día, lo que genera confrontaciones entre sus pobladores.

Frente al funcionamiento de la OCCRE, Ospina Archbold (2019) evidenció que esta institución tiene una estructura organizativa en la cual la planta de personal está vinculada por medio de contrato de prestación de servicios, lo que hace que haya una rotación constante del personal y en consecuencia los procesos que se llevan a cabo en ella, se ven interrumpidos y se pierde parte de los procesos que van adelantados, y por ende hay pocos resultados en esta institución.

³ Referido a controlar el asentamiento de los visitantes de la Isla.

Finalmente, se resaltó que el incumplimiento de las funciones de la OCCRE afectan de forma significativa la calidad de vida de los residentes en este departamento, puesto que, actualmente, en la isla existe sobrepoblación, por lo que, propone reformar la OCCRE, para que la ciudadanía pueda acceder a esta institución, la controle y participe activamente en construcción de reformas que le permitan a la entidad el desarrollo de su objetivo; De manera paralela, propone concientizar a la población del departamento de la importancia que representa la OCCRE en la Isla.

La tesis de Ospina Archbold (2019) fue importante para el presente estudio porque en ella se exponen las fallas de la entidad que tiene la función específica de regular y controlar la densidad poblacional en el departamento, función que evidentemente no se ha cumplido, dado que después de 30 años de estar funcionando, razón por la cual en la actualidad se presenta alta densidad demográfica en el departamento y que afecta a la población.

- El trabajo de grado presentado por Londoño Miranda (2017) para aprobar su pregrado en Estadística en la Universidad de Santo Tomás titulada *“Cálculo de la carga poblacional para la Isla de San Andrés: un enfoque al turismo y la afectación en servicios básicos”*, es una investigación de tipo cuantitativo y estadístico, en la que se utilizó la función logística⁴ con el fin de proyectar la población futura de la isla y la población circulante (turistas) durante los años 2017 a 2020, para estimar cuál será el impacto negativo, que en términos de recursos ambientales disponibles afectará a la Isla, esto teniendo en cuenta los datos estadísticos existentes de consumo de agua, generación de residuos sólidos y líquidos que van al sistema de alcantarillado. Con el propósito de llevar a cabo esta proyección en el trabajo, se tuvieron en consideración cuatro tipos de modelos para el análisis de carga, destacando al modelo STIRPAT (Estimación estocástica de los impactos ambientales por regresión sobre la población, la riqueza y la tecnología) por su adaptación a los datos y variables estudiadas destacando que la base de la economía de San Andrés Islas es el turismo.

A partir de su estudio se evidencia que el turismo presenta una tendencia creciente para los próximos años, representando un mayor crecimiento en los ingresos, sin embargo, la autora resalta que San Andrés Islas cada vez se acerca más al límite máximo de sus recursos naturales y este crecimiento impacta negativamente en estos.

⁴ Función mencionada literalmente por la autora Luz Mary Londoño.

Este trabajo presenta una proyección estadística del crecimiento poblacional en el departamento, así como estimaciones del impacto ambiental consecuencia de este; igualmente se destaca la importancia de tomar medidas que limiten este impacto, para proteger los recursos naturales; estos aspectos son importantes para el presente estudio.

Teniendo en cuenta los antecedentes anteriormente mencionados, se puede decir que hay otras ramas de conocimiento como el derecho, el medio ambiente y la administración, han abordado algunas problemáticas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como la sobrepoblación, la escasez de los recursos naturales, el deficiente funcionamiento de la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) y el vacío normativo que existe en cuanto a la destinación de los recursos obtenidos por los tributos de la tasa Tarjeta de turismo y la contribución por uso de la infraestructura turística, problemática que en teoría debería estar solucionada o por lo menos en proceso de hacerlo, dado que el departamento en primer lugar cuenta con los recursos para hacerlo y en segundo lugar tiene entidades públicas que en teoría tienen esa función, y finalmente, el departamento cuenta con las facultades legales para solucionar esta problemática, pero que al contrario cada día empeora más.

Además de lo anterior, de acuerdo al estudio realizado por Londoño (2017), se prevé que el turismo va a seguir aumentando al pasar de los años, por lo cual se puede inferir que las medidas tomadas por el OCCRE en desarrollo de lo establecido en el decreto 2762 (1991) no están siendo efectivas. Adicionalmente, Bray Vergara (2019) y Ospina Archbold (2019) coinciden al señalar que el decreto en mención tiene importantes vacíos normativos que impiden el correcto funcionamiento de la norma.

1.3 Informe de las IAS

Para el último bloque de búsqueda de los antecedentes, se indagaron los informes y publicaciones en los portales web oficiales de las entidades encargadas, tales como las secretarías, la gobernación, la contraloría, la contaduría y la procuraduría. Para ello, se ingresó a cada página y se recopiló toda la información relacionada con San Andrés y los tributos que se recaudan a través de la tarjeta de turismo.

1.3.1 Informes de las secretarías del departamento

A continuación, en la tabla 1, se relaciona la información obtenida en la página web oficial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina referente a los informes de gestión publicados desde 2008 hasta la fecha.

Tabla 1

Informes de las secretarías del departamento

Año	Título	Elaborado por
2009		
2010	No es posible acceder al informe.	
2011		
2012	Avances y logros en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo: “Para tejer un mundo más humano y seguro”.	No menciona.
2013	No es posible acceder a los informes.	
2014	Plan de desarrollo: “Para tejer un mundo más humano y seguro”.	Secretaria de Planeación Secretaria de Turismo Secretaria del OCRE Secretaria de Infraestructura
2015	Acta de informe de gestión.	Aury Socorro Guerrero Bowie (Gobernadora)
2016	Informe de Gestión.	Secretaria General Secretaria de Turismo Secretaria del OCCRE Secretaria de Infraestructura
2017	Informe de Gestión 2017 “Los que soñamos somos más”.	No menciona.
2018	Informe de Gestión 2018 “Hacer realidad los sueños sí es posible”.	Secretaria de Hacienda
2019	Informe consolidado de empalme	TONNEY GENE SALAZAR Gobernadora (e) SALIENTE EVERTH HAWKINS Gobernador entrante
2020	Informe de Gestión 202 “Todos por un nuevo comienzo”.	Alen Jay Stephens Gobernador (e) Secretarías y oficinas
2021	Informe de Gestión y Resultados Vigencia 2021.	No menciona.
2022	Informe de Gestión Vigencia 2022.	EVERTH JULIO HAWKINS SJOGREEN Gobernador De San Andrés Secretarías y oficinas

Nota. Elaboración propia con la información obtenida en la página web oficial de San Andrés Islas.

Al revisar de manera detallada los informes de gestión listados en la tabla 1, se pudo evidenciar que no se menciona la tarjeta de turismo hasta 2018. En el informe de ese año se indicó que la tarjeta de turismo tiene una participación del 42% del ingreso total de la Isla. Posteriormente, en 2020, se dedicó un apartado del informe a este tributo, realizando una descripción de su creación y explicando el procedimiento de recaudo. El último informe en el que se vuelve se menciona es el de 2022 exponiendo cómo se distribuye la tarjeta de turismo, la variación que tuvo respecto al año anterior y que su participación fue el 45% de los ingresos totales para el departamento.

Atendiendo a esta información, se evidencia que el recaudo por la tarjeta de turismo representa un porcentaje significativo dentro de los ingresos totales de la San Andrés Islas. Pese a ello, no es posible realizar un seguimiento del tributo en los informes de gestión referente a su recaudo a través de los años y su posterior destinación.

La revisión de estos informes es importante para el desarrollo de esta monografía, dado que nos permitió conocer como estos recursos han sido invertidos en el desarrollo de la infraestructura del departamento, no obstante, lo anterior estos no contienen información detalla, lo cual impide realizar un seguimiento de los proyectos que se han financiado con estos recursos.

1.3.2 Estados financieros de la contaduría del departamento

En la tabla 2 se listan los estados financieros publicados en la página web CHIP - Consolidador de Hacienda e Información Pública del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde 2012 hasta la fecha, incluyendo las personas encargadas de firmar los documentos.

Tabla 2

Estados financieros de la contaduría del departamento

Año	Título	Elaborado por	
		Gobernador(a)	Contador(a)
2012	Balance General	Aury Guerrero Bowie	Carlos Carvajal Jiménez
2013	Balance General	Aury Guerrero Bowie	Carlos Carvajal Jiménez
2014	Certificación Estados Financieros	Aury Guerrero Bowie	Carlos Carvajal Jiménez
2015	Certificación Estados Financieros	Ronald Housni Jaller	Carlos Carvajal Jiménez

Año	Título	Elaborado por	
		Gobernador(a)	Contador(a)
2016	Certificación Estados Financieros	Ronald Housni Jaller	Adry Cristina Reeves Pomare
2017	Certificación Estados Financieros	Ronald Housni Jaller	Adry Cristina Reeves Pomare
2018	Certificación Estados Financieros Consolidados	Ninosthka Hudson Hernandez	Adry Cristina Reeves Pomare
2019	Certificación Estados Financieros	Everth Julio Hawknins Sjogreen	Adry Cristina Reeves Pomare
2020	Certificación Estados Financieros	Alen Leonardo Jay Stephens	Adry Cristina Reeves Pomare
2021	Certificación Estados Financieros Agregados	Everth Julio Hawkins Sjogreen	Adry Cristina Reeves Pomare

Nota. Elaboración propia con la información obtenida en la página web CHIP.

En los estados financieros se evidenció que no se ha realizado una discriminación contable de los ingresos obtenidos por la tarjeta de turismo hasta 2020 desde el primer estado financiero accesible (2012). En el estado financiero de 2020 se especificó que el recaudo del tributo en mención disminuyó significativamente debido a la pandemia Covid-19. En 2021 se plasmó en el informe que por la apertura del comercio a la Isla este tributo tuvo un aumento que impactó el ingreso total.

La revisión de estos informes fue importante para el desarrollo de esta monografía, porque permite establecer como estos recursos están siendo clasificados contablemente, como se reflejan en los estados financieros y los informes de gestión.

1.3.3 Informes de las entidades de control estatal

Adicionalmente, se revisaron los informes de las entidades de control estatal, de orden nacional, como la Contaduría General de la Nación, Auditoría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, con el objetivo de entender cuál ha sido el papel de estas entidades en el control en el seguimiento del recaudo que provienen de los dos tributos la tarjeta de turismo y la contribución para uso de la infraestructura turística que cobran en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En primer lugar, se procedió a revisar las facultades legales conferidas a estos organismos de control, como resultado se encontró que la Contaduría General de la Nación no tiene definido

como objetivo la vigilancia o control de este tipo recursos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 354 de la Constitución Política de Colombia. su finalidad u objetivo se limita a recoger y consolidar la información contable y verificar que esta cumpla con las formalidades propias de este tipo de información, el artículo constitucional fue reglamentado en el decreto 143 (2004), en este se enumeran las funciones y en este se puede reafirmar que dicha entidad no tiene la facultad de control, en consecuencia no se halló informe alguno en el que se haga mención al ingreso por el concepto de estos tributos o qué destinación se hace de los mismos.

También se revisaron las facultades legales de la Auditoría General de la República, entidad que tiene su función establecida en el artículo 274 constitucional, del cual se puede establecer que esta entidad tampoco tiene la función de hacer un control de cómo se manejan o se invierten los recursos producto del ingreso por los tributos.

La otra entidad de control que se revisó fue la Procuraduría General de la Nación (2024), la entidad determina que su misión y visión es la de representar a los ciudadanos ante el Estado, vigilando el desarrollo de la administración pública, la entidad está conformada por la defensoría del pueblo y las personerías.

La Procuraduría General de la Nación tiene tres funciones, la preventiva, que tal como su nombre lo indica debe prevenir antes que sancionar; la intervención, función que realiza cuando interviene antes la jurisdicción Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía; y finalmente la función disciplinaria con la cual la entidad inicia investigación a los servidores público y particulares que ejerzan funciones públicas o manejan dineros del Estado, esto de acuerdo con el código único disciplinario contenido en la ley 734 (2002).

Teniendo en cuenta lo anterior en la página oficial de la Procuraduría General de la Nación, se encontraron diferentes noticias acerca del departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina; estos documentos son cortos en su contenido, pero dan cuenta de alguna sanciones disciplinarias, la mayoría de los casos por interés indebido en la celebración de contratos de la autoridad departamental, y otros en los cuales se hace llamados de atención a las autoridades locales y nacionales frente a la situación económica y medio ambiental del departamento, algunos de estos informes serán abordados en el presente trabajo.

La Contraloría General de la República (CGR) tiene sus funciones establecidas en el artículo 267 constitucional, según lo establecido en la norma superior, esta entidad tiene la facultad expresa de vigilar la gestión fiscal del Estado incluido el seguimiento permanente al recurso público; por esta razón, esta es la entidad que puede vigilar cómo se gestionan los ingresos que se perciben en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La entidad está dividida en 14 contralorías delegadas sectoriales, cada una especializada en un campo económico y social del país y cinco contralorías delegadas generales; la entidad ejerce una vigilancia en todo el territorio del país, de tal manera que cuenta con sede en cada una de las capitales de los 31 departamentos del país que se llaman gerencias departamentales colegiadas, quienes son los que realizan una auditoría a la gestión de los recursos públicos y también visitan las obras y proyectos de infraestructura que se realizan a lo largo del territorio nacional (Contraloría General de la Nación, 2024).

Las funciones de la contraloría departamental están establecido en el artículo 272 de la constitución política de Colombia así : “la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República”, este artículo está reglamentado en la ley 330 (1996), y en el artículo 9 se definen de manera más concreta las atribuciones de las contralor departamentales.

En la ordenanza 006 (2020), la Asamblea Departamental de departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, establece la estructura, organización y funcionamiento de la Contraloría del departamento y se fijan las funciones y dependencias entre otros.

Por lo anterior, se revisó la página oficial de la Contraloría General del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2024) donde se encontraron informes fiscales desde el año 2009 al 2022; informes ambientales desde el año 2008 al 2022; informes de gestión desde el año 2010 al 2022, algunos de estos informes serán abordados a lo largo del desarrollo de este trabajo.

La revisión de las facultades de las entidades de control y vigilancia es importante para el desarrollo de esta monografía porque permite establecer de manera clara las funciones de estas entidades y por ende la responsabilidad de cada una de ellas. Lo anterior determina un punto de partida sobre la vigilancia que se ha tenido por parte de los organismos de control ante estos dineros.

De tal manera que se logró establecer que la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, pueden ejercer algún control sobre los dineros que ingresan al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por el pago de tributos que como la tasa de ingreso a la isla y la contribución por el uso de infraestructura pública, que en teoría tienen una destinación específica, no obstante lo anterior, este control es esencialmente un control posterior, por lo cual estas entidades toman medidas sancionatorias y no preventivas, aunado al hecho de que con estas medidas no se ataca de frente la génesis de la problemática de la Isla, que empieza con la sobrepoblación existente y creciente en el departamento, que trae consigo la sobre explotación de los recursos naturales.

2. Descripción del problema

2.1 Planteamiento del problema

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue reconocido como tal en la Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 310, en este se establece la facultad para limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia en la Isla. El constituyente Raimundo Emiliani Román mediante la exposición de motivos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) destacó el problema de sobrepoblación del departamento, argumento que soportó realizando un cuadro comparativo de las densidades poblacionales de San Andrés con otras islas del Atlántico como Bonaire, Curazao, Aruba, entre otros. Con esto demostró que la densidad poblacional de la isla por kilómetro cuadrado estaba en un promedio de 1.813 habitantes frente a un promedio de 193 habitantes que tenían las otras islas comparadas. Por lo anterior manifestó:

Tal como puede observarse en el cuadro la densidad poblacional de la isla, da la impresión de una especie de fagocitosis que puede devorarlo todo. Y debe tenerse en cuenta que esta situación se torna más grave cuando se expande el volumen de población en épocas de alta temporada turística.

No hay ninguna duda de que la intervención del gobierno para controlar la densidad de población no da espera. No hay necesidad de esperar la expedición de una ley cuando estamos ante una situación de gravedad extrema que puede acabar con la variada riqueza que representa la isla de San Andrés.

Con esta exposición de motivos se puede evidenciar que, desde hace más 30 años, se presentaba una preocupación por las condiciones medio ambientales del departamento; por esta razón, se expidió el decreto 2762 (1991). En ese decreto se adoptaron medidas para controlar la densidad poblacional, en este punto es pertinente aclarar que la sobrepoblación en la isla no se presentaba por una tasa de natalidad alta de los residentes raizales, sino por una alta migración continental hacia la isla, es por ello que se buscó el control en la migración hacia la isla y no bajar la tasa de natalidad.

Partiendo de esta realidad, al departamento se le permitió por ley (artículo 310 Constitución Política de Colombia, decreto 2762 de 1991 y ley 47 de 1993) establecer la tarjeta de turismo y una contribución tributaria que se recaudan a través de la primera. La finalidad de estos tributos

era obtener recursos económicos que le permitiera al departamento controlar la densidad poblacional, así como, proteger la identidad cultural de los raizales y preservar el ecosistema. Por otro lado, la finalidad específica de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística era mejorar, mantener, adecuar y modernizar la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales.

Para hacer aplicable lo establecido en el decreto, en el artículo 22 del decreto 2762 (1991) se creó la oficina de control de circulación y residencia (OCCRE), entidad facultada para ejercer el control de estancia de los turistas y de quienes pretendían radicarse de manera definitiva en el departamento. Además, se encargaban de otorgar permisos de permanencia y de trabajo entre otros.

Estos tributos se empezaron a recaudar, el primero desde 1991 y el segundo desde 1993. Desde entonces ha representado un ingreso muy importante para el departamento los cuales se describen en la tabla 3:

Tabla 3

Recaudo por tarjeta de turismo

Año	Recaudo por tarjeta de turismo
2009	\$8.571.789.846
2010	\$9.683.495.310
2011	\$12.162.189.281
2012	\$13.566.952.005
2013	\$14.759.874.437
2014	\$17.222.956.700
2015	\$22.633.734.150
2016	\$56.468.352.350
2017	\$73.068.051.260
2018	\$75.678.260.886
2019	\$73.386.325.625
2020	\$26.339.922.228
TOTAL	\$403.541.904.078

Nota. Elaboración propia con datos obtenidos de la ejecución de ingresos de la página Web Chip.

De los ingresos por este concepto de los años anteriores al 2009 no se tiene información oficial. Sin embargo, estas cifras muestran claramente un aumento constante de estos ingresos, lo que permite indicar que el turismo se ha incrementado de manera considerable para el

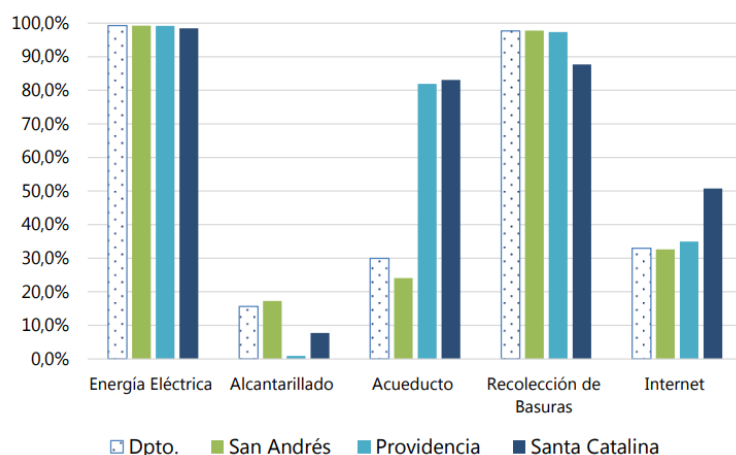
departamento. Es importante tener en cuenta que las cifras del año 2020 presentan una caída considerable a causa de la pandemia del COVID 19, que afectó al sector turístico a nivel mundial y siendo este ingreso directamente relacionado con el sector turístico su impacto fue evidente.

Teniendo en cuenta que los tributos mencionados fueron creados para atender unas necesidades especiales y específicas del departamento y que la sumatoria de los ingresos por este concepto han sido significativos, es pertinente hacer una revisión de cómo está la densidad poblacional en el departamento, el desarrollo de infraestructura y su competitividad en materia turística.

En este punto se han tomado algunas cifras del departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2019) frente a la densidad poblacional. Esta entidad indica que municipio de San Andrés tiene una densidad poblacional de 1.618 habitantes por km²; el municipio de Providencia y Santa Catalina con 238 habitantes por km², sin contar con la población flotante, como lo son turistas y personas que trabajan o tienen negocios en el departamento sin tener una residencia permanente, lo cual hace que el promedio mencionado aumente significativamente. Lo anterior concuerda con lo indicado por Rojas y Parada (2020) en lo referente a la ineficiencia en la labor que desarrolla la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE), ya que en teoría esta entidad sería la encargada de regular y controlar la población en aras de proteger los recursos naturales del departamento.

Aunado a lo anterior otras cifras que se tomaron del DANE (2019) referentes al acceso a servicios públicos de los habitantes del departamento indican lo representado en la figura 1.

Estas cifras dejan en evidencia que el departamento presenta una gran deficiencia en acceso a los servicios públicos esenciales de agua potable y alcantarillado. En comparación con el territorio nacional, el porcentaje de personas con acceso a acueducto es del 84.4% (según censo DANE 2018), mientras que en el departamento Archipiélago de San Andrés Providencia Y Santa Catalina el promedio es del 27.53%. En cuanto al servicio de alcantarillado el promedio nacional es de 76.6% en comparación del 8.6% del departamento, Los datos obtenidos del DANE no son nada alentadores. Además, se debe tener en cuenta que la cifra de turistas es creciente, lo que indica que se puede estar ante el colapso total del Archipiélago, debido a la falta de inversión no solo en infraestructura turística sino también en infraestructura pública de saneamiento básico. Esto provoca que las condiciones de vida de sus habitantes se precaricen cada vez más.

Figura 1*Cobertura de servicios públicos*

Fuente: DANE – ENHAB 2019

Servicio	Área Geográfica	Porcentaje de Viviendas con acceso al servicio
Energía Eléctrica	Cabecera	99,5%
	Centro Poblado	98,9%
	Rural	97,2%
Alcantarillado	Cabecera	21,9%
	Centro Poblado	2,3%
	Rural	1,6%
Acueducto	Cabecera	25,1%
	Centro Poblado	42,6%
	Rural	14,9%
Recolección de Basuras	Cabecera	98,4%
	Centro Poblado	96,9%
	Rural	87,8%
Internet	Cabecera	34,0%
	Centro Poblado	31,3%
	Rural	23,9%

Nota. Tomado de *Censo de población y vivienda*, por DANE (2019)

Esta situación contrasta con el crecimiento de los ingresos que tuvo efectivamente el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por el recaudo de estos dos tributos en el período presentado (2009 - 2023). La suma ascendió a \$403.541.904.078 y según las cifras mencionadas se presume una inversión inadecuada de los recursos.

Rojas y Parada (2020), en su artículo titulado “¿Quién se está quedando con el dinero de la tarjeta de turismo en San Andrés?”, hacen una descripción de cómo el turismo ha llevado al departamento a una sobreexplotación y que a pesar del cobro de la tarjeta de turismo que tiene por finalidad mantener la infraestructura turística pública y la preservación de los recursos naturales, después de 20 años de la implementación de este cobro los residentes y los turistas no ven la mejoría en las zonas de la isla, aunado al hecho de que nadie en el gobierno local da cuentas de este dinero.

Todo lo anteriormente descrito plantea la existencia de una diferencia entre los recursos económicos que obtiene el departamento por el recaudo de los tributos que se genera la Tarjeta Turismo, el gasto en infraestructura turística y medio ambiente, así como, el nivel competitivo. Ante la evidencia que muestran las cifras descritas en el planteamiento del problema, se presenta la siguiente pregunta de investigación.

2.2 Pregunta de investigación

¿Cuál es la relación entre el presupuesto de ingreso y gastos asociados a la tarjeta de turismo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el desarrollo de la competitividad en infraestructura turística y sostenibilidad ambiental para los años 2019-2023?

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Describir la relación entre el presupuesto de ingreso y gastos asociados a la tarjeta de turismo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el desarrollo de la competitividad en infraestructura turística y sostenibilidad ambiental para los años 2019-2023.

3.2 Objetivos específicos

- Describir el contexto histórico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que propició la creación de los tributos recaudados a través de la tarjeta de turismo.
- Describir el presupuesto de ingresos por tarjeta de turismo y los gastos relacionados con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para los años 2009-2023.
- Describir el comportamiento de la competitividad turística del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con la región del Caribe colombiano para los años 2019 - 2023 y su relación con el presupuesto de ingresos y gastos asociados a la tarjeta de turismo.

4. Justificación

4.1 Justificación personal

Para los estudiantes y futuros profesionales de la Contaduría Pública, los impuestos y todo lo concerniente a ellos, son una de las bases más importantes del ejercicio de la profesión, por este motivo, comprender y entender la razón de ser de ellos y la importancia que representan para el desarrollo de la nación en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia, resulta relevante.

Debido a lo anterior, cuando se cursan las asignaturas de legislación tributaria, surgió el interés por la tarjeta de entrada, tributo que pagan todos los colombianos y extranjeros que visitan la Isla como turistas. Este pago se lleva recaudando desde 1991 y ha tenido un aumento significativo debido al incremento de turistas anualmente. Por lo anterior, se esperaba que la Isla de San Andrés fuera uno de los departamentos de Colombia con mayor desarrollo en infraestructura y sostenibilidad ambiental, dado que, a diferencia de otros entes territoriales, solo en San Andrés, Providencia y Santa Catalina se cuenta con este ingreso adicional.

Teniendo en cuenta la parte considerativa del decreto 2762 (1991) y lo establecido en el artículo 20 de la ley 47 (1993) , se puede indicar que la tarjeta de entrada a San Andrés Islas se compone de dos rubros, el cobro por la tarjeta de turismo, cuyos recursos tienen como finalidad controlar la densidad demográfica del Archipiélago y la realización de obras de conservación, así como, el mantenimiento del medio ambiente que hagan sustentable la isla para sus residentes y visitantes; y la contribución por uso de la infraestructura pública turística, la cual tiene la finalidad mejorar la infraestructura turística, no obstante lo anterior, debido a la poca inversión y desarrollo de este tipo de infraestructura evidente en la zona, se decidió abordar este tema en la presente monografía.

Por todo lo anterior, como estudiantes de Contaduría Pública, se considera que es muy importante tener un conocimiento profundo de todas las implicaciones y finalidades que los impuestos tienen para el desarrollo de la sociedad, dado que Colombia es uno de los países con mayores tasas de tributación en América Latina. Pese a ello, su desarrollo e inversión social no es completamente coherente con ellos. Por lo tanto, es fundamental no solo conocerlos, sino también, tener una postura investigativa que permita realizar una crítica sustentada de las diversas situaciones que afectan a la sociedad.

4.2 Justificación social

Para los colombianos, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es un punto de atención, debido a la belleza de su mar y sus playas; sin embargo, también llama la atención las constantes noticias sobre el abandono de la isla por parte del gobierno central y la falta de inversión que sufre desde hace unos años. Estas falencias se hicieron visibles en el año 2020 por efectos de la pandemia mundial del COVID-19, seguido del paso del huracán Iota que azotó al departamento y a su población en el mes de noviembre del mismo año provocando la mirada del país hacia el departamento.

Con ello, se pudo evidenciar el atraso y las pésimas condiciones socioambientales en las que viven sus habitantes por la falta de servicios esenciales como el acueducto y servicios de salud básicos entre otros, pese a ser un referente turístico para los colombianos y extranjeros y sus condiciones especiales en temas tributarios que le han permitido establecer la tarjeta de ingreso a la isla y la contribución por el uso de la infraestructura turística, que suponen una ayuda y representan un ingreso importante para fortalecer su desarrollo. No obstante, estas situaciones antes descritas pusieron en evidencia la contrariedad de lo que realmente sucede.

Teniendo en cuenta el preliminar y con el fin aportar e incentivar la investigación crítica enfocada a la destinación que se le da a estos recursos se decide realizar este trabajo, para que en el futuro se proponga la creación de nuevos modelos que permitan poner en conocimiento de la ciudadanía en general de esta situación ejerciendo un control social que presione a los entes encargados a realizar las obras necesarias para el desarrollo integral del departamento.

5. Marco referencial

5.1 Marco teórico

En este punto se abordan dos teorías: la primera es la Teoría de la Hacienda Pública y la segunda es la Teoría de las Finanzas Públicas como fundamentación del presente estudio o monografía.

5.1.1 *Teoría de la hacienda pública*

De acuerdo con Delgado y Muñiz (2012), la Hacienda Pública es la encargada de analizar el procedimiento empleado por el sector público para la obtención de ingresos y la distribución de gastos con sus respectivas consecuencias en la economía. Ésta se encarga de estudiar la administración de lo público, es decir, las finanzas públicas, la toma de decisiones en el ámbito institucional público, la evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas económicas públicas.

En el estudio de la Hacienda Pública se encuentran dos enfoques fundamentales que son la positiva y la normativa. La primera se caracteriza por su objetividad, ya que se basa en evidencia fruto de estudios en el mundo real y teorizaciones. Como ejemplo de esto, señalan el liberalismo que construye Adam Smith en “La riqueza de las naciones”, que sostiene que es posible llegar a una situación óptima de modo natural. Por el contrario, el segundo se distingue por ser subjetiva cargada de juicios de valor y sugerencias. Verbigracia, Delgado y Muñiz (2012) destacan la economía de bienestar, que tiene por actor principal al sector público como mayor influyente en la economía por medio de la financiación de aquellos bienes y servicios que proporcionan calidad a sus habitantes, tales como las prestaciones sociales, la educación, las pensiones, la vivienda y los subsidios por desempleo.

El autor enfatiza que el sector público utiliza como instrumento principal el presupuesto para llevar a cabo su actividad financiera y justifica su intervención en el mercado gestionando la mayor eficiencia, equidad y estabilización posible. Es por ello, que para esta monografía es de suma importancia la gestión de los ingresos recaudados por la tarjeta de turismo de San Andrés Islas.

5.1.2 Teoría de las finanzas públicas

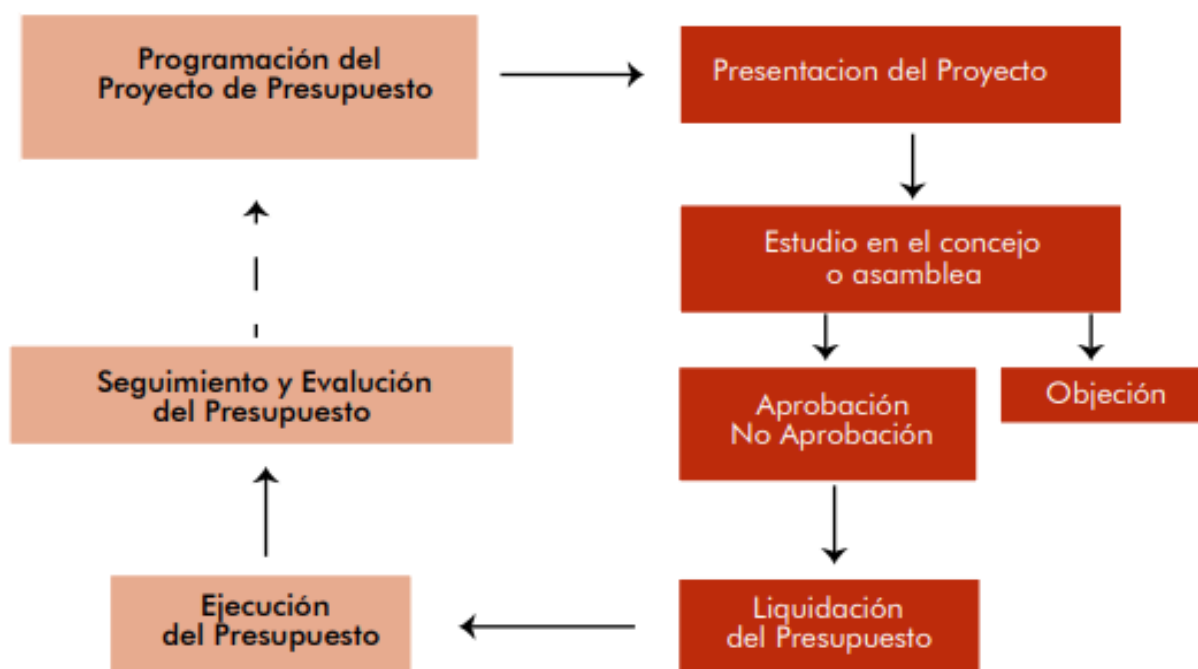
De acuerdo con Soto (2009) las finanzas públicas es la ciencia encargada de estudiar los dineros y fondos públicos reconocida en la literatura con diferentes términos tales como derecho financiero, contabilidad pública, ciencia financiera, derecho presupuestario, entre otros con lazos estrechos con el derecho constitucional y el derecho administrativo. Esta ciencia posee preocupaciones similares al sector privado, en términos de crear un presupuesto que permita la continuidad en el tiempo considerando los recursos escasos, que permita su respectivo control y su uso eficiente. Específicamente las finanzas públicas indagan las normas que rodean la imposición de los tributos estableciendo el sujeto pasivo fuente de los recursos, asimismo, plantean modelos que permitan la vigilancia de los gastos.

Soto (2009) indica que lo anteriormente mencionado no es el único ámbito de estudio, las finanzas públicas también se encargan de ciertos asuntos de orden individual como lo son las operaciones financieras, es decir, el recaudo de un tributo en específico y los planes de inversión de los gastos. El autor considera que las finanzas públicas favorecen la intervención estatal procurando mantener un equilibrio entre el poder conferido a los gobernantes electos y el uso de los dineros públicos promovido por el intervencionismo del Estado, así como en los rubros de ingresos y gastos para que estén encaminados al cumplimiento de objetivos de manera ordenada y eficientemente promoviendo el desarrollo económico-social. Con lo anterior, se destaca que al examinar la destinación de los gastos públicos se puede evidenciar el tipo de administración y la configuración política predominante.

5.2 Marco conceptual

5.2.1 Presupuesto público

La definición habitual de presupuesto expresa que éste consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada (Worswick, 1979). De acuerdo con Delgado y Muñiz (2012), el presupuesto se configura como la principal herramienta del Sector Público. Esta ha aumentado su complejidad al convertirse en un instrumento de planificación y control de lo público. Las características del presupuesto son su periodicidad, estructura contable, la disposición del gasto condicionada y limitada junto con una estimación del ingreso, por último, su relación directa con las decisiones económicas del gobierno electo. Ver figura 2.

Figura 2*Ciclo presupuestal*

Nota. Tomado de *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*, por Departamento Nacional de Planeación-DNP (2017).

Tal como se muestra en la figura 2, el ciclo presupuestario está compuesto por diversas fases, tales como: programación del proyecto de presupuesto, la presentación del proyecto, el estudio en el consejo o la asamblea con su correspondiente aprobación, negativo u objeción, posteriormente, pasaría a una liquidación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, el seguimiento de todas y cada una de estas fases es importante, porque garantiza que este cumpla con las formalidades establecidas en la ley.

5.2.2 Presupuesto departamental

El presupuesto de las entidades territoriales como lo son los departamentos no se diferencia del proceso de elaboración del presupuesto nacional, cumple con el ciclo presupuestario compuesto por la programación de proyectos, presentación del proyecto, estudio por parte de la

Asamblea o el Concejo con su respectiva aprobación o declinación, posteriormente pasaría a la liquidación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto.

De la elaboración del presupuesto se encarga el gobernador electo. Este documento debe contener todos los gastos de los proyectos de inversión que se planean realizar en el departamento, así como, los ingresos que permitan el cumplimiento de las metas propuestas. En el artículo 300 de la Constitución Política de Colombia (1991), se establece en cabeza de las Asambleas Departamentales la aprobación del presupuesto anual para el departamento.

5.2.3 Ingresos

Según Delgado y Muñiz (2012), los ingresos son la sumatoria de los dineros percibidos por el sector público para hacerse cargo de los gastos presupuestados. Estos ingresos están constituidos por impuestos directos, impuestos indirectos, tasas y otros ingresos como las transferencias corrientes, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales, transferencias de capital, activos financieros y pasivos financieros.

En Colombia, estos ingresos tienen su fundamento el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia (1991), en el cual se establecen los deberes de los colombianos e indica que:

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Este deber constitucional, establece la responsabilidad que tienen todos los colombianos de contribuir con el financiamiento del país, ya que de estos depende en gran medida el desarrollo de los países. Tal como en una ocasión lo manifestó el juez Oliver Wendell Holmes en 1927, cuando dijo en una instancia judicial, lo siguiente:

La tributación es el precio que pagamos... para nuestras instituciones sociales, civiles y políticas, para la seguridad de la vida y la propiedad, y sin las cuales debemos recurrir a la ley de la fuerza. Me gusta pagar impuestos, con ellos compro civilización. (Wendell Holmes, 1938 citado en Pájaro y Davis-Nozemack, 2018).

En otras palabras, los tributos han sido vistos por muchas sociedades, como una contribución que, aunque sea obligatoria es esencial y necesaria para todos y cada uno de los integrantes de la sociedad y el bienestar general. En este mismo sentido, Zamara y Zamara (2017) argumentan que para la convivencia en una sociedad es necesario decidir o establecer los aportes que sus integrantes harán para mantener la organización social, los gastos que se requieren para lograr el desarrollo económico y social.

Por lo anteriormente mencionado, el sistema tributario hace parte de la Constitución Política de Colombia y atendiendo la tesis del contrato social, la sociedad ha dejado en manos del Estado la responsabilidad de promover el desarrollo económico y la satisfacción de los derechos básicos de los ciudadanos. Para ello, el Estado utiliza la tributación para la distribución de la riqueza e igualdad social, en consecuencia, la sociedad espera que el Estado cumpla con sus fines esenciales, el caso de Colombia estos están establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

5.2.4 Tributo

El término tributo en Colombia se hace referencia a la generalidad de los impuestos que se define según Romero et al. (2012) como un ingreso de tipo coactivo instaurado en la ley, que es recaudado por un ente público directa o indirectamente, cuya destinación es solventar un gasto público fundamentado en el principio de la solidaridad y la igualdad. Los autores publicaron un artículo titulado *“El concepto de tributo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia”* en el cual se revisaron diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana en la cual se estableció en diferentes jurisprudencias el concepto de tributo así:

Son tributos, en términos generales, las prestaciones pecuniarias establecidas por la autoridad estatal, en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos consisten en impuestos, contribuciones y tasas, según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad” (p.13).

Del análisis jurisprudencial y doctrinal podemos concluir que el tributo es, desde el ángulo constitucional, aquel ingreso público coactivo, establecido por ley, que se entrega a un ente público, de forma directa o indirecta, destinado a sufragar el gasto público y cuyo fundamento se halla en los principios de igualdad y solidaridad (p.13).

Los tributos, de acuerdo con Bonilla (2021)), pasan principalmente a través de dos ramas del poder público. La rama ejecutiva conformada por el presidente, gobernado o alcalde se encargan de presentar iniciativas convertidas en proyectos, que pueden ser gestionados y administrados durante el periodo de mandato. Con estos proyectos, se elabora el informe presupuestario, el cual es entregado la rama legislativa conformada por el Congreso de la República, la Asamblea Departamental y el Concejo municipal. Cada nivel de gobierno de la rama legislativa debe revisar, aprobar y reglamentar en materia tributaria.

En concordancia con la Constitución Política de 1991, en su art 150, al Congreso de la República, a nivel nacional, le corresponde realizar las leyes que tengan un alcance nacional. Por otra parte, en su artículo 300, numeral 4, indica que las Asambleas, a nivel departamental, por medio de las ordenanzas decreta tributos y contribuciones indispensables para el correcto cumplimiento de sus funciones. Por último, en el artículo 315, se menciona que los concejos a nivel municipal están facultados para votar por los tributos y gastos locales, que según Bonilla (2021), están relacionadas con la propiedad de tierras y las actividades económicas desarrolladas en el municipio.

5.2.5 Gastos públicos

De acuerdo con Soto (2009), los gastos son salidas de dinero de la caja del tesoro, que deben estar justificadas con un nuevo ingreso. Existen los gastos activos caracterizados por sus consecuencias en ámbitos jurídicos, administrativos, políticos, económicos y sociólogos asociando los diferentes espacios nacionales permitiendo de esta manera la intervención estatal.

5.2.6 Eficiencia del gasto

En un artículo publicado en Dialnet, llamado “*La eficiencia y su importancia en el sector público*” (Rueda López, 2011), frente al concepto de eficiencia indica que hace referencia al despilfarro en la utilización de los recursos; es decir, la obtención máxima de producción con una cantidad determinada de recursos. También se puede formular como la inversión, es decir, utilizar el mínimo de recursos para una producción determinada. En el sector público, se producen servicios públicos, por lo cual se necesita medir la cantidad de recursos usados y la producción obtenida, no obstante, la medición de la producción pública es compleja, dado que no existe un

producto, ni un precio de venta por que en términos generales es intangible, por lo que no se puede medir la sanidad, la educación o el servicio de la policía.

En el artículo presentado por Meléndez (2020), llamado “*Para el análisis de la eficiencia del gasto público en Colombia*”, se indica que para el análisis de la eficiencia del gasto público, se deben tener en cuenta tres aspectos, la eficiencia en la asignación, para que dichos recursos sean asignados teniendo en cuenta las necesidades que van atender; la eficiencia de la administración, lo cual le compete a las entidades públicas que administran los recursos y finalmente la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, frente a este aspecto en Colombia se plantea medir la productividad del gasto público, teniendo en cuenta indicadores de diferentes sectores, utilizando Benchmarking⁵, para establecer la relación entre el gasto realizado con el resultado.

5.2.7 Ejecución presupuestal

Cuando la ley de presupuesto nacional es aprobada por el Congreso de la República, su ejecución inicia el primero de enero del año siguiente. Esta debe contener un anexo que detalla el gasto, y la ejecución es el proceso mediante el cual se materializa el presupuesto nacional junto con la proyección del programa del gobierno de turno. Para el caso de las entidades territoriales, su regulación se encuentra en el decreto 2482 (2012), y en él se establece que el departamento de planeación presentará en el mes de abril de cada año el resultado de las evaluaciones y el nivel de ejecución que se alcanzó en el año anterior y este sirve de base el diseño del presupuesto del siguiente año y en la resolución 036 de 1998, establece la obligatoriedad de realizar registros que podríamos llamar contables de ingresos y gastos.

5.2.8 Recursos de propiedad común

Según Delgado y Muñiz (2012) los recursos naturales son de propiedad común, en otras palabras, son bienes que no tienen costo. Es por ello, que el Estado debe intervenir regulando su consumo, con la finalidad de conservar y preservar el ecosistema. Esta intervención, menciona

⁵ Es el estudio profundizado sobre tus competidores para entender las estrategias y mejores prácticas utilizadas por ellos. Siendo así, este análisis permite que tu empresa reproduzca o adapte algunas de las acciones para atraer al público y reconquistarlo (Salesforce LATAM, 2021).

suele estar acompañada del establecimiento de pagos por parte de los usuarios tales como licencias o cuotas.

5.2.9 Infraestructura turística

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2021) presentó un informe llamado *“Política de infraestructura turística, propendiendo por la articulación eficiente para el fomento de la infraestructura turística estratégica en Colombia”*, este contiene la política de infraestructura turística de Colombia, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2018), en el cual se establece la estrategia denominada: “más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo” (p.5). Esta estrategia tenía como objetivo “generar herramientas de gestión y coordinación interinstitucional público - privada para articular los requerimientos y necesidades del sector turístico en el desarrollo de la infraestructura turística del país para dinamizar la inversión extranjera y nacional en el desarrollo de plantas y servicios turísticos de talla mundial” (p.5).

Para el desarrollo de esta política, se plantearon algunas estrategias entre las cuales está el desarrollo de infraestructura sostenible para el turismo, todas estas buscan fortalecer el sector turístico en Colombia, para que sea uno de los principales sectores que aporten a la economía nacional (Restrepo et al., 2021). En este informe se evidenció que Colombia está en crecimiento frente a la oferta turística y esta situación trae consigo requerimientos para fortalecer y fomentar la infraestructura turística. Seguidamente El informe establece definiciones de infraestructura turística, haciendo referencia a algunos conceptos como el dado por Boullón (2006) quien indica que, en primer lugar el sistema turístico se compone de atractivos turísticos y planta turística, los primeros son para este autor, sitios naturales, museos y manifestaciones culturales, folklore, realizaciones técnicas, científicas o artísticas contemporáneas, acontecimientos programados (ferias, carnavales, eventos deportivos) y el segundo componente está a su vez compuesto por equipamiento e instalaciones, la primera comprendería, la capacidad hotelera, la capacidad de alimentación, el esparcimiento y otros servicios, mientras que la segunda, comprendería Marinas, espigones, muelles, observación submarina, miradores, circuitos de senderos, teleféricos, funiculares, piscinas, pasarelas, puentes, juegos infantiles, otros deportes, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, se indica que la infraestructura turística puede comprender: medios de transporte, de comunicación, infraestructura de sanidad, energía y los atractivos turísticos, sitios naturales, museos, manifestaciones culturales, entre otros.

Otro concepto que se señala en el informe de Restrepo et al. (2021), es de Pasanasiuk (1997), la estructura de la infraestructura turística consiste en:

- Infraestructura turística típica: facilidades de acomodación, servicios de llegada de turistas, información turística, caminos, entre otros.
- Infraestructura para el turismo: facilidades de transporte (vías y puntos de transporte), instalaciones comerciales y servicios (p.21).

Elementos que no pueden ser clasificados de manera inequívoca, cuya función y resultados sirven al propósito para el que fueron construidos: gastronomía, facilidades de acompañamiento (deporte, ocio, cultura y entretenimiento).

Considerando lo expuesto por Pasanasiuk (1997), y Boullón (2006), se podría decir que la infraestructura turística es un conjunto de bienes servicios de diferente especie que le permite al destino turístico, atender a los turistas de manera óptima y tener elementos diferenciadores que los hagan atractivos y competitivos frente a otros destinos. Esto genera un beneficio general, tanto para los turistas como para la población que habita y trabaja en el destino turístico, dado que esto genera una dinámica comercial creciente.

5.2.10 Competitividad de la infraestructura turística en Colombia

En el informe del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2021) se realiza una descripción de la competitividad de Colombia en el sector turístico. En primer lugar, se hace mención del concepto de competitividad turística regional dado por el Centro de Pensamiento Turismo de Colombia (2019), el cual la define como:

La capacidad que tiene un destino para insertarse en los mercados de manera sostenible, mediante la articulación de los actores públicos y privados y la creación de productos diferenciados de alta calidad, innovadores y atractivos, que generen experiencias positivas y alto valor agregado al turista y visitante. Por tanto, la competitividad del destino se construye a partir de la planificación y gestión estratégica de las ventajas comparativas y competitivas, de tal forma que se potencie el desarrollo socioeconómico y se conserven tanto los recursos culturales y sociales, como los servicios ecosistémicos del destino” (p.

17).

Seguidamente, se presenta la evaluación desarrollada por el Foro Económico Mundial (ONUSIDA, 2007), aplicada a 136 países, en el cual se evaluaron 13 aspectos, en 2015 se realizó un cambio metodológico en la evaluación por lo cual se incluyeron subíndices, entre los cuales se encuentra la infraestructura turística, infraestructura de transporte aéreo y terrestre entre otros (ver figura 3).

Figura 3

Índice de competitividad de viajes y turismo: subíndices y pilares



Nota. Tomada de *Política de Infraestructura Turística*, por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020)

Como se puede evidenciar en la figura 3, lo que se hizo fue crear 4 pilares básicos de índice de competitividad de viajes y turismo; ambiente propicio, en el cual se tienen en cuenta cinco ítems, para la calificación, el otro es el de políticas y condiciones propicias para competitividad de precios en la industria de viajes y turismo (T&T por sus siglas en inglés), en el cual se tienen en cuenta 4 ítems para su calificación, seguidamente se incluyó el índice de infraestructura el cual se

compone de tres ítems y finalmente el índice de recursos naturales y culturales, compuesto por dos ítems.

Teniendo en cuenta estos subíndices, la calificación se hacía por cada uno de ellos, en promedio en el año 2019, Colombia se ubicó en el puesto 55 a nivel global, y en puesto 5 en Suramérica, presentando una mejora en la puntuación del índice de infraestructura, no obstante, continúa siendo uno de sus puntos más débiles en este análisis de competitividad, el peor puesto que ocupó Colombia entre los 140 países, se encuentra en los subíndices de seguridad (puesto 133), ambiente de negocios (puesto 124), priorización de viajes y turismos (puesto 103), infraestructura vial y portuaria (puesto 109) y finalmente en infraestructura de servicios turísticos (puesto 82), lo anterior es un indicativo de se debe priorizar el mejoramiento en estos aspectos, para mejorar la competitividad de Colombia en el sector turístico (Restrepo et al., 2021).

Los anteriores puntajes, en cuanto a infraestructura turística, mantiene a Colombia en el promedio de América en cuanto a infraestructura aeroportuaria, pero en área de infraestructura vial y portuaria, se ubica por debajo de este promedio, por lo cual se hace un llamado para que se trabaje en esas áreas, para que Colombia mejore su puntuación, eso sí teniendo en cuenta que el desarrollo de estos punto no dependen única y exclusivamente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sino que también otras ramas o entidades del sector público, como el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, entidades territoriales, el Instituto Nacional de Vías y la Agencia Nacional de Infraestructura, por tal razón el trabajo debe realizarse de manera conjunta y articulada, para que los proyectos puedan desarrollarse de manera óptima (Restrepo et al. 2021).

5.3 Marco jurídico

El territorio de San Andrés, y Providencia antes de la Constitución Política de 1991 era una intendencia nacional creada por la ley 52 (1912), pero con la nueva constitución, Colombia eliminó lo que eran intendencias y comisarías, para el caso del Archipiélago de San Andrés y Providencia en su artículo 309 se le dio la categoría de departamento así:

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que, en materia administrativa, de *inmigración* [énfasis propio], fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el

legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

Teniendo en cuenta esta norma constitucional y las condiciones especiales del nuevo departamento con base en el artículo 42 transitorio de la Constitución Política (1991), el cuál establecía que “mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará por decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo”, el presidente de la época Cesar Gaviria Trujillo⁶ expidió el decreto 2762 (1991), “por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. En este decreto se implementaron normas y requisitos para los residentes de las islas y requisitos para quienes ingresaran a la isla de forma temporal y/o como turistas, y por ello en el artículo 14 de este decreto indica que:

...los que deseen visitar el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en calidad de turistas, deberán:

- a) Obtener la tarjeta de turista, mediante procedimientos expeditos, a través de las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de las líneas aéreas u oficinas de transporte marítimo de pasajeros.
- b) Presentar a los funcionarios competentes al momento del arribo al territorio insular, la tarjeta que los identifica como turistas.

⁶ Presidente de la República de Colombia en el periodo de 1990 a 1994.

Igualmente, en el artículo 32 de este decreto se designó a la asamblea del departamento la facultad para determinar el costo de esta tarjeta.

Adicionalmente en el decreto 2762 (1991), es su parte considerativa establece: “que están en peligro los recursos naturales y ambientales del archipiélago por lo que se hace necesario tomar medidas inmediatas para evitar daños irreversibles del ecosistema”, sin embargo, no se menciona o se direcciona que el recaudo obtenido por el cobro de la tarjeta de turismo deba ser invertido en conservar, mejorar o recuperar los recursos naturales de la isla.

Aunado a lo anterior, en el año de 1993 se expidió la ley 47 (1993), la cual estableció como objetivo lo siguiente:

ARTÍCULO 1º Objeto de la Ley. Esta Ley tiene por objeto dotar al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de un estatuto especial que le permita su desarrollo dentro del marco fijado por la Constitución, en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas.

Con base a este objetivo, se creó la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, en el artículo 19:

Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase 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 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.

Y el artículo 20 de la ley 47 (1993) facultó a la Asamblea Departamental para establecer el monto de esta contribución y se le dio una destinación específica a esta recaudación:

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 del departamento y la preservación de los recursos naturales.

Está ley y el decreto 2762 (1991), fueron el fundamento del estatuto tributario del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina contenido en la ordenanza 020 de 2006 expedida por la asamblea departamental del archipiélago. En el capítulo XIX se encuentra lo regulado frente a la tarjeta turística y uso de la infraestructura pública turística, estableciendo frente al primer tributo que tiene un origen legal y que se aplica a todos los turista y residentes temporales del archipiélago (artículo 258), también se establece el hecho generador (artículo 259), el sujeto pasivo (artículo 260) y el monto⁷ (artículo 262), que para la época fue de veintiséis mil pesos (\$26.000=) de los cuales \$20.000= corresponden a la tarjeta de turismo y \$6.000= para la contribución de la infraestructura pública turística, es decir el 76.92% y el 23.08% respectivamente.

A partir de la expedición de esta ordenanza, cada año la Asamblea Departamental hace el reajuste al valor de la tarjeta turística y la contribución por el uso de la infraestructura pública turística.

⁷ En la actualidad este artículo fue modificado por decreto 1086 del 27 de diciembre de 2023, donde se reajustó el valor para la tarjeta de turismo a \$104.000 y la contribución para el uso de la infraestructura pública turística a \$33.000.

6. Diseño metodológico

6.1 Tipo de la investigación

Teniendo en cuenta los antecedentes y las conclusiones obtenidas, se evidenció que actualmente no existen escritos que aborden el objeto de estudio de este trabajo de grado. Es por ello que, se optó por una investigación de tipo exploratoria-descriptiva, que de acuerdo con Méndez (2000) el tipo exploratorio permite habituarse con las características de la acontecimiento o elemento que se investiga, además es el inicio de nuevas investigaciones que puedan darse en el futuro. Adicionalmente, como se pretende dentro del trabajo, caracterizar el fenómeno abordado y descubrir asociaciones entre las variables, se consideró importante el tipo de investigación descriptiva en la misma.

Para lograr los objetivos, se realizó una aproximación con la recolección y examinación de datos cuantitativos, como la información presupuestaria y cualitativos, tales como los conceptos, descripciones y contextos de la San Andrés Islas junto a las leyes en torno a la tarjeta de entrada a la Isla. Es por ello, que el método de la investigación es mixto, es decir, cualitativo y cuantitativo. Aunado a lo anterior, se utilizó el método comparativo, que de acuerdo con Pliscoff y Monje (2003) intensifica la capacidad para describir fenómenos, que para esta investigación será utilizado al comparar años y algunas ciudades y departamentos de la región de Caribe Colombiano.

Debido a la complejidad del problema, se escogió el estudio de caso como una estrategia de investigación. Siguiendo a Yin (2009) los casos de estudio son apropiados para aquellas investigaciones que revisan un suceso contemporáneo en su contexto real. Además, estas revisiones suelen utilizar diversas fuentes de datos. Teniendo en cuenta lo anterior, se toma la decisión de elegir el caso de estudio, ya que permite la comprensión de los tributos que se cobran en la tarjeta de entrada a San Andrés Islas con todas las aristas a considerar.

6.2 Fuentes de información

De acuerdo con Méndez (2000) existen dos tipos de fuentes de información, la primaria y la secundaria. La primera hace referencia a la información que el investigador obtiene de manera directa, es decir, el investigador utiliza una serie de técnicas como la encuestas para la recolección de los datos. La segunda se refiere a la adquisición de investigaciones realizadas por otros investigadores reflejadas en libros, artículos, revistas, etc.

De acuerdo con el tipo de investigación y método mencionados anteriormente, se consideró principalmente el uso de fuente de información secundaria, dado que para la información necesaria no se recolecta por medio de entrevistas y encuestas. La información de carácter cualitativa se obtuvo por medio de:

- La travesía económica del poder: una mirada a la historia de San Andrés.
- Análisis sistemático, de armonización legal y evaluación integral en materia constitucional, jurisprudencial y legal del cobro (tarjeta de turismo) que se realiza a los turistas por la entrada al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Desafíos y obstáculos de la Oficina de Control Circulación y Residencia (OCRE) en el cumplimiento de sus objetivos después de 27 años de existencia en la Isla de San Andrés, Colombia.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Decreto 2762 (1991).
- Ley 47 (1993).

Por otro lado, la información de carácter cuantitativa se recolectó de los presupuestos publicados en el CHIP y los informes de Competitividad Nacional del Consejo Privado de Competitividad.

6.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Para el desarrollo de este estudio de caso, se utilizó principalmente las fuentes de tipo documental, en esta, de acuerdo con Arias (2020), se consultan libros, registros, periódicos, la constitución, etc. así como, los recuentos históricos y las literaturas sobre el contexto.

Tabla 4

Técnicas de recolección de datos

Objetivos específicos	Fuente de información	Técnica
Describir el contexto histórico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que propició la creación de los tributos recaudados a través de la tarjeta de turismo.	La Travesía Económica del Poder: una mirada a la historia de San Andrés. Estatuto Tributario del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ley 47 de 1993 Decreto 2762 de 1991 Constitución Política de Colombia	Análisis documental y de contenido

Objetivos específicos	Fuente de información	Técnica
Describir el presupuesto de ingresos por tarjeta de turismo y los gastos relacionados con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para los años 2009-2023.	Documentos de presupuesto (ingresos y gastos) 2009-2021 del Consolidador de Hacienda de Información Pública (CHIP).	Inferencia Estadística (Indicadores de ejecución presupuestal)
Describir el comportamiento de la competitividad turística del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con la región del Caribe colombiano para los años 2019 - 2023.	Índice Nacional de Competitividad del Consejo privado de Competitividad del 2019-2023 del Consejo Privado de Competitividad.	Interpretación de gráficas

6.4 Fases de la investigación

Tomando en consideración que la investigación es de tipo exploratoria-descriptiva, se menciona a continuación los pasos para el logro de los objetivos específicos:

Fase 1: revisión de la bibliografía que se refiere a las características históricas de San Andrés Islas que dieron origen al tributo.

Fase 2: inspección del histórico jurídico que dio vida al cobro de la tarjeta de entrada a la Isla de San Andrés desde su aparición en el año 1991.

Fase 3: sinterización y examinación de los ingresos y gastos relacionados con la tarjeta de entrada a la Isla de San Andrés en el período 2009 - 2023.

Fase 4: obtención y revisión de los datos sobre competitividad turística de la San Andrés Islas como región en el período 2019 - 2023.

Fase 5: compilación de los resultados obtenidos en la monografía.

7. Contexto histórico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

7.1 Historia

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuenta con una historia especial, dada sus condiciones geográficas y el origen de sus habitantes que, aunque no son nativos, ya que la isla no tenía una comunidad que la habitara de manera permanente, después de la conquista de América, la Isla sí recibió pobladores de diferentes países haciendo que sus residentes tengan aspectos culturales especiales y distintos a los del resto de Colombia (James Cruz, 2014) y que para el desarrollo de este trabajo es preciso conocer.

Inicialmente, para los colonizadores de América el Archipiélago de San Andrés y Providencia no revistió mucha importancia, dado que la barrera coralina y arrecifes que rodean la Isla les significaba gran peligro de encallamiento para sus embarcaciones (Eastman Arango, 2017). Solo hasta 1631 llegó un grupo de ingleses a las islas para asentarse permanentemente en ella a bordo del barco “Sea Flower”. Esta comunidad tenía el objetivo de establecer una sólida comunidad religiosa en las tierras del nuevo mundo, en este caso la isla de Providencia (Kupperman, 1993).

Aparentemente o al menos no hay registros históricos en la actualidad de comunidades o asentamientos fijos, a excepción de los indios Miskitos, una comunidad indígena originaria de Nicaragua que visitaba continuamente la Isla, por lo que se puede deducir que las raíces culturales de los isleños surgen de esta comunidad (Meisel-Roca & Aguilera-Díaz, 2016).

La disputa territorial entre españoles e ingleses por la Isla tomaron mayor relevancia dado que estaba cerca de las rutas de navegación de los barcos españoles y los ingleses quienes hasta el momento ocupaban la isla, pero estos se vieron inmersos en el negocio de piratería, por lo tanto, las autoridades españolas eliminaron este enclave inglés (Newton, 1985). Finalmente, en mayo de 1641 tropas españolas que zarparon desde Cartagena al mando del capitán Díaz Pimienta tomaron el control de Providencia (Segovia Salas, 2002); en 1660, la Isla fue ocupada por el pirata Mansvelt por más de un año. Posteriormente, España retomó su control y en 1670 retiró sus tropas. Por esta razón la isla duró más de 50 años deshabitada (Clemente, 1994).

En 1783 los españoles retomaron el propósito de expulsar a los pobladores de varios enclaves de Centroamérica. Ante esta situación, los habitantes de San Andrés y Providencia negociaron su permanencia en la isla con la condición de convertirse al catolicismo y de declarar la lealtad a la corona española (Eastman Arango, 2017). Para 1821, el francés Luis Aury con sus tropas tomaron el control de las islas y se pusieron al servicio de Simón Bolívar. Consecuencia de ello, en 1822 se izó la bandera de Colombia en las islas por primera vez, además, se firmó su adhesión a la constitución de Cúcuta convirtiendo al Archipiélago en un canto de la provincia de Cartagena; en 1928, los gobiernos de Nicaragua y San Andrés firmaron el tratado Esguerra - Bárcenas reconociendo en él, la soberanía de Colombia sobre las islas. Este tratado fue confirmado en 1930. Desde ese momento las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina forman parte del territorio colombiano insular.

En 1937, siendo San Andrés una intendencia, el gobierno central⁸ envió una comisión para que evaluara las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, dada la alta carga tributaria para sus habitantes y sus condiciones geográficas hacían que pagar impuestos de las importaciones y exportaciones fuera complicado. En consecuencia, el contrabando estaba desbordado. Como solución se empezó a considerar la idea de declarar la Isla como puerto libre (James Cruz, 2014) . El informe presentado por la comisión de 1937 señala textualmente:

La eliminación de la Aduana de San Andrés contribuiría eficazmente a la incorporación de las islas a la economía nacional, en un futuro más o menos remoto; pero el efecto psicológico de la medida sí sería de inmediato, y el espíritu colombiano se haría sentir en los isleños, creando en ellos una sensibilidad nacionalista de que hoy carecen por completo. La labor de colombianismo en que estamos empeñados tiene que estar respaldada en acto que procure el mejoramiento de los isleños, en lo material y en lo espiritual. Vida menos angustiosa y primitiva que la que hoy llevan, facilidades para el incremento su producción agrícola y para el transporte de sus frutos y acercamiento espiritual, abriendo los brazos de la confraternidad cristiana y confiando la educación a maestros idóneos, que conozcan su idioma, respeten sus creencias y los hagan hábiles para participar de los progresos de la civilización.

⁸ Presidente de Colombia para la época (1934-1938): Alfonso López Pumarejo.

La idea de declarar la isla como puerto libre sólo se consolidó en noviembre de 1953 mediante el decreto 2966, en el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla. El presidente también ordenó la construcción de importantes obras para la isla, tales como la carretera de circunvalación que rodea la isla, el aeropuerto, escuelas, hotel de turismo, entre otras. Estas obras cambiaron el aspecto económico y social de la Isla pasando de ser una economía en esencia agroexportadora a ser enfocada al turismo (James 2014), esta situación dio lugar a que se presentará una llegada masiva de personas provenientes de diferentes lugares de Colombia, con la idea de empezar nuevos negocios en este departamento, situación que originó un crecimiento alto de su población.

En 1991, se crea la nueva Constitución Política colombiana, en el artículo 309 se les dio a las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la calidad de departamento y en el artículo 310 se estableció la facultad de tener unas normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico. También se indicó que el departamento podría limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

7.2 Territorio

De acuerdo con el Sistema de Estadísticas TERRIDATA (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2024), el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa, se encuentra ubicado a 755 km (aprox.) de la costa norte continental. Se localiza al noroccidente de Colombia en las coordenadas 12° 35' 37" y 14° 42' de latitud norte y 81° 40' 49" y 81° 43' 13" de longitud oeste, adentrándose en el sector centro-occidental del mar de las Antillas.

La mayor parte de su territorio está conformado de agua y tiene una extensión de 350.000 km² (aprox.), de los cuales 297.000 km² corresponden a mar territorial y 44 km² a tierra firme (Brown Bryan, 2015). Las tres principales islas son, San Andrés con 26 km², Providencia con 17.2 km², y Santa Catalina con 1 km².

Figura 4

Localización del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Nota. Tomado de *Colombia en mapas*, por Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC (2024)

En la figura 4 se puede ver la extensión territorial y del mar territorial del departamento, junto con los cayos que lo componen.

El departamento se encuentra dividido política y administrativamente en dos municipios, Providencia y San Andrés, este último es la capital del departamento. En la siguiente figura se muestra el mapa del departamento, además, se muestra con líneas rojas con las carreteras principales del departamento y el aeropuerto en cada uno de los municipios.

Figura 5

Mapa de las islas



Nota. Tomado de Mapa territorial del Archipiélago, por Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2024)

En este mapa, se aprecian los dos municipios más importantes, San Andrés y Providencia, también se encuentran demarcadas con color rojo las vías principales y la localización de los aeropuertos en cada uno de los municipios.

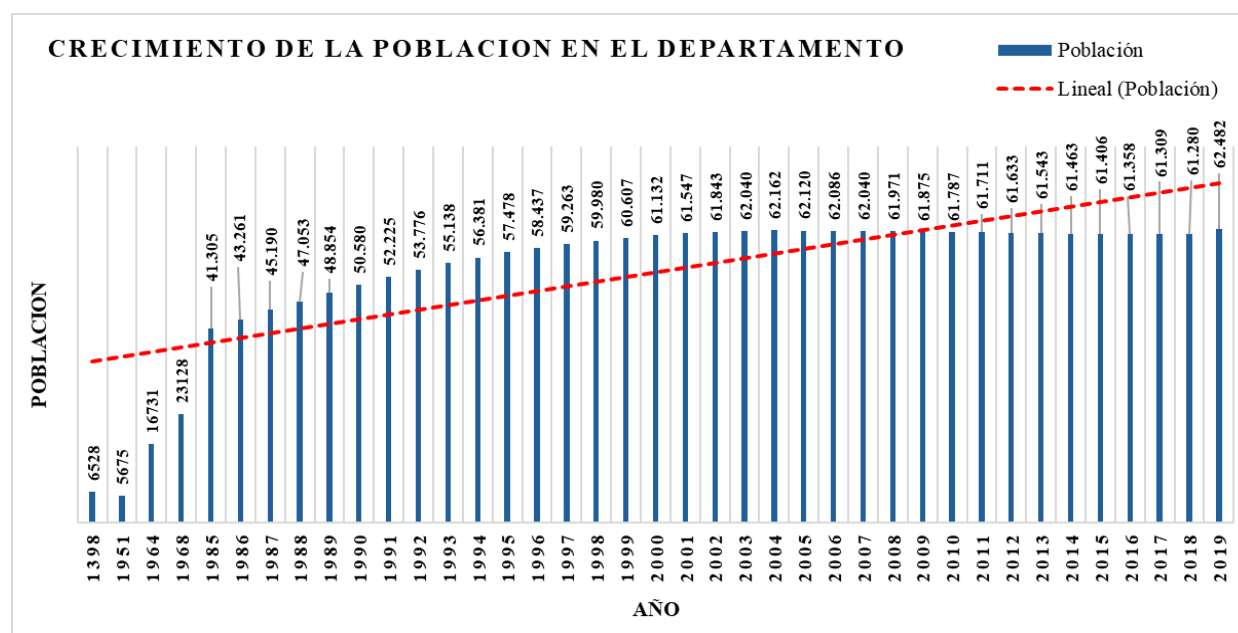
7.3 Su población

En la ficha técnica de indicadores económicos y de desarrollo departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina mencionan que en el último censo del departamento Nacional de Estadística-DANE) (2019) la población total del departamento es de 48.299. Pese a ello, en el documento elaborado por la Secretaría de Planeación Departamental del archipiélago (2020), también se indica que estas cifras no revelan la realidad, dado que el DANE no estaría contando con la población en condición de ilegalidad y que esto se refleja con la diferencia entre la información del censo local y el nacional.

El crecimiento de la demográfico en el departamento se ha presentado de la siguiente manera:

Figura 6

Crecimiento de la población del Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina

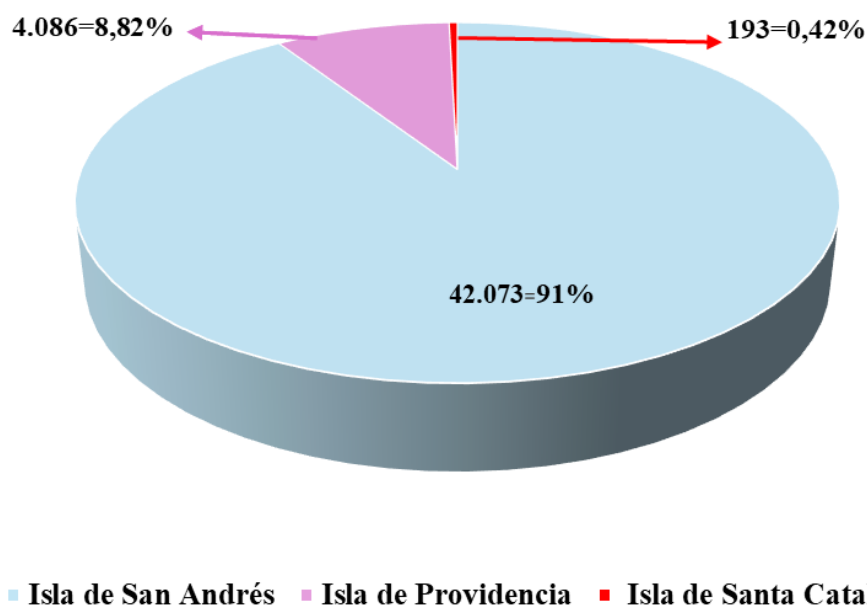


Nota. Tomado de Censo de población y vivienda 2018, por DANE (2019)

En esta gráfica se puede observar que el crecimiento de la población residente en el departamento ha crecido de manera constante y tuvo el mayor porcentaje de crecimiento entre los años 1951 hasta el año 1988, con un promedio de crecimiento porcentual de 25%, por lo cual, la densidad poblacional del departamento pasó de tener 148 habitantes por km² en el año 1398 a tener 1069 habitantes por km² en el año 1988. También, se debe tener en cuenta que la distribución de la población en el departamento ha sido asimétrica, dado que la mayor parte de sus habitantes se encuentra en el municipio de San Andrés, en el año 2019 la encuesta del DANE (2019a) de hábitat y usos socioeconómicos, muestra la siguiente distribución:

Figura 7

Distribución de la población en los municipios del departamento



Nota. Tomada de *Encuesta de hábitat y usos socioeconómicos a 2019*, por DANE (2019a)

Con los datos obtenidos se muestra la siguiente densidad poblacional: municipio San Andrés 1618 habitantes por km², el municipio Providencia 240 habitantes por km² y finalmente Santa Catalina con 193 habitantes por km². Para el municipio de San Andrés, este indicador es bastante alto. Esto teniendo en cuenta que islas que se consideran sobrepobladas como Japón, según información obtenida de datosmacro.com cuentan con 331 habitantes por km². Otro referente para tomar en cuenta son las islas del caribe, por ejemplo, Aruba que tiene una densidad

poblacional de 663 habitantes por km², Curazao 348 habitantes por km² y Jamaica con 266 por km².

Aunado a lo anterior, se debe destacar la ausencia de datos por parte del DANE en relación con la población flotante (turistas) y la población que reside en el departamento de forma irregular. Con ello, se deduce que la densidad poblacional del municipio de San Andrés puede estar muy por encima de las cifras oficiales.

7.4 Recursos naturales

La mayor parte del territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina está compuesto por mar siendo este su principal recurso natural. En consecuencia, en la plataforma continental del Archipiélago se desarrolla la actividad pesquera industrial y artesanal (Brown Bryan, 2015).

El departamento del Archipiélago fue declarado Reserva Mundial de Biosfera por la UNESCO, en el año 2000. La barrera arrecifal de la isla de Providencia es la segunda con mayor extensión en el hemisferio occidental, con 32 km² de largo después de la isla de Belice y la tercera a nivel mundial (James, 2016). Para que un ecosistema sea declarado reserva mundial de biosfera debe cumplir algunas condiciones tales como: poseer una alta biodiversidad, posibilidades de ensayo y demostración de desarrollo sostenible con participación comunitaria, importancia en la conservación y capacidad administrativa de zonificación y manejo (Sánchez Jabba, 2012).

Pese a las condiciones anteriores, Sánchez Jabba (2012) sostiene que el reconocimiento no implicó un manejo distinto o acciones encaminadas a la conservación ambiental. Aunado a lo anterior, se presenta en el Archipiélago un inadecuado manejo de las aguas residuales, por lo que, su disposición final se hace en pozos sépticos que no cumplen con las condiciones técnicas básicas para su tratamiento y estas aguas negras van a parar directamente en el mar.

Por otra parte, su situación con el agua potable es compleja. En el municipio de San Andrés existen dos fuentes de agua principales. Los acuíferos, San Luis con una extensión 8,89 km² y San Andrés con una extensión de 17,3 km² (Bedoya et al. 2010). La recarga de estos acuíferos depende de las precipitaciones que se presenten, por lo cual, en la temporada de verano se presenta menor captación de agua en ellos. Estos acuíferos son concesionados a diferentes particulares, de acuerdo

con lo establecido en el decreto 1515 (2007), a través de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA).

En el artículo presentado por Jiménez (2020) se concluye que existe una diferencia entre el agua que se puede extraer de estos acuíferos, frente a la demanda creciente de agua por parte de la población nativa y mayor proporción de los turistas. Según su investigación los turistas consumen hasta el doble de la cantidad de agua que los residentes. Esto ha llevado a la población nativa a captar agua de lluvia en los techos de las viviendas y realizar de manera artesanal la perforación de pozos domésticos. Sin embargo, se debe resaltar que ambos métodos de captación de agua dependen de las lluvias, por lo tanto, fenómenos climatológicos como el del Niño, ponen a la población y turistas en un alto grado de vulnerabilidad. Es por ello que Jiménez (2020) pronostica el agotamiento de las reservas de agua subterránea ocasionando que el sector turístico, fuente principal de ingresos del departamento, sería insostenible.

Por último, Sánchez Jabba (2012) menciona que la conservación de la reserva Seaflower, implica la inversión de recursos monetarios. En ese sentido recalca que los turistas quienes entre otros disfrutan del ecosistema de Seaflower realizan su aporte a través de la tarjeta de turismo para este fin según con lo establecido en la ley 47 de 1993.

7.5 Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Turismo.

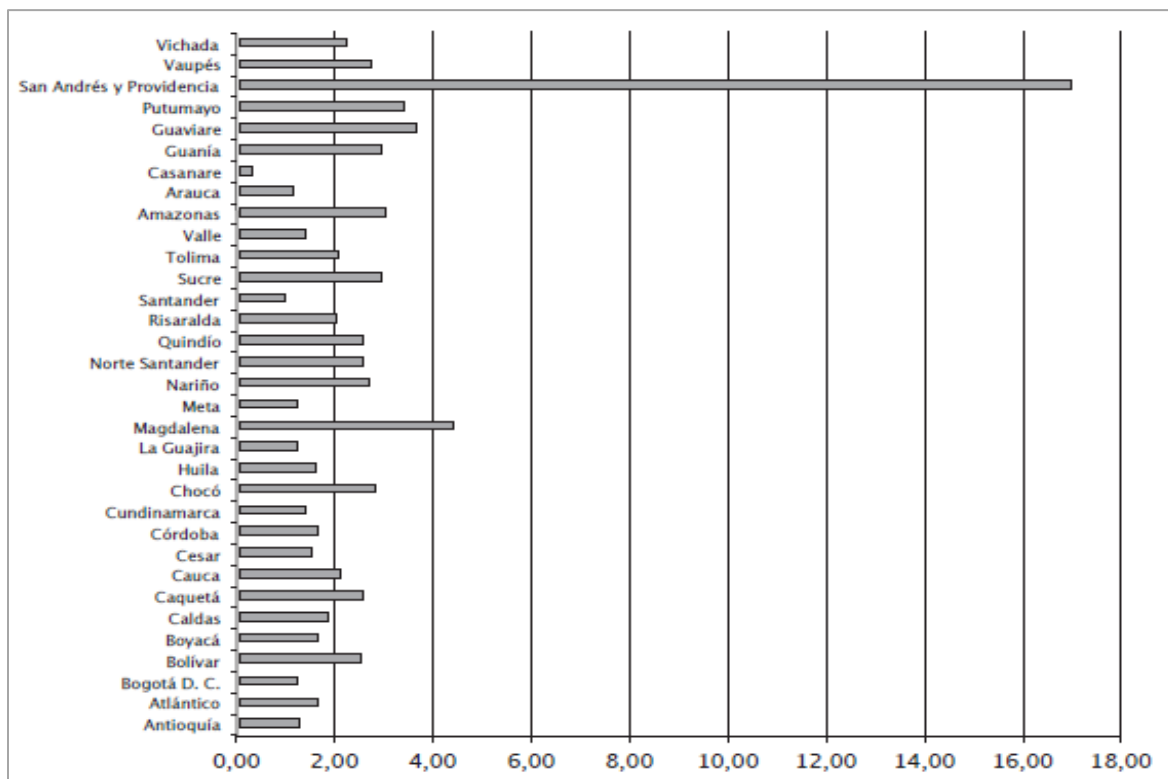
De acuerdo con James Cruz (2014) “la inversión en Turismo se ha identificado como una estrategia de desarrollo económico en muchas regiones y países pobres” (p.37). Esto se debe a tres razones fundamentales: la primera es que el turismo en los países menos desarrollados posee una ventaja competitiva debido a su fauna, flora, clima y cultura sin la contaminación habitual de los países desarrollados; la segunda es que existe una gran zona geográfica que permite la realización de actividades turísticas; la tercera es la cadena económica que se puede entrelazar con diferentes sectores de la economía. Aunado a ello, destaca la ventaja del uso de colaboradores con menos cualificaciones académicas. Es por ello que, en el 2017, “turismo internacional registró ingresos de 1,34 billones de dólares, consolidándose como la tercera mayor categoría de exportaciones del mundo” (Turismo-OMT, 2018).

Desde 2009, en Colombia el turismo aumentó considerablemente gracias a que el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio impulsó un plan estratégico para atraer inversión

extranjera directa en turismo. Por esta razón, con la ley 788 (2002) se establecieron algunos beneficios tributarios para incentivar la inversión en este sector. En San Andrés se evidenció la necesidad de construir un hotel cinco estrellas, por ende, se le otorgó a la cadena hotelera Decameron una concesión para construir el hotel isleño junto con un centro de convenciones. Esto entrelazado a la proyección de ampliar las rutas aéreas nacionales e internacionales aumentando el turismo en un 53% del año 2009 al año 2012 (James Cruz, 2014). El turismo generó aproximadamente 30 mil billones de pesos durante el año de 2011 a nivel mundial. En términos de participación porcentual del turismo de los diferentes departamentos de Colombia en el producto interno bruto, se evidencia que el archipiélago es el departamento que más participación tuvo en este sector.

Figura 8

Participación porcentual del sector servicios de hotelería y restaurantes dentro del PIB departamental a precios corrientes, año 2006



Nota. Tomado de Cruz, J. L. J. (2013). El Turismo como estrategia de desarrollo económico: El caso de las islas de San Andrés y Providencia. Cuadernos del Caribe, (16), 37-56.

Teniendo en cuenta a lo que nos muestra la figura 8, el archipiélago es en un departamento depende principalmente del turismo, el desarrollo de su infraestructura turística debe ser un ítem importante en el plan de inversiones del departamento. Teniendo en cuenta el concepto de Pasanasiuk (1997) y Boullón (2006), esta infraestructura debe incluir un conjunto de bienes y servicios que van desde capacidad hotelera, la capacidad de alimentación, el esparcimiento, medios de transporte, de comunicación, infraestructura de sanidad, energía y los atractivos turísticos.

7.6 Legislación relacionada a la tarjeta de turismo

7.6.1 Constitución política de Colombia 1991

La Constitución Política de Colombia (1991) establece en esencia los principios fundamentales que regirán el país. Por ejemplo, se establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1), también que entre los fines esenciales del Estado se encuentra promover la prosperidad general (artículo 2), seguidamente en el numeral 9 del artículo 95 se fundamentan la creación de tributos, estos de acuerdo con Romero et al. (2012) son ingresos públicos coactivos, establecidos por ley, que se entregan a un ente público, de forma directa o indirecta, destinado a sufragar el gasto público y cuyo fundamento se halla en los principios de igualdad y solidaridad.

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (antes intendencia) fue reconocido como tal el artículo 309 por la constitución, seguidamente, en el artículo 310 se le facultó al departamento para limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas, preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

7.6.2 Decreto ley 2762 de 1991

Como es normal en un proceso de nueva constitución para un país, posterior a la entrada en vigencia de ésta, se hizo necesario expedir leyes, códigos y reglamento que permitieran el desarrollo de la nueva carta magna. Sin embargo, esta tarea podría tardar bastante tiempo en el

Congreso de la República, por esta razón, en el artículo 42 transitorio de la Constitución Política de Colombia se le facultó al gobierno en cabeza del presidente Cesar Gaviria Trujillo la regulación del artículo 310 así:

Mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará por decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo.

Con base en esta facultad, el gobierno expidió el decreto ley 2762 (1991). En la parte considerativa se expresa lo siguiente:

Que el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, *presenta un alto índice de densidad demográfica* [énfasis propio] con lo cual se ha dificultado el desarrollo de las comunidades humanas en las Islas;

Que están en peligro los recursos naturales y ambientales del Archipiélago por lo que se hace necesario tomar medidas inmediatas para evitar daños irreversibles en el ecosistema [énfasis propio];

Que el acelerado proceso migratorio al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es la causa principal del crecimiento de su población [énfasis propio], por lo que se hace necesario adoptar medidas para regular el derecho de circulación y residencia en el territorio insular...

Teniendo en cuenta la parte considerativa expuesta mediante este decreto se establecen regulaciones para limitar la circulación y residencia en el departamento. Además, en el artículo 14 se impone el pago de la tarjeta de turismo. Este tributo se configura como un ingreso que permite llevar a cabo lo establecido en el decreto cumpliendo con lo mencionado por Romero et al. (2012) en relación a su carácter coactivo instaurado en un mandato legal y transferido a un ente territorial público.

Mediante este decreto en su artículo 22 también se creó la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). En él se estableció que su función era dar cumplimiento a las disposiciones del decreto mencionadas con anterioridad. En el artículo 24 se establece que esta oficina debe proponer el diseño de planes y programas de control poblacional, así como, adoptar

y poner en marcha medidas de emergencia tendientes a la solución de eventualidades que pongan en peligro el control de la densidad demográfica.

Finalmente, se estableció que el recaudo de las multas que impusiera la OCCRE serían destinadas a la adecuada aplicación de las medidas contempladas *para el control de la densidad demográfica en el Archipiélago y para la realización de obras de conservación y mantenimiento del medio ambiente en él* [énfasis propio] (art 31). Se debe resaltar que solo habla del dinero que por concepto de multas o infracciones recaude la OCCRE dejando un vacío legal sobre la destinación del ingreso que por concepto de la tarjeta turismo perciba el departamento.

Aunado lo anterior, tal como indica Bray (2019) no hay una conciencia de los habitantes de las islas y muchos menos de la población continental de la gravedad que implica el aumento de la densidad demográfica en el departamento como ha sucedido hasta ahora y las consecuencias que esta situación representa para una vida digna, sostenible y sustentable.

7.6.3 Ley 47 de 1993

Ahora bien, se debe tener en cuenta en la Tarjeta de Entrada a la Isla que es el documento soporte del pago. Dentro de esta, se encuentra el pago a la contribución por el uso de la infraestructura pública turística. Esta fue creada en la ley 47 de 1993. En su artículo 1 expresa que fue promulgada con el objeto de dotar al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de un estatuto especial que le permitiera su desarrollo dentro del marco fijado por la Constitución (artículos 309 y 310) en atención a sus condiciones *geográficas, culturales, sociales y económicas* [énfasis propio]; en el artículo 5 se hace referencia al régimen especial del departamento en cuanto al control de la densidad poblacional; el capítulo VI desarrolla el marco jurídico del régimen presupuestal, fiscal y aduanero; y en el artículo 19 se creó la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que pagarían los turistas y los residentes temporales del departamento. En el artículo siguiente se estableció en cabeza de la administración departamental la facultad de establecer el monto y la destinación de la contribución estableciendo que:

Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las actividades relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y preservación de los recursos naturales.

Posteriormente, en el año 2022 se expide la ley 2203, que adicionó un parágrafo al artículo 20 de la ley 47 de 1993 “Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística”, el parágrafo 3 establece que 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 2o, estarán a cargo de la Contraloría General del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quienes deberán rendir un informe anual al inicio del período de sesiones ordinarias a la Asamblea Departamental sobre la destinación y ejecución de los recursos.

Lo anterior indica que la ley que creó la contribución para el uso de la infraestructura pública turística sí establece una destinación específica de estos recursos. No obstante, lo anterior, se debe indicar que este monto es el menor de los dos tributos que se recaudan en la tarjeta de entrada al archipiélago. En 2023, el valor de la tarjeta de turismo fue de \$94.000 pesos colombianos, mientras que la tarifa de contribución fue de \$30.000, lo que en total se pagaría por la tarjeta de entrada a la isla es \$124.000.

Por esta razón del total del recaudo, solo el 24% tiene una destinación específica establecida en la ley, en consecuencia, el mayor valor recaudado de estos dos tributos, equivalente al 76% son de libre destinación para el departamento, para el año 2024 esta tarifa aumentó en un 11% aproximadamente, quedando en un valor total aproximado de \$137.000.

De acuerdo con el marco normativo expuesto y teniendo en cuenta que tanto la tarjeta de turismo como la contribución por el uso de la infraestructura pública turística tenían una finalidad determinada y expresada en las leyes expuestas, todos los ingresos que el departamento perciba del recaudo de estos tributos deberían, en teoría, estar destinados al control de la densidad demográfica, al mantenimiento y sostenimientos de los recursos medioambientales y al desarrollo de la infraestructura turística.

8. Presupuesto: ingresos y gastos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El presupuesto, bajo las consideraciones de Delgado y Muñiz (2012) y Soto (2009), se configura como una herramienta valiosa para el control y uso de los recursos económicos de carácter público. Ambos autores coinciden en su utilidad para justificar la intervención del Estado. En Colombia, con el decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público se entiende que el presupuesto tiene por objetivo equilibrar los ingresos con los gastos públicos para propiciar el uso eficiente de los recursos y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior y la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público en lo concerniente a la Presentación de Información de Presupuestos en los Estados financieros NIC-SP 24, cada departamento de Colombia debe elaborar un informe presupuestario. Éste tiene características, tales como periodicidad, estructura contable, disposición del gasto y la estimación del ingreso (Delgado Rivero & Muñiz Pérez, 2012).

La elaboración del presupuesto por designación constitucional (artículo 305), le corresponde al gobernador de cada uno de los departamentos de Colombia, una vez elaborado se envía al órgano legislativo, en este caso la Honorable Asamblea Departamental, quienes aprueban y asignan los recursos, usualmente la elaboración de estos presupuestos va de la mano con el proyecto político del gobernador de turno.

Como resultado, el informe presupuestario aprobado, de acuerdo a las NIC-SP 24, debe plasmar ingresos estimados o cuentas por cobrar esperadas dentro del período anual con base a los planes corrientes y condiciones económicas, así como los gastos o desembolsos aprobados por la Asamblea Departamental.

8.1 Presupuesto de ingresos

En Colombia, se elaboran dos informes de presupuesto, por un lado, se encuentra el presupuesto de ingresos y por otro, el de gastos. En términos de Alijarde (2010) los ingresos presupuestarios son flujos destinados a financiar gastos presupuestarios. De igual forma, Delgado y Muñiz (2012) indica que los ingresos son la suma de todos los dineros recibidos de originados por el cobro de impuestos, transferencias, activos financieros entre otros con el fin de realizar los gastos.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que en el Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP (Contaduría General de la Nación, 2024) se publican dos informes de ingresos. El primero es la planeación de ingresos que es lo que se espera obtener en el año en cuestión y el segundo es el ingreso ejecutado, que es el percibido realmente por el departamento.

Entendiendo que los ingresos pueden ser clasificados, la directora general del presupuesto público nacional en la Resolución 0042 de 2019 “establece el catálogo de clasificación presupuestal y otras disposiciones para su administración”, que para los ingresos es la siguiente:

Tabla 5

Clasificación presupuestal

Nivel	Especificación	Clasificación
A. Nivel rentístico	Ingresos corrientes	
	Recursos de capital	
B. Subnivel rentístico	Para ingresos corrientes	Ingresos tributarios
		Ingresos no tributarios
C. Nivel 3	Para ingresos corrientes: ingresos tributarios	Impuestos directos
		Impuestos indirectos
		Contribuciones
		Tasas y derechos administrativos
		Multas, sanciones e intereses de mora
		Derechos económicos por uso de recursos naturales.
		Venta de bienes y servicios
		Transferencias corrientes

En la tabla 5, se muestra la clasificación presupuestal de los ingresos, según el nivel, la especificación y finalmente la clasificación.

El desarrollo del presente trabajo, se enfoca en los ingresos que se obtienen en el departamento por el cobro de la tarjeta de turismo, que según la información publicada en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP (Contaduría General de la Nación, 2024), se encuentran clasificados así: Ingresos corrientes/Ingresos tributarios/Impuestos directos/tarjeta de turismo.

De la anterior clasificación se puede observar que, en el presupuesto del departamento, la tarjeta de turismo corresponde a un impuesto directo. Además, no se discrimina entre ingreso por

la tarjeta de turismo y la porción correspondiente de la contribución por el uso de la infraestructura pública turística.

8.1.1 Ingreso presupuestado de la tarjeta de turismo

Entendiendo la clasificación del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se han recopilado las cifras conectadas directamente al ingreso esperado de la tarjeta de turismo, así como, los rubros presupuestales de ingresos tributarios y la totalidad de los ingresos pronosticados en el departamento desde el año 2009 hasta el 2020. Para los años 2021 al 2023 se ha realizado una regresión lineal simple con los 12 años recolectados anteriormente con R^2 de 0.94 para el ingreso total presupuestado, 0.91 para ingresos tributarios y 0.85 para la tarjeta de turismo. Se opta por este método estadístico debido a la ausencia de información de estos últimos 3 años.

Tabla 6

Ingreso presupuestado de la tarjeta de turismo

Año	Ingreso Total Presupuestado (A)	Ingresos Tributarios (B)	Ingreso tarjeta de turismo (C)	% Part. (C/A)	% Part. (C/B)
2009	\$153.671 M	\$30.781 M	\$8.562 M	6%	28%
2010	\$167.188 M	\$34.476 M	\$9.063 M	5%	26%
2011	\$178.065 M	\$37.246 M	\$9.516 M	5%	26%
2012	\$189.193 M	\$40.085 M	\$9.992 M	5%	25%
2013	\$270.926 M	\$44.349 M	\$11.000 M	4%	25%
2014	\$367.422 M	\$36.794 M	\$11.606 M	3%	32%
2015	\$406.331 M	\$54.065 M	\$12.400 M	3%	23%
2016	\$431.813 M	\$61.392 M	\$16.000 M	4%	26%
2016	\$431.813 M	\$61.392 M	\$16.000 M	4%	26%
2017	\$442.510 M	\$113.583 M	\$65.025 M	15%	57%
2018	\$347.005 M	\$119.180 M	\$70.951 M	20%	60%
2019	\$501.522 M	\$126.143 M	\$73.791 M	15%	58%
2020	\$563.156 M	\$146.463 M	\$79.717 M	14%	54%
2021	\$573.174 M	\$140.992 M	\$78.883 M	14%	56%
2022	\$609.832 M	\$151.855 M	\$86.178 M	14%	57%
2023	\$646.490 M	\$162.719 M	\$93.473 M	14%	57%
TOTAL	\$5.848.296 M	\$1.300.123 M	\$636.157 M	11%	49%

Nota. Elaboración propia con las cifras del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las cifras están expresadas en millones de pesos colombianos.

De las cifras, obtenidas en la tabla 6, se puede concluir que el ingreso presupuestado por la tarjeta de turismo constituye en promedio el 11% de los ingresos corrientes del departamento, y 49% de los ingresos tributarios del mismo, lo cual hace que el ingreso por este concepto represente uno de los recaudos más fundamentales del departamento. Esta importancia dentro del presupuesto de ingresos fue aumentando con el pasar de los años. En 2015 tuvo la participación más baja con 23% de los ingresos tributarios. Por el contrario, la más alta fue en 2018 con 60%.

Además, el ingreso por la tarjeta de turismo presenta una pendiente positiva, en otras palabras, tiene un aumento a través de los años. Por ejemplo, en el año 2016 se recaudó por este concepto la suma de 16.000 millones y en el año 2017 esta cifra ascendió a \$65.025 millones, lo cual representa que por este concepto se proyectó en presupuesto un recaudo que cuadruplicó la cifra inicial.

8.1.2 Ingreso ejecutado de la tarjeta de turismo

Tal como se realizó la recolección de cifras de la tabla 6, se ha construido la tabla 7. Sin embargo, para esta construcción se han tomado las cifras del ingreso ejecutado, es decir, el importe real que el departamento ha recaudado cada año en el período investigado. Nuevamente, se ha realizado una regresión lineal simple para los años 2021 al 2023 con los 12 años recolectados con R^2 de 0.90 para el ingreso total ejecutado, 0.78 para ingresos tributarios y 0.72 para la tarjeta de turismo.

Tabla 7

Ingreso ejecutado de la tarjeta de turismo

Año	Ingreso Total Ejecutado (A)	Ingresos Tributarios (B)	Ingreso tarjeta de turismo (C)	% Participación (C/A)	% Participación (C/B)
2009	\$123.470 M	\$34.676 M	\$8.572 M	7%	25%
2010	\$127.257 M	\$37.803 M	\$9.683 M	8%	26%
2011	\$146.431 M	\$44.991 M	\$12.162 M	8%	27%

Año	Ingreso Total Ejecutado (A)	Ingresos Tributarios (B)	Ingreso tarjeta de turismo (C)	% Participación (C/A)	% Participación (C/B)
2012	\$147.838 M	\$45.485 M	\$13.567 M	9%	30%
2013	\$192.645 M	\$52.716 M	\$14.760 M	8%	28%
2014	\$209.566 M	\$55.175 M	\$17.223 M	8%	31%
2015	\$202.771 M	\$72.822 M	\$22.634 M	11%	31%
2016	\$277.443 M	\$108.597 M	\$56.468 M	20%	52%
2017	\$348.025 M	\$125.257 M	\$73.068 M	21%	58%
2018	\$311.460 M	\$120.627 M	\$75.678 M	24%	63%
2019	\$560.887 M	\$132.737 M	\$73.386 M	13%	55%
2020	\$510.746 M	\$66.403 M	\$26.340 M	5%	40%
2021	\$503.358 M	\$127.433 M	\$70.934 M	14%	56%
2022	\$540.304 M	\$135.535 M	\$76.673 M	14%	57%
2023	\$577.250 M	\$143.636 M	\$82.412 M	14%	57%
Total	\$4.779.451 M	\$1.303.893 M	\$633.561 M	13%	49%

Nota. Elaboración propia con las cifras del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las cifras están expresadas en millones de pesos colombianos.

De la tabla 7 se observa que el rubro por la tarjeta de turismo ha aumentado constantemente cada año, excediendo las cifras presupuestadas inicialmente. Además, el mayor recaudo fue en el año 2018 con \$73.068 millones de pesos colombianos con una participación del 63% en los ingresos tributarios, así como 24% en el ingreso total ejecutado. Adicionalmente, se confirma que los ingresos por la tarjeta mantienen una tendencia positiva. Cabe destacar que, en los años 2019 y 2020 hubo una disminución producto de la pandemia COVID-19.

Por otro lado, se corrobora con los importes reales del presupuesto que la sumatoria de los rubros obtenidos por la tarjeta de turismo constituyen el 49% de los ingresos tributarios, es decir, que aproximadamente la mitad de estos ingresos tienen por origen este concepto. Además, este tributo tiene una participación del 13% aumentando en 4 puntos porcentuales del presupuesto de ingresos de la tabla 6.

8.2 Presupuesto de gastos

De acuerdo con Alijarde (2010), los gastos presupuestarios son flujos que permiten la cancelación de obligaciones y la adquisición de bienes públicos. Este concepto de gasto público

concuerta con lo mencionado por Soto (2009), sin embargo, el mismo agrega que el desembolso de dinero de la caja del tesoro permite la intervención estatal.

Para este apartado, también la directora general del presupuesto público nacional con la Resolución 0042 (2019) “... establece el catálogo de clasificación presupuestal” pronunciado lo siguiente en relación a los gastos:

Por tipo: funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

Este trabajo se enfoca en los gastos de inversión, atendiendo a la exposición de motivos del constituyente Raimundo Emiliani Román (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), así como, a la finalidad decreto 2762 (1991) y ley 47 (1993), los cuales mencionan que los ingresos obtenidos por la tarjeta de turismo debe contribuir a la protección de la identidad cultural de los raizales y preservar el ecosistema, de la misma manera que mejorar, mantener, adecuar y modernizar la infraestructura pública turística del departamento.

Por lo anterior, se recolectaron las cifras relacionadas a la inversión en infraestructura, atendiendo a lo expuesto por Boullón (2006) y Pasanasiuk (1997) refiriendo que la infraestructura turística es el conjunto de bienes y servicios que permiten atender a los turistas y destacarse por su atractivo y competitividad. Por lo anterior, se escogieron los siguientes conceptos del presupuesto de gastos:

Infraestructura:

- Edificios públicos.
- Alcantarillados y redes.
- Acueductos y plantas.
- Construcción y pavimentación de calles urbanas.
- Casas de cultura, bibliotecas y similares.
- Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector.
- Programas especiales de desarrollo turístico.
- Otros gastos en construcción de infraestructura propia del sector.
- Otros gastos en mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector.
- Adquisición de infraestructura propia del sector.
- Mataderos, plazas de mercado, cementerios.

De igual manera, se recolectaron las cifras relacionadas con el cuidado de los recursos naturales, que son propiedad común y de acuerdo a las legislaciones mencionadas se debe

preservar el ecosistema propio de San Andrés Islas. Por lo tanto, se escogieron los siguientes conceptos:

Ambiente:

- Escenarios deportivos y parques
- Programas de saneamiento ambiental
- Protección y dragado de cuencas y hoyas hidrográficas

La sumatoria de estos conceptos se ve reflejado en las tablas 8 y 9, tanto del presupuesto de gastos como de los gastos ejecutados en el período investigado. Tal como se realizó en los ingresos, para los gastos también se emplea una regresión lineal simple para los años entre 2021 a 2023 con los años comprendidos entre 2009 hasta 2020.

8.2.1 Equilibrio entre ingresos y gastos

Como mencionó el decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el presupuesto debe equilibrar los ingresos que se obtendrán con el fin de financiar los gastos planeados para el período. Atendiendo lo anterior, los presupuestos de ingresos y gastos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina deberían presentar participación del gasto sobre el ingreso del 100% o cercano a él.

8.2.2 Ingresos presupuestarios versus gastos presupuestarios

Por lo anterior, se ha realizado una comparación entre los ingresos presupuestarios percibidos por la tarjeta de turismo y los gastos presupuestarios relacionados con el cuidado del medio ambiente y la infraestructura turística del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el período comprendido entre 2009 y 2023. Se ha realizado una regresión lineal simple para los años 2021 al 2023 con los 12 años recolectados desde 2009 hasta 2020 obteniendo un R^2 de 0.19 para el presupuesto en gasto ambiental, 0.92 para el presupuesto en gasto en infraestructura y 0.81 para la sumatoria de los gastos presupuestados. Al revisar el comparativo, se observa que, en todos los años, con excepción del año 2011, se presupuestaron gastos que sobrepasan el ingreso, que es el encargado de financiar los programas de inversión. El año en el que se presupuestó gastos 10 veces mayores al ingreso fue 2014 con \$122.137 M. Este mismo comportamiento se vio reflejado en los años 2015 y 2016, presupuestando 8 y 6 veces más que los ingresos, respectivamente.

Tabla 8*Ingresos presupuestarios versus gastos presupuestarios*

Años	Ingreso tarjeta de turismo (A)	Gasto Ambiental (B)	Gasto Infraestructura (C)	Total Gasto (B+A)=D	% Participación (D/A)
2009	\$8.562 M	\$5.627 M	\$5.288 M	\$10.915 M	127,49%
2010	\$9.063 M	\$6.912 M	\$6.239 M	\$13.152 M	145,11%
2011	\$9.516 M	\$1.790 M	\$4.286 M	\$6.076 M	63,85%
2012	\$9.992 M	\$2.993 M	\$25.784 M	\$28.777 M	287,99%
2013	\$11.000 M	\$2.156 M	\$48.670 M	\$50.825 M	462,05%
2014	\$11.606 M	\$54.933 M	\$67.204 M	\$122.137 M	1052,37%
2015	\$12.400 M	\$37.328 M	\$67.092 M	\$104.420 M	842,10%
2016	\$16.000 M	\$42.525 M	\$54.436 M	\$96.961 M	606,01%
2017	\$65.025 M	\$15.960 M	\$91.608 M	\$107.568 M	165,43%
2018	\$70.951 M	\$9.793 M	\$76.471 M	\$86.264 M	121,58%
2019	\$73.791 M	\$20.704 M	\$93.533 M	\$114.237 M	154,81%
2020	\$79.717 M	\$15.707 M	\$82.449 M	\$98.156 M	123,13%
2021	\$78.883 M	\$28.476 M	\$108.422 M	\$136.898 M	173,54%
2022	\$86.178 M	\$30.082 M	\$117.114 M	\$147.197 M	170,81%
2023	\$93.473 M	\$31.688 M	\$125.807 M	\$157.495 M	168,49%
TOTAL	\$636.157 M	\$306.677 M	\$974.403 M	\$1.281.080 M	201,38%

Nota. Elaboración propia con las cifras del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las cifras están expresadas en millones de pesos colombianos.

En términos generales, en la tabla 8 se evidencia que los ingresos presupuestarios y gastos presupuestarios no cumplen con el decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público referente a mantener un equilibrio entre ambos. Al realizar la sumatoria de todos los años entre 2009 y 2020, se encuentra que los gastos programados son el doble de los ingresos, impidiendo de esta manera, una correcta distribución y asignación de los mismos.

8.2.3 Ingresos ejecutados versus gastos ejecutados

Tal como se realizó en la tabla 9, se elaboró una comparación entre el recaudo real de los ingresos percibidos por la tarjeta de turismo y los gastos realmente ejecutados que tuvieran

relación con el cuidado del medio ambiente y la infraestructura turística del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el período comprendido entre 2009 y 2023. Se ha realizado una regresión lineal simple para los años 2021 al 2023 con los 12 años recolectados desde 2009 hasta 2020 obteniendo un R^2 de 0.19 para gasto ejecutado en ambiental, 0.92 para gasto ejecutado en infraestructura y 0.81 para la sumatoria de los gastos ejecutados.

Tabla 9

Ingresos ejecutados versus gastos ejecutados

Años	Ingreso tarjeta de turismo (A)	Gasto Ambiental (B)	Gasto Infraestructura (C)	Total Gasto (B+A)=D	% Participación (D/A)
2009	\$8.572 M	\$355 M	\$2.403 M	\$2.758 M	32,18%
2010	\$9.683 M	\$2.187 M	\$9.000 M	\$11.187 M	115,53%
2011	\$12.162 M	\$60 M	\$5.492 M	\$5.552 M	45,65%
2012	\$13.567 M	\$1.772 M	\$6.949 M	\$8.720 M	64,28%
2013	\$14.760 M	\$3.860 M	\$7.331 M	\$11.191 M	75,82%
2014	\$17.223 M	\$8.596 M	\$3.730 M	\$12.327 M	71,57%
2015	\$22.634 M	\$7.207 M	\$29.359 M	\$36.566 M	161,55%
2016	\$56.468 M	\$7.335 M	\$9.385 M	\$16.720 M	29,61%
2017	\$73.068 M	\$1.204 M	\$13.728 M	\$14.932 M	20,44%
2018	\$75.678 M	\$2.791 M	\$12.881 M	\$15.671 M	20,71%
2019	\$73.386 M	\$12.665 M	\$42.488 M	\$55.153 M	75,15%
2020	\$26.340 M	\$2.582 M	\$18.131 M	\$20.713 M	78,64%
2021	\$70.934 M	\$7.493 M	\$26.857 M	\$34.350 M	48,42%
2022	\$76.673 M	\$7.997 M	\$28.926 M	\$36.923 M	48,16%
2023	\$82.412 M	\$8.501 M	\$30.995 M	\$39.496 M	47,92%
TOTAL	\$633.561 M	\$74.605 M	\$247.654 M	\$322.259 M	50,86%

Nota. Elaboración propia con las cifras del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las cifras están expresadas en millones de pesos colombianos.

De los resultados obtenidos en la tabla 9, se puede concluir que la ejecución del presupuesto es el 50,86%, lo cual es una cifra muy baja en ejecución, es decir que, el cumplimiento de las inversiones presupuestadas es deficiente, más aún cuando en los presupuestos siempre se ha excedido las cifras del gasto frente al ingreso, lo cual puede generar una falsa expectativa frente a lo que se espera por parte de la administración departamental.

También, se evidencia que los informes de ejecución del departamento tampoco cumplen con el decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público en lo referente a equilibrar los gastos con los ingresos.

8.3 Indicadores de desempeño y gestión

Para finalizar, se ha utilizado el cuarto componente “Indicadores de desempeño y gestión” de la propuesta de Rodríguez et al. (2020), para un “sistema de control de gestión y evaluación presupuestaria”. En este componente se recolectan indicadores de eficiencia de ingresos y gastos que sirven como herramientas para evaluar, evidenciar y medir el porcentaje de cumplimiento de los objetivos.

Para aplicar los indicadores de eficiencia se tomaron las cifras de ingresos presupuestarios e ingresos ejecutados originados por la tarjeta de turismo (TT), así como, gastos presupuestarios y gastos ejecutados reflejados en la tabla 10 y la tabla 11 en el período comprendido entre 2009 hasta 2023 obteniendo la siguiente información:

Tabla 10

Eficiencia de los ingresos

Años	Ingreso Presupuestado (TT) (A)	Ingreso Ejecutado (TT) (B)	Eficiencia de Ingresos (A/B)
2009	\$8.562 M	\$8.572 M	100,12%
2010	\$9.063 M	\$9.683 M	106,84%
2011	\$9.516 M	\$12.162 M	127,80%
2012	\$9.992 M	\$13.567 M	135,77%
2013	\$11.000 M	\$14.760 M	134,18%
2014	\$11.606 M	\$17.223 M	148,40%
2015	\$12.400 M	\$22.634 M	182,53%
2016	\$16.000 M	\$56.468 M	352,93%
2017	\$65.025 M	\$73.068 M	112,37%
2018	\$70.951 M	\$75.678 M	106,66%
2019	\$73.791 M	\$73.386 M	99,45%
2020	\$79.717 M	\$26.340 M	33,04%
2021	\$78.883 M	\$70.934 M	89,92%
2022	\$86.178 M	\$76.673 M	88,97%
2023	\$93.473 M	\$82.412 M	88,17%
Total	\$377.623 M	\$403.542 M	136,67%

Nota. Elaboración propia con las cifras del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las cifras están expresadas en millones de pesos colombianos.

Al revisar la tabla 10, nos muestra la eficiencia de ingresos, se observa un cumplimiento de más del 100% del recaudo programado para todos los años, con excepción de los años 2019 y 2020 a causa de la pandemia COVID-19. Esto puede indicar que cada año entran más turistas de los esperados y con ellos, más dinero del presupuestado para el año. Dentro de estos resultados, se destaca que, en el año 2016, se recaudó tres veces más de lo presupuestado.

Tabla 11

Eficiencia de los gastos

Años	Gasto Presupuestado (A)	Gasto Ejecutado (B)	Eficiencia Gastos (A/B)
2009	\$10.915 M	\$2.758 M	25,27%
2010	\$13.152 M	\$11.187 M	85,06%
2011	\$6.076 M	\$5.552 M	91,37%
2012	\$28.777 M	\$8.720 M	30,30%
2013	\$50.825 M	\$11.191 M	22,02%
2014	\$122.137 M	\$12.327 M	10,09%
2015	\$104.420 M	\$36.566 M	35,02%
2016	\$96.961 M	\$16.720 M	17,24%
2017	\$107.568 M	\$14.932 M	13,88%
2018	\$86.264 M	\$15.671 M	18,17%
2019	\$114.237 M	\$55.153 M	48,28%
2020	\$98.156 M	\$20.713 M	21,10%
2021	\$136.898 M	\$34.350 M	25,09%
2022	\$147.197 M	\$36.923 M	25,08%
2023	\$157.495 M	\$39.496 M	25,08%
Total	\$839.490 M	\$211.491 M	34,82%

Nota. Elaboración propia con las cifras del presupuesto de ingresos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las cifras están expresadas en millones de pesos colombianos.

En la tabla 11 se observa el comportamiento del indicador de eficiencia del gasto fue completamente contrario al del ingreso. En ninguno de los años evaluados se ejecutaron a cabalidad con todos los programas de inversión relacionados con el medio ambiente e infraestructura turística en el departamento. Esto genera preocupación, dado que con la sumatoria de los años evaluados se presenta una eficiencia de solo 34,82%.

Las cifras anteriores permiten concluir que el departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no tiene en sí un déficit presupuestario de ingresos, el problema esencial radica en la baja ejecución del presupuesto disponible.

9. Competitividad

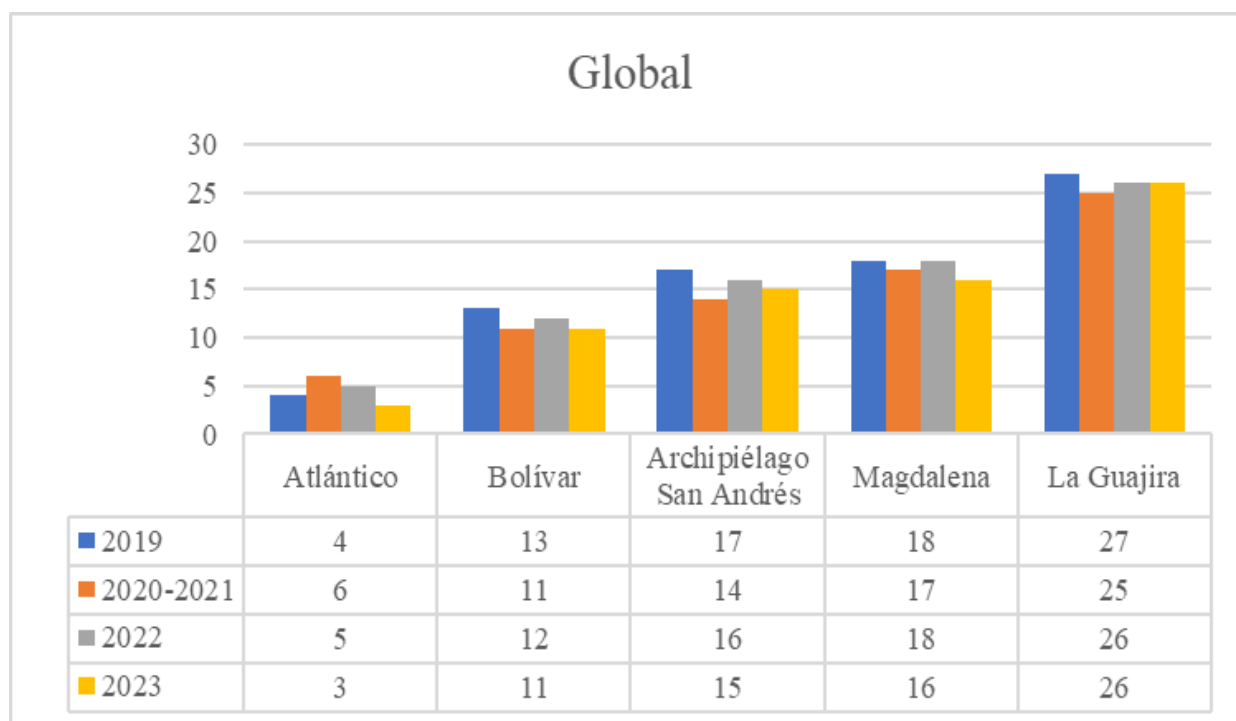
El Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (2019), define la competitividad como: La capacidad que tiene un destino para insertarse en los mercados de manera sostenible, mediante la articulación de los actores públicos y privados y la creación de productos diferenciados de alta calidad, innovadores y atractivos, que generen experiencias positivas y alto valor agregado al turista y visitante. Por tanto, la competitividad del destino se construye a partir de la planificación y gestión estratégica de las ventajas comparativas y competitivas, de tal forma que se potencie el desarrollo socioeconómico y se conserven tanto los recursos culturales y sociales, como los servicios ecosistémicos del destino (p.17).

Teniendo en cuenta la definición de competitividad, se procede a describir el comportamiento de la competitividad en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina considerando que el sector de la economía más representativo para el departamento es el turismo y el ingreso recaudado a través de la tarjeta de turismo que representa un rubro importante, que en teoría debería ser invertido en el desarrollo de este sector.

9.1 Índice de competitividad global

Para este apartado, se han tomado los datos publicados en la página web oficial del consejo privado de competitividad desde 2019 hasta 2023 de los departamentos colombianos de la región caribe que tiene su capital colindando con el mar Atlántico. Los departamentos escogidos fueron: Atlántico, Bolívar, La Guajira, Magdalena y Archipiélago San Andrés.

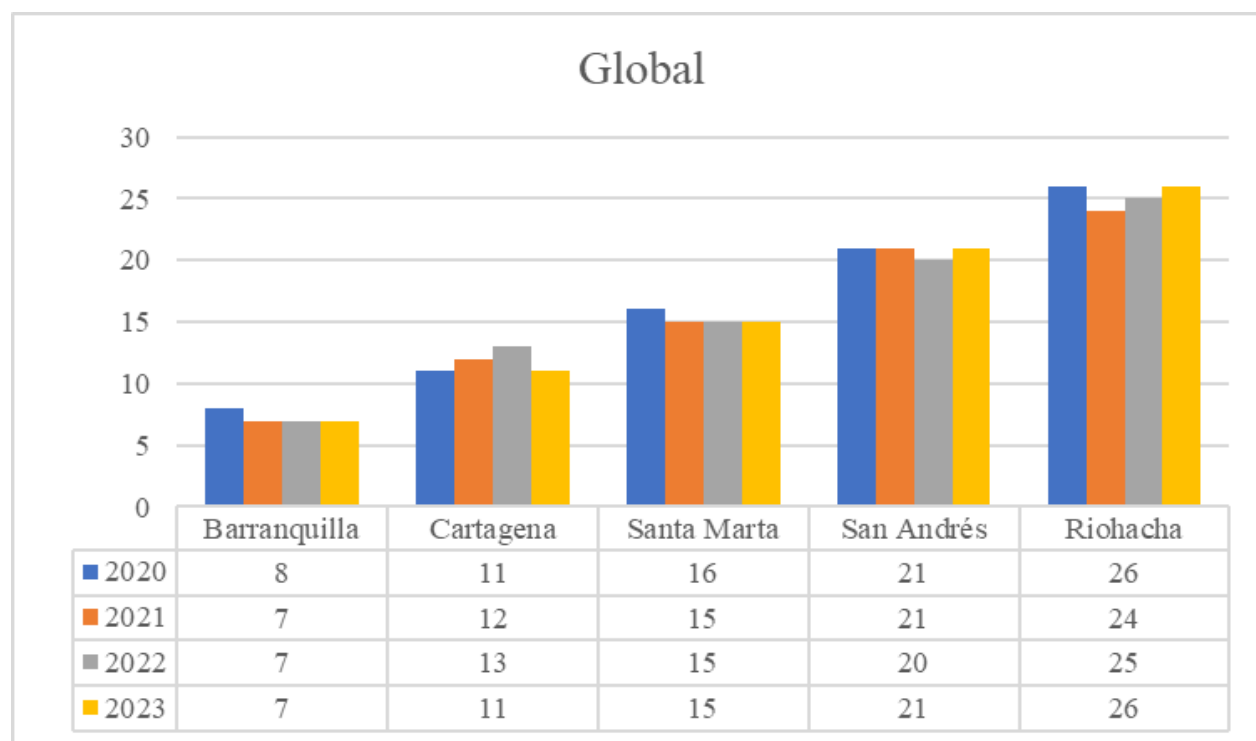
El período mencionado ha sido producto de la disponibilidad de datos sobre el departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El consejo privado de competitividad en sus informes indicó que de 2013 a 2015 no fue posible calcular el índice departamental de competitividad (IDC) de este departamento debido a la inaccesibilidad de 22 de 81 variables necesarias. Posteriormente, en los informes de 2016 a 2018 mencionaron que en el anexo 3 se presentan aproximaciones del IDC, sin embargo, destacaron que continúan las limitaciones de información que impiden la evaluación completa. En estos informes, los datos posicionan a los departamentos del 1 al 33, en donde la posición número 1 es la de mejor nivel de competitividad y la 33 es la peor posición en cuanto a competitividad.

Figura 9*Competitividad global departamental*

Nota. Elaboración propia con datos de la página web del Consejo Privado de Competitividad.

De los departamentos revisados en la figura 9 el Atlántico se posiciona como el más competitivo. En tercera, cuarta y quinta posición se encuentran Bolívar, el Archipiélago de San Andrés y Magdalena, respectivamente. En último lugar está La Guajira.

Para el caso de las ciudades, de acuerdo a la figura 10, en cuanto competitividad global, tuvieron un comportamiento similar al departamental. No obstante, San Andrés, capital del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, descendió una posición quedando en cuarto lugar. Por el lado contrario, Santa Marta, capital del departamento del Magdalena, subió una posición quedando en tercer lugar.

Figura 10*Competitividad global de las ciudades capitales*

Nota. Elaboración propia con datos de la página web del Consejo Privado de Competitividad.

9.2 Índice de competitividad en infraestructura

El mejoramiento de los índices de competitividad va de la mano con el desarrollo de infraestructura que permite al destino turístico brindar productos y servicios diferenciados de alta calidad e innovadores que generen a los turistas un valor agregado, es decir, que el destino turismo debe destacarse frente a otros produciendo que el turista escoja este y no otro. Boullón (2006) ha definido que el sistema turístico se compone de atractivos turísticos y planta turística, los primeros son para este autor, sitios naturales, museos y manifestaciones culturales, folklore, realizaciones técnicas, científicas o artísticas contemporáneas, acontecimientos programados (ferias, carnavales, eventos deportivos) y el segundo componente está a su vez compuesto por equipamiento e instalaciones, la primera comprendería, la capacidad hotelera, la capacidad de alimentación, el esparcimiento y otros servicios, mientras que la segunda, comprendería Marinas, espigones,

muelles, observación submarina, miradores, circuitos de senderos, teleféricos, funiculares, piscinas, pasarelas, puentes, juegos infantiles, otros deportes, entre otros (pág. 20).

Teniendo en cuenta estas definiciones se describirán a continuación, cómo está compuesto el sistema turístico del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

9.2.1 Atractivos turísticos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En el sitio web de sanandresislas.com.co by colreservas agencia de viajes, se hace una descripción de los atractivos turísticos del departamento tales como:

Tabla 12

Atractivos turísticos del archipiélago

Tipos	Naturales	Culturales	Infraestructura
San Andrés	Mar de los 7 colores	La Loma	Jardin Botánico
	Cueva De Morgan	Casa Museo Isleña	Paseo peatonal Spratt Way
	Johnny Cay	Iglesia Bautista Emanuel	Zona Comercial
	Hoyo Soplador		Letrero Yo Amo San Andrés
	La Piscinita		Letreros Yo Amo Sai
	La Laguna		Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla
	El Acuario		
	Bahía Sonora, Del Cove		
	Rocky Cay		
	Playas de San Luis, Sprat Bight, Cocoplum, Charquitos		
	Cayo Bolívar		
	West View		
Providencia	El Pico	Poblado Santa Isabel	Puente De Los Enamorados
	Parque Mcbean Lagoon		Aeropuerto El Embrujo
	Santa Catalina		
	Playas Aguadulce		
	Playa Sur Oeste		
	Playa Del Fuerte		
	Playa Bahía Manzanillo		
	Playa Cabeza De Morgan		
	Barrera De Corales		
	Reserva Marina Seaflower		
	Cayo Cangrejo		
	Bahía Maracaibo		

Nota. Tomado de *Lugares de interés en San Andrés Islas*, por sanandresislas.com_(2024)

Como se puede observar en la tabla 12, el listado de los atractivos turísticos del departamento, la mayoría de estos provienen de sus recursos naturales, por lo cual la inversión de

recursos provenientes del cobro de la tarjeta de turismo, en la creación de estos no es muy alta, de hecho alguno de estos atractivos como el jardín botánico se han realizado con otros recursos, puesto que fue un proyecto de la Universidad Nacional de Colombia, de hecho las quejas por el mal estado del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla, son de amplio conocimiento a nivel nacional, al igual que el aeropuerto el embrujo de providencia, puesto que su capacidad para el aterrizaje de aviones es limitada por el tamaño de su pista, los atractivos culturales como la iglesia bautista, al ser hecha de madera, se encuentra deteriorada, y en la revisión que se realizó El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) I y II, no se evidencia ningún contrato que se haya realizado para realizar el mantenimiento de este sitio, lo mismo sucede con la casa museo isleña, por lo cual no se evidencia hasta el momento que los recursos obtenidos por el pago de la contribución para la infraestructura pública turística, estén siendo invertidos en este tipo de proyectos.

Finalmente, uno de los proyectos de infraestructura turística que se realizaron en el municipio de San Andrés en los últimos años, fue el paseo peatonal *Spratt Way*, no obstante lo anterior, Afanador y Hernández (2020) indican que esta obra fue realizada con el apoyo económico del gobierno nacional a través del el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y aunque no dice que el aporte haya sido del 100% del valor de la obra, se puede inferir que el aporte puede alcanzar hasta el 90%, dado que otras obras que recibieron este apoyo, el porcentaje fue en promedio ese.

9.2.2 Capacidad hotelera o de alojamiento turístico y gastronomía

Estos establecimientos de comercio son en esencia los que brindan el servicio de alojamiento y alimentación. Los primeros pueden ser hoteles, apartahoteles, hostales, centros vacacionales, campamentos, refugios albergues o zonas de camping y los segundos serían restaurantes y/o cafeterías (Restrepo et al. 2021).

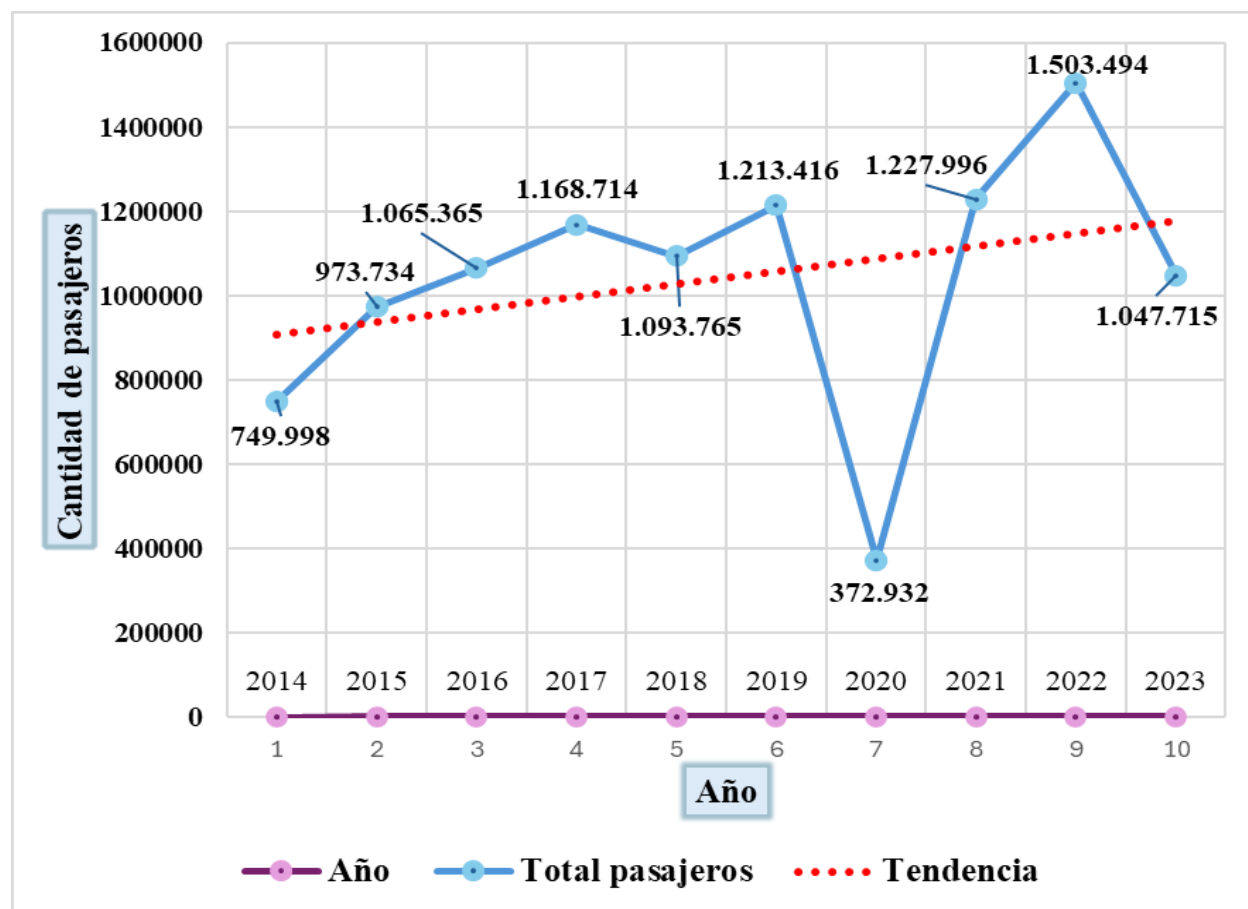
Frente a la capacidad hotelera Bonet et al. (2021) indican que se ha incrementado considerablemente pasando de ser 70 en 2005 a 1.142 en 2019. Por otro lado, los establecimientos de gastronomía y similares se duplicaron pasando de 43 a 95. Según las cifras de la Aeronáutica Civil (2024), el arribo de turistas en los últimos 9 años ha sido el siguiente:

De acuerdo con la figura 11, el arribo de pasajeros al departamento ha presentado un crecimiento constante, con excepción del año 2020, en el cual por efectos de la pandemia del COVID 19, el turismo se vio fuertemente afectado, se presentó una recuperación en fuerte en el

año 2021 y 2022, finalmente en el año 2023 disminución fuerte del arribo pasajeros, cuya causa probable es la quiebra de las aerolíneas de bajo costo que transportaban pasajeros hacia el departamento.

Figura 11

Pasajeros que arribaron al departamento 2014-2023



Nota. Tomado de Pasajeros-carga, por Aeronáutica Civil. Aeronáutica Civil (2024)

En enero 2024 en la encuesta mensual de alojamiento (EMA) presentó un promedio de ocupación anual del 70,8% en el año 2020, de 51,69% año 2021, 70,9% año 2022 y 62,9% para el año 2023; indicando que el servicio de alojamiento ha crecido paralelamente con el arribo de turistas al departamento, por lo tanto, la demanda ha podido ser atendida. Con este resultado se podría decir que el departamento tiene capacidad suficiente para alojar a los turistas que arriban al departamento, no obstante, se debe tener en cuenta que el sector de hotelería y de gastronomía son

exclusivamente de iniciativa privada, razón por la cual el mejoramiento en la capacidad de alojamiento no se puede atribuir a la inversión pública que proviene de los tributos que se recaudan a través de la tarjeta de entrada a la isla.

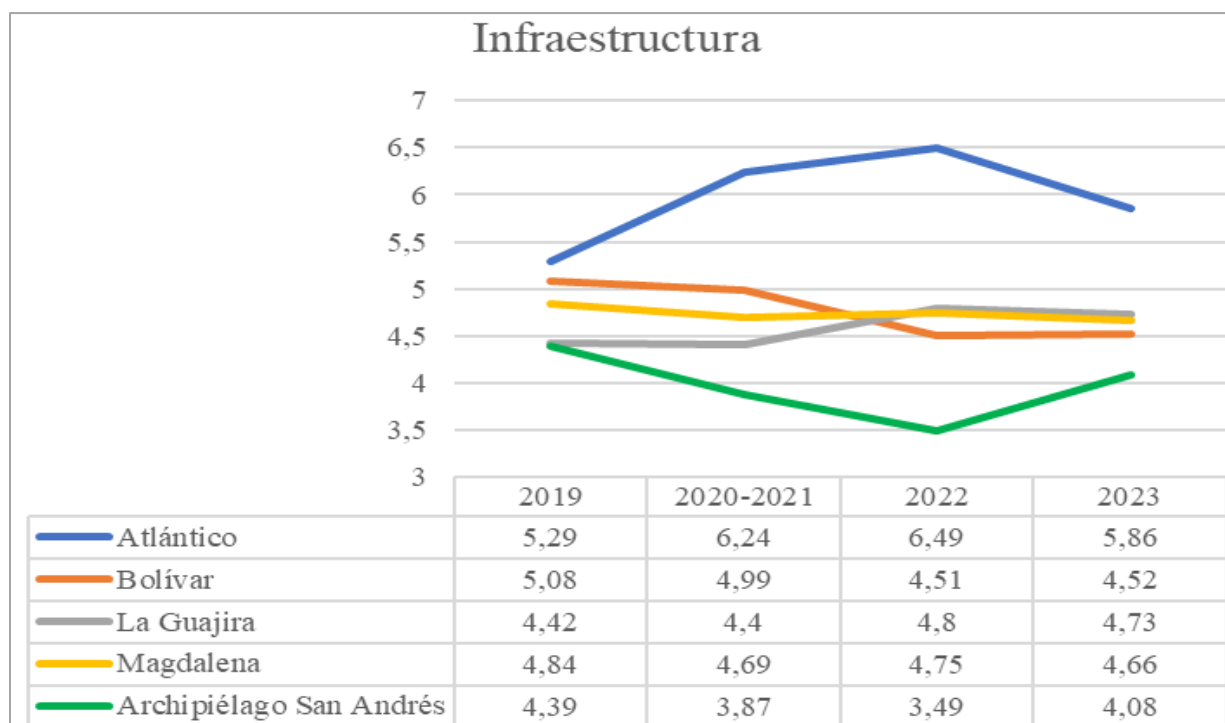
9.2.3 Competitividad en infraestructura departamental

Teniendo la información de los dos numerales anteriores, es pertinente realizar una comparación de la competitividad de infraestructura departamental, con departamentos que tiene un sector turístico amplio en este caso hemos seleccionado Atlántico, Bolívar, La Guajira, Magdalena y Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para hacer esta comparación se tomaron en cuenta indicador de competitividad en infraestructura del consejo privado de competitividad desde 2019 hasta 2023.

Este indicador toma en consideración a la infraestructura de servicios públicos, infraestructura vial, conectividad e infraestructura TIC. Además, la puntuación de los indicadores va desde 1 al 10, siendo 1 la peor calificación y 10 la mejor.

Figura 12

Competitividad en infraestructura departamental



Nota. Elaboración propia con datos de la página web del Consejo Privado de Competitividad.

En la figura 12 se muestran los niveles de Competitividad en infraestructura propia de cada departamento. El Archipiélago de San Andrés presenta el peor nivel de competitividad, lo anterior se debe principalmente a la ausencia de infraestructura de servicios públicos, conectividad e infraestructura TIC con una valoración en promedio de (3,72), (1,65) y (3,41), respectivamente.

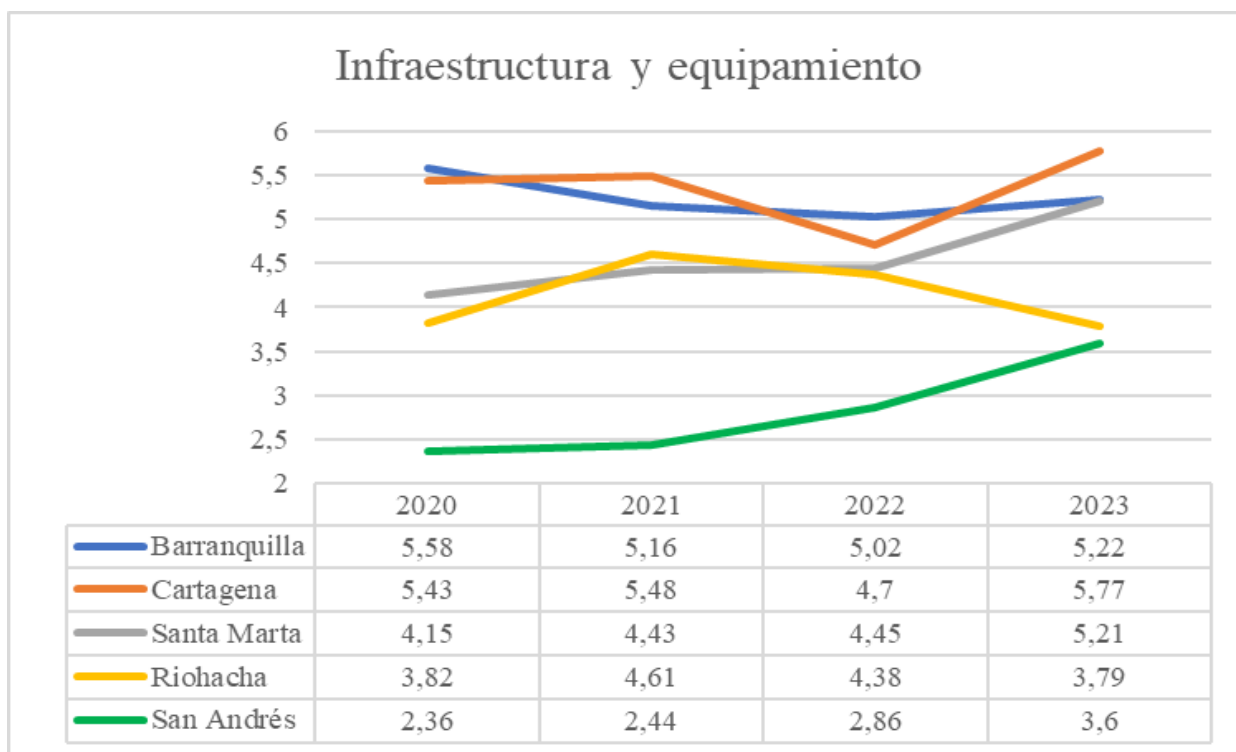
El caso contrario se ve reflejado en el departamento del Atlántico, ya que este posee los mejores indicadores de infraestructura. Destacando la infraestructura de servicios públicos e infraestructura TIC, con un promedio en su valoración de (8,53) y (6,77).

9.2.4 Competitividad en infraestructura de las ciudades capitales

Tal como se realizó en el título anterior, se recolectó el índice de infraestructura de las ciudades capitales de los departamentos mencionados. Estas ciudades son Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, San Andrés y Riohacha.

Figura 13

Competitividad en infraestructura de las ciudades capitales



Nota. Elaboración propia con datos de la página web del Consejo Privado de Competitividad.

En los resultados de figura 13, el municipio de San Andrés presentó un comportamiento similar al del departamento. Sin embargo, en el municipio se evidencia un crecimiento constante a través de los años. Pese a ello, su posición es la más baja frente a los otros municipios. Por otro lado, el primer puesto estuvo reñido entre Barranquilla y Cartagena con un promedio de (5,25) y (5,35), respectivamente. Sin embargo, el puesto se lo lleva Cartagena con el puntaje más alto.

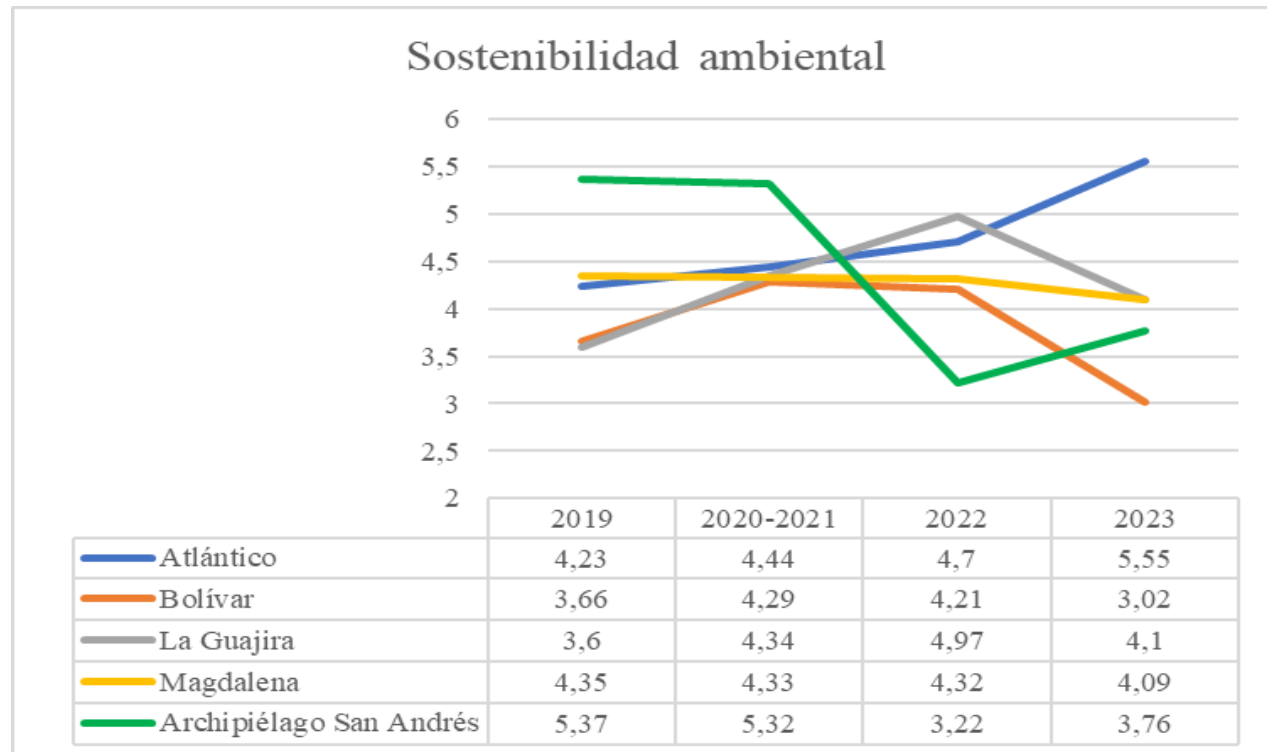
9.3 Índice de competitividad en sostenibilidad ambiental

9.3.1 Competitividad en sostenibilidad ambiental departamental

Partiendo de la importancia que tienen los recursos naturales para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por ello, se ha escogido el índice de competitividad en sostenibilidad ambiental que toma en consideración los indicadores de activos naturales e inversión en servicios ambientales.

Figura 14

Competitividad en sostenibilidad ambiental



Nota. Elaboración propia con datos de la página web del Consejo Privado de Competitividad.

Para este indicador, la figura 14 se muestra que la competitividad del departamento del Archipiélago de San Andrés ha disminuido de forma considerable pasando de un índice de (5,37) en 2019 a (3,76) en 2023. Esta disminución se debe especialmente a la menor inversión de servicios ambientales que pasó de 6.38 en 2019 a (1,3) en 2023 manteniendo una tendencia negativa a través de los años.

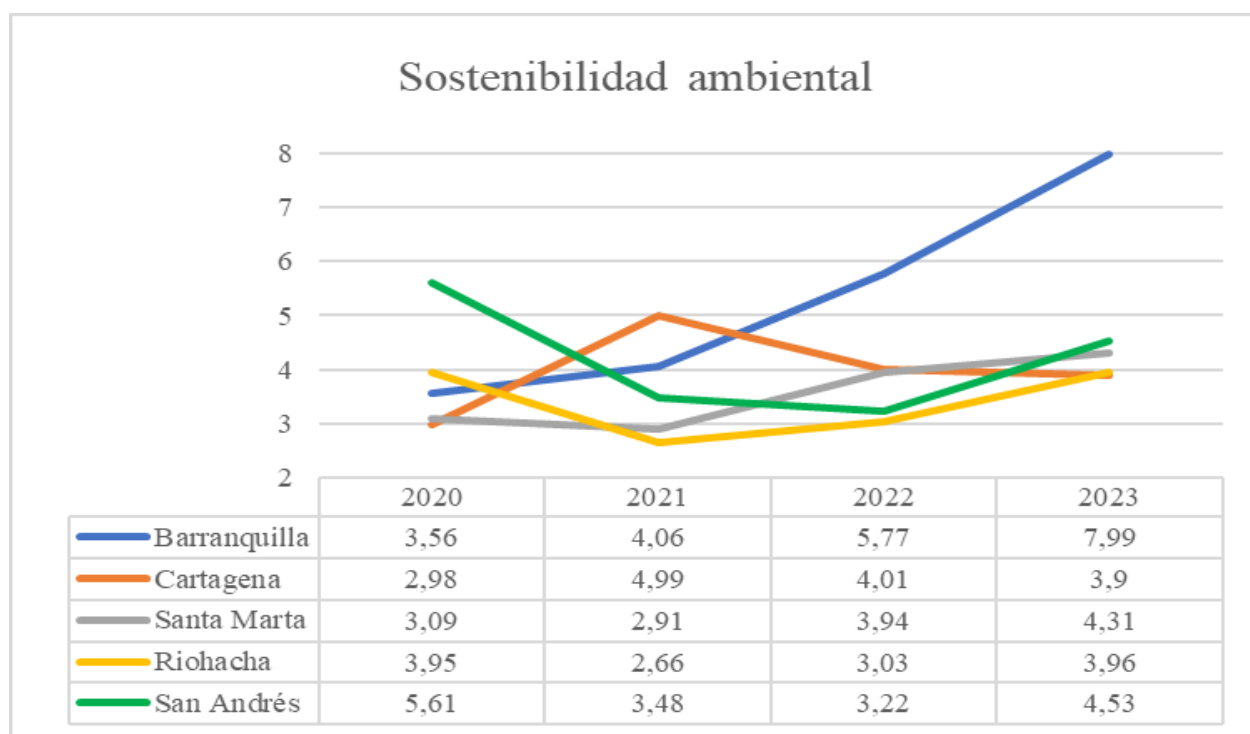
En cambio, el departamento del Atlántico mostró una tendencia positiva alcanzando para el año 2023 el primer puesto entre todos los departamentos con un índice de (5,5).

9.3.2 Competitividad en sostenibilidad ambiental de las ciudades capitales

De igual manera que el título anterior, se recolectaron el índice de competitividad en sostenibilidad ambiental de las ciudades capitales de la costa Atlántica de Colombia.

Figura 15

Competitividad en sostenibilidad ambiental de las ciudades capitales



Nota. Elaboración propia con datos de la página web del Consejo Privado de Competitividad.

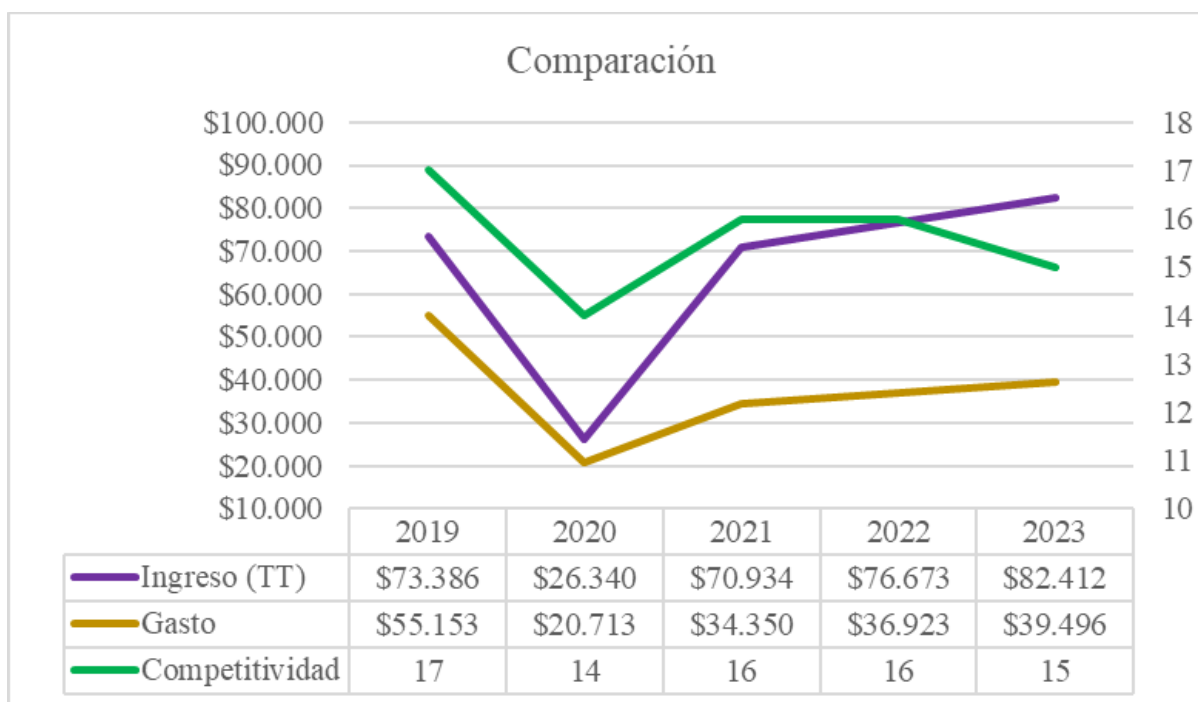
A diferencia del indicador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el resultado obtenido en la tabla de la figura 15, el municipio de San Andrés quedó posicionado en segundo lugar con un (4,53) para 2023. Pese, se observa una distancia considerable entre el primer lugar de 3,46 puntos. El primer lugar se posicionó Barranquilla con (7,99) para 2023 indicando una mayor preocupación e inversión.

9.4 Comparación entre el presupuesto y la competitividad

Para la elaboración de esta gráfica se tomaron en cuenta los valores obtenidos por la regresión lineal de ingreso ejecutado de la Tarjeta de turismo y los gastos ejecutados relacionados con la infraestructura turística y el medio ambiente. Aunado a ello, se incluye el índice de competitividad global de departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina obteniendo la figura 16.

Figura 16

Comparación



Nota. Elaboración propia con datos de la página web del consejo privado de competitividad y los presupuestos del CHIP.

Con los resultados obtenidos en la figura 16, se encuentra que a pesar de que el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuenta con ingresos suficientes para mejorar la competitividad, esta no presenta un comportamiento ascendente, sino, por el contrario, presenta una disminución en el año 2023.

Esta afectación en la competitividad puede ser producto de la deficiente ejecución del gasto, pues como se muestra en la gráfica, el gasto no presenta un aumento en la misma proporción que el ingreso. En concordancia con lo mencionado con Capello y Álvarez (2006), el cual indica que un desequilibrio fiscal puede afectar negativamente la competitividad refiriendo que el superávit fiscal se origina por el uso de los gastos públicos o la reducción de la carga presupuestaria. Ambas situaciones influyen directamente en la rentabilidad de los bienes y servicios ofrecidos. Con la primera situación se genera mayor presión inflacionaria e impositiva. Por otro lado, con la segunda, se aumenta la rentabilidad y con ello la competitividad.

Por lo anterior, Capello y Álvarez (2006) considera que se debe propender siempre por un equilibrio y una sintonía entre el gasto público, la presión tributaria y la competitividad. De lo contrario, puede suceder que los ciudadanos rechacen las políticas fiscales como ha ocurrido en el departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Rojas y Parada (2020) afirman que en una entrevista realizada a un turista extranjero este indico que “el valor de la tarjeta de turismo es alto y que no se nota la inversión que se hace con ese dinero, y que se dinero debería verse reflejado en mejor infraestructura y servicios públicos que beneficien a la población y al turista”, por otro lado Rendon (2023) indica que los costos de ir a San Andrés pueden en algunas ocasiones resultar más altos que ir a Miami, Punta Cana o Cancún y le atribuye esta situación principalmente a la quiebra de aerolíneas colombianas de bajo costo en el 2022, lo que ha representado un aumento significativo de las tarifas de los pasajes aéreos, debido a la menor oferta de vuelos que paso de 35 frecuencias aéreas diarias en 2022 a 15 en septiembre de 2023, al aumento del costo del tiquetes aéreos se debe agregar la tarifa de la tarjeta de turismo, lo cual hace que este costo aumente y si la percepción de los turistas es parecida a la del turista entrevistado por Rojas y Parada (2020), se podría plantear el cuestionamiento de ¿si el cobro de la tarjeta de turismo se está volviendo un punto negativo para escoger al archipiélago como destino turístico?, dado significa un mayor costo que no se ve reflejado en la mejora de la infraestructura pública turística, que vuelva al destino turístico más atractivo, si no que cause el efecto contrario.

Es por ello que, para Maluk et al. (2009) la competitividad junto con los indicadores de eficiencia se convierte en herramientas fundamentales, puesto que permiten formular estrategias que promuevan la productividad, pero, sobre todo, el bienestar de sus ciudadanos manteniendo de esta forma los fines esenciales del Estado plasmados en la Constitución Política de 1999.

10. Conclusiones

Dado el contexto histórico y geográfico del departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, su población tiene aspectos culturales diversos y condiciones ambientales especiales, que hacen que el departamento tenga un trato especial frente a otros departamentos del país, y por esta razón se han incluido políticas especiales para su funcionamiento, con el objetivo de conservar la cultura raizal, densidad poblacional, el medio ambiente y el sector que más genera ingresos para el departamento que es el turismo.

En la actualidad el municipio de San Andrés puede ser la isla más densamente poblada del mundo, por lo cual la conservación de sus recursos naturales tendría que ser prioridad para sus habitantes y autoridades gubernamentales. Con ese precedente, se crearon tributos especiales para el departamento y que se recaudan a través de la tarjeta de turismo o de entrada (como se le llama comúnmente).

Teniendo en cuenta que el decreto 2762 de 1991 fue expedido con base en lo establecido en el artículo 42 transitorio de la constitución política de Colombia, el cuál indicaba que se regularía lo establecido en el 310 por medio de un decreto, mientras el congreso expedirá la ley correspondiente, después de 32 años es evidente que existe una mora por parte del órgano legislativo para regular por medio de una ley lo establecido en el artículo 310 constitucional, y así llenar los vacíos normativos del decreto 2762 de 1991, dado que aunque en su parte considerativa indica se hace necesario tomar medidas para regular el derecho de circulación y residencia, en el departamento para controlar el alto índice demográfico, en su cuerpo normativo no se indica de manera expresa que los recursos obtenidos por este tributo tengan que ser destinados a contrarrestar el alto índice de densidad demográfica y el mejoramiento de los recursos naturales como se pudo evidenciar en el desarrollo de este trabajo.

Debido a esta falencia la administración en cabeza de la gobernación ha tomado estos recursos como de libre destinación, lo que trae como consecuencia que el departamento no invierta esos recursos adecuadamente, lo cual se evidencia con el continuo crecimiento demográfico que presenta el departamento, la falta de infraestructura de servicios públicos, de saneamiento básico y turística pública.

De otra parte la ley 47 de 1993, por medio de la cual se creó la contribución por el uso de infraestructura turística, establece en su artículo 20 el monto y la destinación de este ingreso, indicando que estos se destinarán específicamente a la ejecución de las actividades relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y preservación de los recursos naturales y que un porcentaje se destinará a la infraestructura de salud y dotación hospitalaria y de centros de salud, es decir a este tributo si se le dio una destinación específica, no obstante lo anterior en los presupuestos revisado en este trabajo no se evidencio que se haga una distinción y cuantificación de los recursos obtenidos por el pago de este tributo .

Este recaudo, a pesar de sus buenas intenciones con las que fue pensada la imposición del tributo, no se les dio una destinación específica en la ley que los creó, es decir, parte de la recolección de esos dineros se convirtió en un ingreso corriente de libre destinación, lo que significa que no necesariamente se tienen que invertir en atender estas problemáticas. Esto va muy de la mano con lo expuesto por Angarita (2018), el cual expone que en Colombia abundan las leyes, sin embargo, en su gran mayoría no cumplen con la finalidad de su creación. A este fenómeno, se refiere como “anomia jurídica”, que fue claramente palpable con la tarjeta de turismo de San Andrés Islas.

Es por ello que, después de 30 años de estar recaudando este tributo, la densidad poblacional es creciente; las condiciones medio ambientales, uno de los principales atractivos turísticos de la Isla y proveedor de bienestar para los habitantes de la Isla, se ha visto disminuido. Y el acceso a servicios de esenciales de primera necesidad como acueducto y alcantarillado están muy por debajo del promedio nacional, lo que afecta a los residentes y a los turistas quienes aportan los tributos pero que no perciben unas mejores condiciones en el departamento.

El sector del turismo es muy importante, ya que representa la principal fuente de ingreso para el departamento, no solo por el gasto que cada uno de los turistas hace durante su estadía, sino también porque cada uno de ellos paga la tarjeta de entrada a la isla, por lo cual el desarrollo de la infraestructura turística y de servicios públicos debería ser prioridad para las autoridades administrativas del departamento, no obstante, con la revisión de los indicadores de competitividad del departamento en comparación con otros departamentos que tienen entre sus principales fuentes de ingreso el turismo de la región costera de Colombia, se pudo evidenciar que definitivamente en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se encuentra por debajo de muchos

de los indicadores. Por otra parte, en la elaboración del presupuesto del departamento, por parte de la Asamblea Departamental se evidenció que tiene falencias, dado que en varios de ellos los gastos presupuestados superan el ingreso presupuestado, con lo cual se puede evidenciar que quienes elaboran y aceptan el informe presupuestario carecen del conocimiento técnico que les permita lograr el equilibrio entre los ingresos y el gasto y lograr así el uso eficiente de los recursos de acuerdo con el decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

La ejecución presupuestal del departamento es en promedio el 34,84%, lo cual es muy bajo, teniendo en cuenta que el presupuesto de ingreso siempre se cumple, las consecuencias de la baja ejecución presupuestal se ven reflejadas en los bajos indicadores que tiene el departamento en comparación con otros departamentos de la región Caribe, lo cual es contradictorio dado el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta desde hace más de 30 años con ingresos adicionales devengados del cobro de la tarjeta de turismo, ingresos que son bastante representativos en presupuesto y que si se ejecutaran adecuadamente representarían mejores condiciones medio ambientales, mayor infraestructura turística y mejores índices de competitividad, pero a pesar de contar con los recursos necesarios para cumplir con los gastos proyectados en el presupuesto, la revisión de estos datos no muestran como resultado que en el departamento no se ejecutan los gastos y por lo tanto no se cumple con los objetivos planteados.

Para finalizar y de acuerdo con los resultados del presente trabajo la relación entre el presupuesto de ingreso y gastos producto del cobro de la tarjeta de turismo con el desarrollo de la competitividad en infraestructura turística del departamento es de total de disparidad, porque mientras que el ingreso por concepto del recaudo del tributo de tarjeta de entrada a la Isla, crece de manera constante e importante durante el período analizado, el gasto y la ejecución en inversiones de infraestructura pública turística y de sostenibilidad ambiental es decreciente, situación que mantiene al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sumido en un atraso general, que se ve reflejado en los bajos índices de competitividad del departamento; es importante que los que los tributos cumplan con su finalidad y que los recursos sean invertidos adecuadamente en pro de mejores condiciones para la población.

11. Recomendaciones

El decreto 2762 de 1991 fue expedido por el presidente de la época el Dr. Cesar Gaviria, con base en las facultades excepcionales del artículo 42 transitorio de la Constitución Política de Colombia el cuál indicaba que se regularía lo establecido en el artículo 310 por medio de un decreto, mientras el Congreso expidiera la ley correspondiente, posiblemente esta situación originó que en el decreto no quedara establecida la destinación específica que se debe realizar con los tributos obtenidos del cobro de la tarjeta de turismo, dado que la parte considerativa del decreto si establece su finalidad o los objetivos, pero en el cuerpo normativo no, por lo anterior la recomendación principal es hacer un llamado al órgano legislativo para realice su labor constitucional y se proponga, discuta y apruebe una ley que regule todos y cada uno de los aspectos del artículo 310 y se le dé a estos recursos una destinación específica, el vacío normativo del decreto 2762 de 1991 enmarcarse en lo expuesto por Angarita (2018) cuando resalta la importancia de que “el legislador no debe limitarse solo a la expedición de normas válidas, sino que también debe asegurar su eficacia” (p.198).

En consecuencia, de la recomendación anterior sería importante que también se determine bajo qué parámetros se van a invertir estos recursos, es decir, cuáles serían los proyectos que permitan controlar la densidad poblacional del departamento, cuáles proyectos van en dirección a la conservación de los recursos naturales y ambientales del departamento, para que se creen órganos o juntas de acción comunal que propongan y aprueben estos proyectos de acuerdo con si cumplen o no estas finalidades.

De otra parte la ley 47 de 1993, por medio de la cual se creó la contribución por el uso de infraestructura turística, establece en su artículo 20 el monto y la destinación de este ingreso, indicando que estos se destinarán específicamente a la ejecución de las actividades relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y preservación de los recursos naturales y que un porcentaje se destinará a la infraestructura de salud y dotación hospitalaria y de centros de salud, no obstante lo anterior en los presupuestos revisados en este trabajo no se evidenció que se hiciera una distinción y cuantificación de los recursos obtenidos por el pago de este tributo, lo que no permite que se realice el control de la destinación de estos recursos, por lo cual se debe hacer un llamado al organismo

de la administración del departamento, para que se haga la distinción de estos recursos en el presupuesto departamental, para poder ejercer un control sobre los mimos.

También es recomendable que en la ley 47 de 1993 se determine bajo qué parámetros se escogen los proyectos que permitan el mejoramiento y modernización de la infraestructura pública turística, en Colombia existe el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cuál elabora informes y proyectos en los cuales se describe proyectos relacionados con la infraestructura turística y la competitividad en materia de turismo, por lo cual estos parámetros deben ser tomados en cuenta al momento de proponer inversiones en este sector.

Referencias

- Aeronáutica Civil. (2024). *Pasajeros y Carga registrados en Aerocivil*.
https://www.aerocivil.gov.co/analitica/Paginas/Pasajeros_Carga.aspx
- Afanador Bayona, S., & Hernández Diaz, N. (2020). *Inversiones públicas y privadas en infraestructura turística en Colombia en el período 2003-2019*. Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Maestría en Gerencia para el Desarrollo, Bogotá D.C. doi:10.57998/bdigital.handle.001.4381
- Alijarde, M. I. (2010). Los estados financieros en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública. *Revista española de control externo*, 12(35), 145-170.
- Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. *Revista Razón Crítica*(4). doi:10.21789/25007807.1302
- Arias González, J. L. (2020). *Proyecto de tesis: guía para la elaboración*.
<https://universoabierto.org/2022/02/18/proyecto-de-tesis-guia-para-la-elaboracion/>
- Asamblea Departamental del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2020). Ordenanza 006 de 2020 . *Por la cual se modifica la estructura, organización y funcionamiento de la Contraloría General del departamento, se fijan las funciones*. San Andrés, Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política. Bogotá, Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (14 de Febrero de 1991). Proyecto de acto legislativo. Por el cual se reconoce la libertad de locomoción y residencia y se establece el control de la densidad de población en el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, cayos e islotes. *M. P. Raimundo Emilini Román*. Bogotá, Colombia.
- Bedoya Soto, J. M., Carmona Ramírez, J., & Vélez Otálvaro, M. (2010). *Modelo numérico del acuífero de la isla de San Andrés, Colombia*. XXIV Congreso Latinoamericano de Hidráulica. Punta del Este, Uruguay.
- Bonet, J., Ricciulli, D., & Peña, D. (Marzo de 2021). San Andrés y Providencia en el siglo XXI y la pandemia del COVID-19. *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*(296). <https://doi.org/10.32468/dtseru.296>

- Bonilla González, R. (2021). *Estructura tributaria territorial*. Pereira: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Pereira. <http://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/8405>
- Boullón, R. C. (2006). *Planificación del espacio turístico* (Cuarta ed.). México: Trillas.
- Bravo, J. R. (2012). *Nociones fundamentales de derecho tributario*. Bogotá: Legis S.A.
- Bray Vergara, M. A. (2019). *Análisis sistemático, de armonización legal y evaluación integral en materia constitucional, jurisprudencial y legal del cobro (tarjeta de turismo) que se realiza a los turistas por la entrada al departamento Archipiélago de San Andrés y demás*. Monografía de grado, Universidad del Rosario, Bogotá. doi:10.48713/10336_21726
- Brown Bryan, J. (2015). *Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente*. Contraloría General del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, San Andrés.
- Capello, M., & Álvarez, S. (2006). Se necesita mayor sintonía fina entre la política fiscal y la competitividad de la economía. *Actualidad Económica*, 16(60), 15-22.
- Centro de Pensamiento Turístico-CPTUR. (2019). *Índice de Competitividad Turística Regional*. Colombia.
- Clemente, I. (1994). *El Caribe Insular: San Andrés y Providencia. Historia Económica y Social del Caribe Colombiano*. Bogotá: Ediciones Uninorte.
- Congreso de la República. (19 de Febrero de 1993). Ley 47 de 1993. *Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 40.763.
- Congreso de la República. (11 de Diciembre de 1996). Ley 330 de 1996. *Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 42.938.
- Congreso de la República. (13 de Febrero de 2002). Ley 734 de 2002. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 44.708.
- Congreso de la República. (27 de Diciembre de 2002). Ley 788 de 2002. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 45.046.
- Contaduría General de la Nación. (2024). *Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)*. https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

- Contraloría General de la Nación. (2024). *Generalidades*. Obtenido de contraloria.gov.co
- Contraloría General del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2024). *Generalidades*. contraloriasai.gov.co
- Delgado Rivero, F. J., & Muñiz Pérez, M. (2012). *Principios de hacienda pública: teoría de los impuestos*. Collado Villalba, Madrid: Delta Publicaciones.
<https://elibronet.bd.univalle.edu.co/es/ereader/univalle/170070>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2019). *Censo de población y vivienda 2018*. Geovisor CNPV 2018 :
<https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv-2018/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2019). *Censo nacional de población y vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2019a). *Encuesta de hábitat y usos socioeconómicos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/informacion-regional/encuesta-de-habitat-y-usos-socioeconomicos-2019-archipelago-de-san-andres-providencia-y-santa-catalina>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2024). *Encuesta Mensual de Alojamiento-EMA*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/servicios/encuesta-mensual-de-alojamiento-ema>
- Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2024). *Mapa territorial del Archipiélago*. <https://www.sanandres.gov.co/index.php/58-archipelago/mapas/128-mapa-territorial>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2017). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2024). *Sistema de Estadísticas TERRIDATA*.
<https://terridata.dnp.gov.co/>

- Eastman Arango, J. (2017). Creación de la Intendencia de San Andrés y Providencia: la cuestión nacional en sus primeros años. *Credencial Historia*(36).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2024). *Colombia en mapas*. <https://www.colombiaenmapas.gov.co/>
- James Cruz, J. L. (2014). *La travesía económica del poder: una mirada a la historia de San Andrés*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jiménez, T. G. (2020). Crisis del agua, turismo y variabilidad climática en la Isla de San Andrés. *Turismo y Sociedad*, 26, 127-154. doi:10.18601/01207555.n26.06
- Kupperman, K. (1993). *Providence Island: 1630- 1641, The Other Puritan Colony*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511583834
- Londoño Miranda, L. M. (2017). *Cálculo de la carga poblacional para la isla de san Andrés: Un enfoque al turismo y la afectación en servicios básicos*. Trabajo de grado, Universidad de Santo Tomás, Estadística, Bogotá. <http://hdl.handle.net/11634/10022>
- Maluk, O., Acuña, C., & Herrera, J. (2009). *El efecto de la corrupción sobre el crecimiento económico, el gasto público, la inversión y la competitividad empresarial*. <http://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/373>
- Meisel-Roca, A., & Aguilera-Díaz, M. (2016). *Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá: Banco de la República. doi:10.32468/ebook.664-328-3
- Meléndez, M. (25 de Febrero de 2020). *Para el análisis de la eficiencia del gasto público en Colombia*. Foco Económico: <https://dev.focoeconomico.org/2020/02/25/para-el-analisis-de-la-eficiencia-del-gasto-publico-en-colombia/>
- Méndez Álvarez, C. (2000). *Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas*. Bogotá, Colombia: McGraw Hill. <https://repository.urosario.edu.co/items/31cd2d6a-4f79-4d9f-b4d7-d094ac5d9581>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2019). Resolución 0042 de 2019. *Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración*. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). *Política de Infraestructura Turística*.
<https://www.mincit.gov.co/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-infraestructura-turistica/09-07-21-politicavmt2020-baja-esp.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). *Política de infraestructura turística, propendiendo por la articulación eficiente para el fomento de la infraestructura turística estratégica en Colombia*. Bogotá.
- Newton, A. P. (1985). *Providencia*,. (J. Jaramillo Uribe, Trad.) Bogotá: Banco de la República.
- ONUSIDA. (2007). *Foro Económico Mundial*.
<https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/featurestories/2007/january/20070124wedavos>
- Ospina Archbold, S. (2019). *Desafíos y obstáculos de la oficina de control circulación y residencia en el cumplimiento de sus objetivos después de 27 años de existencia en la isla de San Andrés, Colombia*. Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, Bogotá.
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42377/Tesis%20de%20maestr%C3%ada%20Sebasti%C3%a1n%20Ospina%20Repositorio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pájaro, R., & Davis-Nozemack, K. (2018). La elusión fiscal como problema de sostenibilidad. *J Bus Ética*(151), 1009–1025. doi:10.1007/s10551-016-3162-2
- Pasanasiuk, A. (1997). Tourism infrastructure as a determinant of regional development. *Razón Crítica*(4), 195-217.
- Plazas Vega, M. (2005). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario* (Vol. II). Bogotá D.C.: Temis S. A.
- Pliscoff, C., & Monje, P. (2003). *Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública*. VIII Conferencia en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. <https://www.researchgate.net>
- Presidencia de la República. (26 de Octubre de 1912). Ley 52 de 1912. *Sobre creación y organización de la Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 14737.

- Presidencia de la República. (13 de Diciembre de 1991). Decreto 2762 de 1991. *Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No 40.221.
- Presidencia de la República. (21 de Enero de 2004). Decreto 143 de 2004. *Por el cual se modifica la estructura de la Contaduría General de la Nación y se determinan las funciones de sus dependencias*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N. 45439.
- Presidencia de la República. (7 de Mayo de 2007). Decreto 1515 de 2007. *Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional; Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, entre otros*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 46621 .
- Presidencia de la República. (3 de Diciembre de 2012). Decreto 2482 de 2012. *Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 48634.
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Misión y visión*. www.procuraduria.gov.co
- Rendón Marulanda, O. P. (2 de Septiembre de 2023). La economía de la isla de San Andrés se está ahogando. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/la-economia-de-san-andres-se-esta-ahogando-BL22295455>
- Restrepo, J., Guerrero, J., & Ramirez , L. (2021). *Política de infraestructura turística, propendiendo por la articulación eficiente para el fomento de la infraestructura turística estratégica en Colombia, este contiene la política de infraestructura turística de Colombia*. <https://www.mincit.gov.co/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-infraestructura-turistica/09-07-21-politicavmt2020-baja-esp.aspx>
- Rodríguez, E. M., Zurita, I., & Álvarez, J. (2020). Evaluación del proceso de planificación y del ciclo presupuestario para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 5(10), 63-91.
- Rojas, M. J., & Parada, M. (7 de Febrero de 2020). *¿Quién se está quedando con el dinero de la tarjeta de turismo en San Andrés?* El Espectador / El Magazín Cultural: <https://www.elespectador.com/el-magazin-cultural/quien-se-esta-quedando-con-el-dinero-de-la-tarjeta-de-turismo-en-san-andres-article-903524/>

- Romero Molina, C., Bernal Sánchez, L., & Soto Contreras, E. (2012). El concepto de tributo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. *Revista Dixi*, 14(15).
- Rueda López, N. R. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. *eXtoikos*(1), 38-47. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4017945>
- Salesforce LATAM. (20 de Agosto de 2021). *Benchmarking: ¿Qué es y cómo aplicarlo?* . [https://www.salesforce.com/mx/blog/que-es-benchmarking-y-como-aplicarlo/#:~:text=El%20benchmarking%20\(en%20espa%C3%B1ol%2C%20punto,atraer%20al%20p%C3%ABlico%20y%20reconquistarlo](https://www.salesforce.com/mx/blog/que-es-benchmarking-y-como-aplicarlo/#:~:text=El%20benchmarking%20(en%20espa%C3%B1ol%2C%20punto,atraer%20al%20p%C3%ABlico%20y%20reconquistarlo)
- sanandresislas.com. (2024). *Lugares de interés en San Andrés Islas*. www.sanandresislas.com.co/san-andres-y-providencia-colombia-atractivos-sitios-turisticos
- Sánchez Jabba, A. (2012). (2012). Manejo ambiental en Seaflower, reserva de biosfera en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(176). <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/>
- Secretaría de Planeación Departamental del Archipiélago. (Agosto de 2020). *Ficha técnica de indicadores de San Andrés y Providencia*. <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gestion/planeacion/publicaciones/13057-ficha-tecnica-de-indicadores-san-andres-providencia-y-santa-catalina/file>
- Segovia Salas, R. (2002). La recuperación de Santa Catalina. *Boletín de historia y antigüedades*, 89(816), 91 -127.
- Soto Rangel, A. (2009). *Acercamiento a las finanzas públicas*. Aguascalientes, Mexico: Universidad Autónoma de Aguascalientes. <https://elibro-net.bd.univalle.edu.co/es/ereader/univalle/40702?>
- Turismo-OMT, O. M. (2018). *Panorama OMT del turismo internacional*. Madrid: Organización Mundial del Turismo. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419890>
- Vargas-Hernández, J. G., & Cardenaz, R. (2019). El presupuesto en la gestión financiera de las mpymes asistido por el proceso administrativo como herramienta competitiva. *Revista Administração em Diálogo*, 21(3), 87-114.
- Worswick, G. N. (1979). Política presupuestaria y crecimiento económico. En J. Buchanan, *El sector público en las economías de mercado: Ensayos sobre el intervencionismo* (págs. 507-519). Madrid, España: Espasa-Calpe.

Yin, R. K. (2009). *Study research: design and methods*. USA: Sage Publications.

Zamara Vásquez, F., & Zamara Martínez, C. (2017). *Reforma tributaria comentada ley 1819 de 2016*. Bogotá: Legis.