



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

150000-



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría General

Doctor:

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8 No. 10 - 65

Ciudad

Fecha: 31-08-2012 09:09 AM

Folios: 11

Medio: VENTANILLA

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL

Costas

Por favor al contestar cite este N°

Rad:

1-2012-41581

Anexos:

ASUNTO: Advertencia Fiscal por el riesgo de pérdida de recursos públicos, en cuantía de **\$841,19 millones** (pesos constantes 2011), en que puede incurrir el Instituto Distrital de Turismo – IDT - por la no implementación y ejecución, a la fecha, del Plan Maestro de Turismo.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en cumplimiento de la función de vigilancia a la gestión fiscal, conforme lo normado en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, y demás normas que reglamentan el ejercicio de la función pública de control fiscal¹, entre otras, considera necesario advertir sobre los riesgos en que puede incurrir el Instituto Distrital de Turismo-IDT-, al no dar inicio oportuno a la implementación y ejecución del Plan Maestro de Turismo.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de la Resolución 014 del 15 de junio de 2012² y en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital- PAD- 2012, Ciclo II Período I, se adelantó visita fiscal ante el IDT, con el objeto de: *"Realizar seguimiento al pronunciamiento emitido por la Contraloría de Bogotá, radicación No.2011-14-168"*

¹ Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011 y, Decreto Ley 1421 de 1993, Acuerdo Distrital 361 de 2009.

² "Por la cual se delega una función en el Director Técnico Sectorial y se adopta el Procedimiento para Adelantar Visita Fiscal dentro del Proceso de Prestación de Servicio Micro de la Contraloría de Bogotá D. C."

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de 14 de febrero de 2011 de acuerdo con la siguiente justificación: Demora en la adopción del Plan Maestro de Turismo como Herramienta Gerencial para la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible y competitivo para Bogotá".

En desarrollo de la citada Visita Fiscal, se detectaron irregularidades, que en esta oportunidad motivan al organismo de control fiscal a formular la presente Advertencia Fiscal, en orden a que la administración a su cargo adopte medidas efectivas tendientes a evitar el riesgo de afectación del patrimonio público distrital; irregularidades a las cuales haremos alusión en el acápite correspondiente.

Como antecedente de la competencia en relación con el tema de turismo en el Distrito Capital, conforme lo señaló esta Contraloría en el informe de la auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad regular, llevada a cabo en cumplimiento del PAD 2012, Ciclo II, Período I se tiene que "(...) las acciones en materia de Turismo se realizan a través del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Con anterioridad a la creación del Instituto, la mayoría de actividades ejecutadas consideraban más criterios culturales que turísticos; el factor productivo de este sector no era tan relevante. Esta falta de consideración del sector turístico dentro de la productividad y competitividad de la ciudad fue uno de los argumentos expuestos con ocasión de la Reforma Administrativa dada en la ciudad en el año 2006, en donde se consideró la creación del sector Administrativo de Desarrollo Económico."

Mediante Acuerdo Distrital 257 de 2006³, al sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, se le asignó la tarea de diseñar, formular y ejecutar políticas públicas cuyo fin primordial es crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que garantice la efectividad de los derechos de las personas en el marco de la dinámica Ciudad Región.

³ "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Luego, el 27 de febrero de 2007, fue expedido el Acuerdo Distrital 275⁴, mediante el cual se crea el Instituto Distrital de Turismo, cuyo objeto es la ejecución de las políticas, planes y programas para la promoción del turismo y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible a través del cumplimiento de sus funciones.

Posteriormente, mediante el Acuerdo Distrital 305 de 2007⁵, se establecieron los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, el cual en el artículo 1º señaló que el objeto del acuerdo era el de *"establecer las directrices para la elaboración y construcción de la política distrital de turismo mediante la creación del sistema distrital de gestión del turismo que promueva Bogotá - Región como un destino turístico sostenible y reconocido a nivel nacional e internacional."*

Igualmente, dispuso que la política de Turismo tendría como fines principales la promoción, el fomento, la articulación interinstitucional, la puesta en valor del patrimonio natural y cultural del Distrito, la competitividad y la conectividad con los destinos turísticos de la ciudad - región, así como el fortalecimiento empresarial de la industria turística.

Con fundamento en las normativas antes enunciadas se adoptó la Política Distrital de Turismo para Bogotá y su zona de influencia Región Capital, lo cual tuvo lugar mediante el Decreto Distrital 327 del 2 de octubre de 2008⁶, cuyo objetivo es el de *"configurar un modelo de desarrollo turístico sostenible y competitivo para la ciudad y su zona de influencia Región Capital que le brinde al sector un soporte institucional que propenda por el posicionamiento de la ciudad en los mercados nacionales e internacionales como un destino atractivo que permita aumentar los niveles de satisfacción de visitantes, incrementar el número de viajeros y su gasto en la ciudad, impactando positivamente en el desarrollo económico mediante la generación de riqueza colectiva y la distribución del ingreso" (...)*

⁴ "Por el cual se crea el Instituto Distrital de Turismo"

⁵ "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D. C. y su zona de influencia Región Capital"

⁶ "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá D. C. y su zona de influencia Región Capital"

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Es así como en el Plan de Desarrollo 2008 - 2012 *"Bogotá Positiva para Vivir Mejor"*, se contempló en el Objetivo Estructurante: *"Ciudad Global"*, el

Programa: *"Bogotá Competitiva"*, que incluye tres (3) proyectos de inversión a cargo del IDT, entre ellos el 464 *"Fortalecimiento a la productividad y competitividad en el sector turístico de Bogotá y su entorno regional"* para la ejecución de dos (2) metas relacionadas con la formulación del Plan Maestro de Turismo.

II. FALENCIAS QUE AMERITAN LA FORMULACIÓN DE LA ADVERTENCIA FISCAL

1º. Falta de oportunidad en la adopción del Plan Maestro de Turismo para Bogotá D. C.

Ciertamente, el Plan Maestro de Turismo PMT para el Distrito Capital sólo adoptado el 28 de diciembre de 2011, a través del Decreto 664, no obstante que desde la vigencia 2008 el IDT, ya venía ejecutando recursos para el efecto.

Según lo evidenció este Ente de Control con corte a Julio de 2012, en el IDT, durante la vigencia 2008 para el proyecto 464 *"Fortalecimiento de la Productividad, la Competitividad en el Sector Turismo de Bogotá en su entorno Regional"*, se apropiaron \$1.203,61 millones, de los cuales se ejecutaron a nivel presupuestal para el diagnóstico y formulación del PMT \$30,7 millones correspondientes al 2,55%, siendo el año de menor ejecución, si se tiene en cuenta que en la vigencia 2009, se desembolsaron \$426,1 millones de una asignación total de \$730,41 millones, alcanzando una ejecución del 58,33%.

El comportamiento por vigencia 2008 - 2011 se presenta en el siguiente cuadro:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CUADRO 1
EJECUCIÓN CONTRATACIÓN PLAN MAESTRO DE TURISMO 2008 - 2011
PROYECTO 464

Cifras en millones de Pesos

VIGENCIAS EN LAS CUALES SE EJECUTAN METAS DEL PLAN MAESTRO DE TURISMO - IDT	TOTAL PRESUPUESTO		TOTAL EJECUTADO PLAN MAESTRO		% DE EJECUCIÓN PLAN MAESTRO DE TURISMO - IDT
	VALOR EN MILLONES DE PESOS	PRECIOS CONSTANTES 2011	VALOR EN MILLONES DE PESOS	PRECIOS CONSTANTES 2011	
2008	1.203.61	1.313.86	30.70	33.51	2.55 %
2009	730.41	781.68	426.10	456.01	58.33 %
2010	1.300.25	1348.74	188.96	196	14.53 %
2011	506.88	506.88	155.67	155.67	30.71%
Total Ejecutado Plan Maestro 2008-2011	3741.15	3951.16	801.44	841.19	

Fuente: Oficina de Presupuesto IDT

En el período comprendido entre el 2008 y el 2011, se ejecutaron, a precios constantes, \$841,19 millones con la suscripción de 34 contratos de prestación de servicios con ocasión del diagnóstico y formulación del Plan Maestro de Turismo, el cual una vez aprobado por la Secretaría Distrital de Planeación-SDP sólo fue adoptado por la Alcaldía Mayor de Bogotá a través del Decreto Distrital N° 664 de 28 de diciembre de 2011.

Es objeto de cuestionamiento el tiempo que empleó la Administración Distrital en la adopción del señalado Plan Maestro; actuación que llevó más de tres años, como quiera que en el trámite que debía surtir para la aprobación previa del correspondiente documento, por parte de la Secretaría de Planeación Distrital, entidad que intervenía como coordinadora para su elaboración, tal como lo establece el artículo 18 de la Política Distrital de Turismo en el Decreto 327 de 2008, según lo evidenció este organismo de control fiscal, tuvo lugar un cambio de posición en la interpretación normativa

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

y técnica que soportaba la validez jurídica del Plan Maestro de Turismo en el marco del POT, dado que inicialmente había considerado que hacían parte del mismo las siguientes actividades: definición de directrices para modificar la norma urbana y definición de estándares urbanísticos, las cuales posteriormente consideró que no hacían parte del mismo.

Circunstancia que se tradujo en pérdida de tiempo y disposición de mayores recursos económicos por parte del Distrito Capital para atender las modificaciones resultantes del nuevo criterio adoptado; todo a causa de la improvisación y no rigurosidad en la atención de temas como el que ocupa nuestra atención.

En efecto, el IDT tuvo que suscribir los contratos relacionados en el siguiente cuadro, cuyo valor ascendió a \$81.9 millones en orden a realizar los ajustes que en aspectos técnicos demandó el aludido cambio de posición en la interpretación normativa que soportaba la validez jurídica y técnica del entonces proyecto de Plan Maestro en el marco del POT de la ciudad, veamos:

CUADRO 2
CONTRATOS EJECUTADOS PARA LA REALIZACIÓN DE AJUSTES A LA
FORMULACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE TURISMO

Cifras en millones de pesos

NO. CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR TOTAL CON ADICIONES
89 de 15 de junio 2011	Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz	Prestar Servicios Profesionales apoyando al IDT en las actividades que se requieran para definir, estructurar y desarrollar el proceso de concertación y adopción del PM de Infraestructura y Servicios Turísticos o el instrumento que se defina para la implementación de la estrategia de ordenamiento establecida por el IDT en el marco de la Política Distrital de Turismo.	\$29.9
100 de 20 de junio de 2011	Fabián Díaz Cruz	Prestar Servicios Profesionales para apoyar al IDT en la estructuración, desarrollo y aplicación de estrategias de gestión y financiación para las Zonas de interés Turístico priorizadas en el marco de la estrategia de ordenamiento definida por el IDT.	\$24.0
108 de 20 de junio de 2011	José Mario Mayorga	Prestar Servicios Profesionales para apoyar al IDT en la estructuración, de la Geodatabase y análisis de la información soporte para el desarrollo e implementación de la estrategia de ordenamiento de las zonas de interés turístico priorizadas	\$28.0
Total			\$81.9

Fuente: Información suministrada por la Subdirección de Gestión de Destino IDT



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Como consta en acta de visita fiscal, adelantada ante el IDT, desde el 20 de junio hasta el 19 de julio de la presente anualidad, la Subdirectora de Gestión de Destino, precisó: (...) *"que dichas actividades se encuentran relacionadas en los contratos de prestación de servicios No. 118 de 2009 a nombre de Fabián Díaz Cortés, en la obligación 1, dice: Apoyar la revisión de la norma urbanística vigente en el POT aplicable a la infraestructura turística, y en el contrato N° 33 de 2010 a nombre de José Mario Mayorga en la obligación N° 1 que es "Apoyar la elaboración de la cartografía propia del PMT sobre las especificaciones técnica del sistema de información". "Seguidamente en el ítem actividades realizadas el contratista menciona la entrega de la formulación de la propuesta normativa con su respectiva normativa" (...).*

2º. Incumplimiento a lo estipulado en los artículos 26 y 32 del Decreto Distrital 664 de 2011, en relación con la Estrategia de Gestión para el Aprovechamiento Económico del Espacio Público en las Zonas de Interés Turístico y con el componente de- Movilidad Turística - en la Estructura Física del Plan Maestro de Turismo, respectivamente.

El Decreto Distrital 664 del 28 de diciembre de 2011, por el cual se adoptó el Plan Maestro de Turismo para Bogotá, D.C., en el artículo 26, relativo a la - Estrategia de Gestión para el Aprovechamiento Económico del Espacio Público en las Zonas de Interés Turístico- establece:

"Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, las entidades administradoras del espacio público, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP y el Instituto Distrital de Turismo -IDT-, adoptarán de manera conjunta una estrategia de gestión para el aprovechamiento económico del espacio público en las Zonas de Interés Turístico, y las reglas especiales con base en las cuales se adelantarán contratos de administración para el aprovechamiento económico del espacio público en las mismas zonas, sin perjuicio de las disposiciones generales previstas al respecto en el Acuerdo Distrital 9 de 1997, y los Decretos Distritales 190 de 2004, 463 de 2003 y 215 de 2005, y las demás normas que los modifiquen o sustituyan."

En el artículo 32 de este mismo Decreto, relativo a Movilidad Turística prevé:

"(...)El Instituto Distrital de Turismo de Bogotá D.C., junto con las entidades que tienen competencia en la regulación y planificación de la movilidad de la

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ciudad, durante el año siguiente a la adopción del presente Decreto diseñará e implementará las herramientas jurídicas y financieras para que la ciudad cuente con una ruta turística emblemática concebida como un producto turístico que articule funcionalmente las diferentes zonas de interés turístico de la ciudad (...)"

Luego de evaluadas las actuaciones adelantadas por el IDT con respecto al cumplimiento de la precitada normativa, se observa que el mismo ha efectuado reuniones y ha oficiado a otros organismos distritales relacionados con el tema, como son: Secretaría de Movilidad -SM-, Secretaría Distrital de Planeación -SDP-, Departamento Administrativo del Espacio Público -DADEP-, Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- e Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD-, tal como consta en la precitada Acta de Visita Fiscal, en donde la Subdirección de Gestión del Destino, informa que no existen documentos en firme u oficiales, respecto al cumplimiento de estos artículos., en razón a que *"... no hay ningún documento por que es un tema de gestión interinstitucional y por competencia no podemos desarrollar los temas solos..."*, lo que significa, que no ha habido la necesaria coordinación y articulación de todas aquellas entidades involucradas en el desarrollo del tema.

3º No ejecución a la fecha de los recursos previstos en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2012 – 2016 "Bogotá Humana", para la implementación y ejecución del PMT.

La formulación del Plan Maestro de Turismo fue incluida a partir de la vigencia de 2009, como Meta en el Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva: Para vivir mejor* vigencia 2008-2012 (Acuerdo 308 de 2008), en el Objetivo Estructurante: *"Ciudad Global"*, Programa: *"Bogotá Competitiva e Internacional"* Proyecto -464- *"Fortalecimiento de la Productividad y la Competitividad en el Sector Turístico de Bogotá en su entorno regional"*. Es de anotar, que en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN, se incluyeron para el PMT, recursos asignados y ejecutados para las vigencias de 2009 y 2010 así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CUADRO 3
EJECUCIÓN RECURSOS PMT

Cifras en millones de pesos

VIGENCIA	RECURSOS PROGRAMADOS	RECURSOS EJECUTADOS	%
2009	\$283	283	100
2010	288	287	99.72

Fuente: Planeación IDT

Para las vigencias 2008 y 2011, no se relacionan recursos, igual situación se refleja en los Planes Operativos Anuales. Lo anterior, debido a que para el 2008, dicha Meta no existía, y los recursos que estaban asociados a ellos se relacionaban con la Meta "Desarrollar cuatro (4) investigaciones para identificar y caracterizar la oferta y demanda turística en Bogotá". En cuanto a la vigencia 2011, dado que el Plan Maestro de Turismo ya estaba formulado, las erogaciones correspondientes a la adopción e implementación, fueron asociadas a la Meta "Consolidar y Ajustar una Estrategia de Ordenamiento en Zonas de Interés Turístico Priorizadas", que entró en vigencia durante el año 2011.

La Meta correspondiente a la adopción del Plan Maestro de Turismo fue incluida en la vigencia 2010, con programación de recursos por \$180 millones, sin que estos fueran utilizados en la vigencia 2011, para la cual estaba proyectada su ejecución.

En el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, se incluyó el Plan Maestro de Turismo en el "Eje Estratégico -Uno- Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo", en el Programa: "Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad, en el proyecto 731 Desarrollo turístico social y productivo de Bogotá", haciendo parte de la Meta "Beneficiar a 21.000 personas vinculadas y/o relacionadas con los proyectos ubicados en los territorios turísticos identificados", en donde se relaciona la acción del numeral 1.1 Desarrollo de estrategias definidas por el Plan Maestro de Turismo para dos (2) Zonas de Interés Turístico, y en el proyecto se tienen programados para esta Meta, los siguientes recursos:

CUADRO 4
PROGRAMACIÓN EJECUCIÓN RECURSOS PLAN DE DESARROLLO "BOGOTA HUMANA"

Cifras en millones de pesos

META	ANOS/ COSTOS					
	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Beneficiar 21.000 personas vinculadas y/o relacionadas con los proyectos ubicados en los territorios turísticos identificados.	219	1124	1166	1165	1421	5093

Fuente: Planeación IDT.

Es de anotar que la entidad cuenta con recursos en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", disponibles para ejecutar actividades relacionadas con el PMT, en orden a su implementación y ejecución.

Preocupa a esta Contraloría que la Administración Distrital haya tenido que disponer de importantes recursos públicos para lograr finalmente la adopción de instrumentos como lo es el Plan Maestro de Turismo, el que como quedó anteriormente expuesto demoró más de tres (3) años en el proceso de diagnóstico, formulación, aprobación y adopción y luego no se de continuidad a la implementación y ejecución del mismo, al límite que a la fecha se están incumpliendo los tiempos estipulados en los artículos 26 y 32 del Decreto de adopción en lo que hace referencia al Aprovechamiento Económico del Espacio Público en las Zonas de Interés Turístico y Movilidad Turística en la Estructura Física del Plan Maestro de Turismo.

Por lo tanto, este organismo de control fiscal solicita se informe sobre las acciones que adoptará su Despacho, a efecto de agilizar la implementación y ejecución del Plan Maestro de Turismo, toda vez que para el diagnóstico y formulación de actividades previas a la aprobación y adopción del mismo, se invirtieron recursos públicos correspondientes a la suscripción de contratos, por valor de \$841.19 millones (pesos constantes 2011) que ejecutaron las Metas contempladas en el anterior Plan de Desarrollo y que se vieron afectadas por los cambios de posición e interpretación normativa por parte de la Secretaría Distrital de Planeación a que anteriormente se hizo alusión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Con fundamento en las consideraciones antes expuestas, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los referidos hechos, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5º numeral 8º del Acuerdo 361 de 2009. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

De manera respetuosa solicito al señor Alcalde Mayor que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, se sirva informar sobre las acciones que adelantará su Despacho tendientes a la efectiva implementación y ejecución del citado Plan, dado que a la fecha no solamente se han ejecutado importantes recursos que ascienden a \$841,19 millones, sino que el Distrito está dejando de percibir otros ingresos que pueden derivarse de la ejecución del mismo.

Cordialmente,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

C. C.: Dr. Luis Fernando Rosas Londoño, Director Instituto Distrital de Turismo- IDT. *ca 70-7-46*
Proyectó: Olga Stella Gery, Marta Stella Bernal Romero, Ma. Elvia Bejarano Díaz y Alfonso Bohórquez Gavilán, *de* Profesionales del Equipo Auditoría Visita Fiscal a la Implementación del Plan Maestro de Turismo PAD 2012, Ciclo II, Período I.
Revisó: Óscar Efraín Velásquez Salcedo, Subdirector Fiscalización de Desarrollo Económico. *ES*
Aprobó: Sandra Milena Jiménez Castaño, Directora Sector Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo. *SM*
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor. *AB*