



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

10000

Señor Doctor

SAMUEL MORENO ROJAS

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8 No. 10 -65

Bogotá, D.C

Ref: *PRONUNCIAMIENTO: 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.*

Respetado Señor Alcalde:

En ejercicio del control fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto Ley 1421 de 1993, este Despacho considera oportuno pronunciarse frente a la formulación y avances del Plan Maestro de Turismo, en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial. Con este criterio, el Ente de Control en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2010, ciclo II, realizó una Auditoría con el objetivo de *"Evaluar la gestión fiscal del INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO de las vigencias 2008 y 2009, a través de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular"*.

La auditoría se centró en la gestión del IDT, durante las vigencias 2008 y 2009, cuyos resultados consideramos deben ser dados a conocer a su despacho, y que resaltamos en sus aspectos fundamentales como se enuncia a continuación:

POLÍTICA DE TURISMO EN BOGOTÁ

El sector turístico a nivel nacional, se encuentra regido por la ley 790 de 2002, el Decreto 2785 de 2006, la Ley General del Turismo Ley 300 de 1996, que clasifica esta actividad como una industria esencial para el desarrollo del país, de las entidades territoriales, de las regiones y de las provincias.

La Ley 300 de 1996, dispone la elaboración de Planes Sectoriales por parte de las entidades distritales, Departamentos, Regiones, el Distrito Capital de Bogotá, los Distritos, los Municipios y las Comunidades Indígenas, y crea: Las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, Las Zonas Francas Turísticas y Los Recursos Turísticos.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 16 No. 79-34
P.BX. 210000

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "*Estado comunitario: desarrollo para todos*", expedido a través de la Ley 1151 de 2007, señaló que las políticas dirigidas al turismo se deberían centrar en los lineamientos dados por el Plan sectorial cuyo el objetivo es el mejoramiento y la consolidación de la competitividad de la industria turística y la viabilización y priorización de proyectos que coordinen el sector a nivel regional y nacional.

En Bogotá, las acciones en turismo se encuentran en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, creado en virtud del Acuerdo 257 de 2006 y específicamente son de competencia del Instituto Distrital de Turismo, creado mediante Acuerdo 275 de 2007.

El Distrito Capital, mediante Acuerdo 305 de 2007, establece los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y mediante Decreto 327 de 2008, se adoptó la política Distrital de Turismo para Bogotá y su zona de influencia Región Capital, que constituye un conjunto de lineamientos estratégicos que orientan la gestión de turismo en la ciudad y su zona de influencia, de una manera concertada entre los actores públicos y privados.

El Plan de Ordenamiento Territorial -POT fue adoptado por el Decreto 619 de 2000, y fue revisado mediante Decreto 469 de 2003; y mediante Decreto 190 de 2004, se compilaron las normas anteriores.

El artículo 45 del Decreto 190 de 2004, establece: "*...Los planes maestros constituyen el instrumento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región; permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo*".

En el artículo 46 de este mismo Decreto se determinan los Planes Maestros Prioritarios: "*Movilidad, Servicios Públicos, Equipamientos y Espacio Público*" en ningún caso se define claramente la inclusión del Plan Maestro de Turismo dentro de estos planes priorizados.

El Plan de Desarrollo 2008 – 2012 "*Bogotá Positiva Para Vivir Mejor*", contempla dentro del Objetivo Estructurante Ciudad Global, el Programa Bogotá Competitiva, donde se estableció la meta de Concertar y diseñar 10 portafolios de Productos Turísticos. Esta se desarrolla a través del proyecto 464 - Fortalecimiento de la Productividad y la competitividad en el Sector Turístico, donde se incluye la formulación del Plan Maestro de Turismo.

ALGUNAS ESTADÍSTICAS DEL TURISMO EN LA CIUDAD¹:

"Según la Organización Mundial del Turismo (OMT) y el Viceministerio de Turismo entre el 2009 y 2010 el flujo de turistas en el mundo creció entre el 3 y el 4%. En Bogotá durante el mismo periodo aumentó en un 10%.

¹ Periódico Destino Bogotá, Septiembre de 2010



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En los primeros 10 meses de 2009, llegaron a la Capital Colombiana 462 mil visitantes extranjeros. Este año lo hicieron 495.103 turistas internacionales, lo que significó 33.096 visitantes mas para la ciudad, es decir un aumento del 7,2% en el Turismo. Este dato ubica a la capital Colombiana como el destino turístico Colombiano preferido por los extranjeros.

De los turistas extranjeros alojados en Hoteles el 78,7% llegan a la ciudad por razones de negocios y el 75% de los visitantes nacionales visitan a la capital por la misma razón, es por ello la importancia de la capital como destino turístico.

Cifras de la Anif indican que el Sector Turístico en Colombia contabiliza 1.173.000 empleos, es decir el 5,7% del total generado en el país.

Igualmente, Bogotá es considerada como el primer centro económico de la nación, en donde se concentran la mayoría de empresas del sector comercial, concentra con la región cerca del 60% de la inversión extranjera y, es el asiento de 620 multinacionales, además posee los mejores índices de desarrollo económico y humano del país, condiciones que favorecen el inicio de negocios, entre ellos lo concernientes al sector turístico².

TURISMO COMO FACTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO EN BOGOTÁ

En desarrollo de las funciones determinadas en el Acuerdo 257 de 2006, el Instituto Distrital de Turismo junto con la Secretaría de Planeación se encuentran en la Etapa de Formulación de un Plan estratégico de Turismo, que tiene en cuenta los siguientes aspectos³:

- Demarcación y declaración de zonas turísticas y de zonas de desarrollo turístico prioritario con reglamentación y normatividad especial.
- Tratamiento especial de espacio público para las zonas turísticas demarcadas.
- Planeación y demarcación de circuitos senderos peatonales turísticos y peatonalización estratégica.
- Movilidad turística- automóviles y autocar de fácil acceso a terminales y a transporte masivo y atractivos al interior de la ciudad y alrededores.
- Parqueaderos turísticos de apoyo en cercanías a los principales atractivos.
- Señalización, servicios y equipamiento urbano de apoyo a la actividad turística.
- Reglamentación de anuncios, letreros y vallas.

Igualmente, en coordinación con la Cámara de Comercio, los gremios representativos del sector privado y el IDT, realizará acciones para la creación dos tipos de infraestructura:

- Un escenario para la celebración de grandes reuniones y congresos.
- Equipamientos de transporte turístico especializado, tanto para el movimiento de grupos como para la conformación de circuitos de transporte público turístico.

² Tomado de la revista Bogotá Económica Contraloría de Bogotá No 3 Junio de 2010.

³ Documento Política Distrital de Turismo Dic 2008 Alcaldía Mayor de Bogotá.

En relación con la estrategia de Región – Capital, el PMT deberá⁴:

- Diseñar y ejecutar un plan de recuperación, puesta en valor y mantenimiento,
- Señalización y ornato de los atractivos emblemáticos y sus entornos de la región capital.
- Desarrollar programas de mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de acceso y de señalización a los atractivos emblemáticos y de las tipologías de ecoturismo y turismo rural.
- Diseñar y poner en operación un circuito turístico de la Sabana, que incluya los atractivos de valor, a visitar en un día de recorrido.

De la misma manera, dentro del Plan Maestro de Turismo se efectuaron estudios de diagnóstico sobre las zonas piloto de la ciudad en las que se pretende certificar empresas en turismo sostenible y se contemplan una serie de condiciones normativas para los proyectos relacionados con hoteleros, bares y restaurantes que se encuentran en las áreas de interés turístico.

Se considera la interrelación de las acciones a ejecutar con los planes maestros de equipamiento y estrechamente con políticas como la de movilidad que se orienta a mejorar la productividad de la ciudad y la región mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas viales, de transporte, de regulación y control del tráfico. Sobre este tema, el PMT considera factores de mejoramiento y desarrollo de infraestructura, (terrestre, aérea y fluvial), así como la optimización de las condiciones de las puertas, plataformas y rutas de acceso y salida entre la ciudad y los puntos de interés turístico de la región, y señalización turística de las vías.

Dentro de los impactos positivos que pueden generar la actividad turística y su inclusión en el POT⁵, se encuentran los de su aporte al ordenamiento espacial de la empresas que hacen parte de la cadena de valor turístico, la integración del uso turístico a los otros tipos de suelo, la generación de procesos de multifuncionalidad y productividad del territorio y su aporte a la integración urbano rural entre otros.

RESULTADO DE LA VISITA EFECTUADA A LOS PUNTOS DE INFORMACION TURISTICA - PITs-

La Dirección de Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo, realizó operativo a 15 de los 17 PITs, localizados en las diferentes zonas de la ciudad, cuyos resultados nos permitimos relacionar a continuación:

- Los informadores turísticos, en su mayoría poseen formación en Hotelería y Turismo, tanto en Universidades como en Instituciones Técnicas reconocidas como el SENA. Son contratados a través de un intermediario entre la ETB y el IDT, firma encargada del proceso de selección de este personal, así como de efectuar el pago de salarios.

⁴ Tomado del documento técnico Plan Maestro de Turismo.

⁵ De acuerdo con el documento técnico soporte del PMT

- Así mismo, el IDT, dispone de supervisores por zonas en la ciudad, los cuáles visitan el PIT periódicamente tres veces a la semana, con el objeto de verificar el número de visitantes diarios, la dotación personal de los informadores turísticos, el recaudo por los servicios que presta el PIT, la provisión de folletos, revistas y en general verifican el funcionamiento del PIT.
- Se pudo establecer que el Instituto Distrital de Turismo, no ejerce un control adecuado sobre los bienes que se encuentran en servicio en los Puntos de Información Turística – PITs y no tiene incorporado en sus Estados Contables el valor de los Activos utilizados para la prestación del servicio de los mismos. Lo anterior, se evidenció como resultado de pruebas de auditoría, estableciendo que durante las vigencias 2008 y 2009, no se realizaron actividades para la correcta administración de estos recursos, que se derivan de la celebración de los convenios interadministrativos suscritos con la ETB, No. 126 de 2008, Cláusula Quinta, Obligaciones de las Partes, Obligaciones por parte de ETB, Numeral 17: *“Presentar un inventario de los elementos adquiridos para los nuevos PIT, determinando fecha de compra, valor y referencia de los elementos”* y Convenio 173 de 2009, Cláusula Quinta, obligaciones de las partes, Obligaciones por parte de ETB, Numeral 18: *“Presentar inventario de los elementos adquiridos para los nuevos Puntos de información, determinando fecha de compra, valor y referencia de los elementos”*, y que son objeto de seguimiento por parte de la Contraloría de Bogotá.
- El mantenimiento de los equipos, de propiedad de la ETB, es apropiado y se presta oportunamente, una vez se efectúa la solicitud de mantenimiento correctivo por parte del informador turístico, con excepción de un equipo ubicado en el PIT del Centro histórico, donde según se informó por una de las personas que allí trabajan como informadores, éste se encuentra dañado desde hace más de seis meses, y no ha sido posible que lo reparen, a pesar de las reiteradas solicitudes.
- Respecto a las entrevistas practicadas a los viajeros que descendían de las aeronaves de los vuelos nacionales en el PIT situado en el muelle del Aeropuerto el Dorado, manifestaron que ocasionalmente utilizaban el servicio con el fin de absolver las dudas que se les presentaban en el orden turístico, por lo cual consideran que la información suministrada es buena.
- En cuanto a los usuarios de los PIT, se pudo observar que la mayoría de ellos, solicita información respecto a los eventos turísticos, culturales y deportivos que se presentan en la ciudad y la percepción es de satisfacción frente al servicio y la información suministrada. Otras personas no tienen un conocimiento claro de los servicios que allí se prestan; solicitan información relacionada con servicios de transporte en la ciudad, salud, ubicación de Hospitales de la Red Pública y particulares. Lo anterior, se observa como una debilidad de promoción y mercadeo de los PIT, por parte de la administración.
- Igualmente, se debe mencionar que uno de los PIT, con mayor afluencia de visitantes, es el ubicado en el Centro Histórico, que cuenta con un promedio de 100 usuarios diarios; varios de ellos son personas extranjeras, que al ser

encuestados, manifestaron su inconformidad, por cuanto la información que se les suministra se refiere únicamente a la ciudad de Bogotá y no al país ni a los municipios aledaños que poseen numerosos sitios de interés turístico.

- El IDT no dispone en sus archivos documentales de los contratos derivados y suscritos para el desarrollo del Objeto contractual del Convenio Interadministrativo No.126 de 2008, afectando de esta manera la oportunidad de la información.
- En otro sentido, es de anotar que la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes- ESCNNA- tiende a incrementarse por el aumento de la actividad turística en la ciudad, por lo tanto con una efectiva gestión que fortalezca las acciones se contribuye también a la prevención y erradicación de esta problemática, mediante alianzas con el Sector Privado y Público, a través de la realización de campañas de sensibilización, la suscripción de Pactos éticos y la realización de operativos que contribuyan a erradicar esta problemática en los sectores vulnerables donde se necesita ejercer un control estricto en esas zonas.

PLAN MAESTRO DE TURISMO EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO, BOGOTÁ POSITIVA 2008 – 2012.

En el plan de Desarrollo Bogotá Positiva para vivir mejor 2008-2012, se incluyó como meta formular un plan Maestro de Turismo a través del proyecto 464 Fortalecimiento de la Productividad y la Competitividad en el Sector Turístico. Según evaluación practicada por el equipo auditor durante las vigencias 2008- 2009, se pudo establecer que esta meta, para la vigencia 2008, no contó con recursos y cantidades a ejecutar; para la vigencia 2009, se le asignó un presupuesto de \$ 283 millones y un porcentaje de actividades a desarrollar del 0.10 % a cumplir en esa vigencia, las actividades desarrolladas, fueron básicamente la elaboración de un diagnóstico del Plan Maestro de Turismo que fue presentado en el mes de diciembre del año 2009 a la Secretaria Distrital de Planeación para su revisión y comentarios. Concluido este proceso se procedió a la formulación del documento final, que fue presentado a la Secretaría Distrital de Planeación en el mes de octubre de 2010, para su adopción definitiva.

A la fecha no ha sido adoptado, pese a que desde el año 2009, el Instituto Distrital de Turismo mediante comunicaciones, SGDT/IDT-593 de mayo 29 de 2009, y 2010EE859 del 02 de julio de 2010, enviados a la Secretaria Distrital de Planeación, ha solicitado la inclusión del Plan Maestro en el POT. Así mismo, en septiembre de 2010 fue presentado en un evento público la formulación del Plan Maestro de Turismo por parte del Instituto. La demora en la adopción del Plan genera que los estudios, estadísticas, cifras y circunstancias identificadas pierdan vigencia.

IV CONCLUSIONES

- En Bogotá, las acciones en turismo se encuentran en cabeza del sector de Desarrollo Económico creado en virtud del acuerdo 257 de 2006, y específicamente son de competencia del Instituto Distrital de Turismo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- La ciudad cuenta con una política Distrital de Turismo formulada a través del Decreto 327 de 2008 que define los lineamientos en materia turística para Bogotá y su zona de influencia en la Región Capital.
- En el Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se establecen las áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional y se define en el Plan Maestro como un instrumento esencial de planificación en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región.
- El IDT, INVEST IN BOGOTÁ y la Cámara de Comercio en el mes de diciembre de 2010, lanzaron la Marca de la Ciudad de Bogotá, como estrategia promocional de la ciudad como destino turístico y de inversión extranjera; por ese motivo se requiere la urgente adopción del Plan Maestro de Turismo, en aras de garantizarle un óptimo desarrollo y mejor posicionamiento internacional.
- La ciudad es el primer centro económico de la nación, donde se concentran la mayoría de empresas del sector comercial, es decir se agrupa en la región cerca del 60% de la inversión extranjera y es el asiento de 620 multinacionales, además posee los mejores índices de desarrollo económico y humano del país, condiciones que favorecen el inicio de negocios, entre ellos lo concernientes al sector turístico⁶.
- El Turismo de extranjeros en Bogotá, ha venido en aumento; lo que demuestra el posicionamiento de la capital en los mercados nacionales e internacionales como un destino atractivo para los turistas. Ello contribuye positivamente al desarrollo económico, por lo que se hace necesario la adopción de del plan Maestro que apoye con acciones concretas el desarrollo de esta política Distrital.
- Considerando que dentro del POT no hay una articulación territorial y de uso del suelo en la prestación de servicios turísticos en al ciudad⁷, el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, determinó como una las metas la formulación del Plan Maestro de Turismo, a cargo del IDT en coordinación con la Secretaría de Planeación Distrital.
- Para la vigencia 2009, se invirtieron \$283 millones, en la elaboración del diagnóstico y del documento definitivo del Plan Maestro de Turismo. Para ello se suscribieron 14 contratos de prestación de servicios. A la fecha no se ha adoptado el Plan maestro, pese a que aparecía programado en el Plan de Acción del IDT, como una meta para cumplirse a finales del año 2010. En este sentido valga resaltar que los esfuerzos y recursos invertidos pierden vigencia y oportunidad si no se adoptan de manera oportuna y atendiendo a las circunstancias en las que fueron enunciados.

⁶ Tomado de la revista Bogotá Económica Contraloría de Bogotá No 3 Junio de 2010.

⁷ Documento técnico soporte PMT

- En el mismo sentido la adopción del Plan Maestro de Turismo, incide con la competitividad, generación de ingresos por parte de la actividad turística, mejora a la calidad de vida de la población, y su estrecha relación con la planeación urbana en lo concerniente a la demarcación de zonas turísticas de la ciudad y de la región, de senderos y circuitos turísticos, establecimiento de normas de calidad a equipamientos del sector turístico, apoyo a los equipamientos de la ciudad, entre otros.
- En cuanto a los Puntos de Información turística se requiere de una mayor promoción, con el propósito de que la población residente y visitante, los conozca y se beneficie de los servicios que prestan y se cumpla el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de atención al turista contando con información oportuna actualizada y de interés.

Por lo expuesto, este organismo de control, considera pertinente que la administración distrital agilice las acciones efectivas y oportunas encaminadas a la aprobación y adopción del Plan Estratégico de Turismo para cuya adopción no solo se han invertido importantes recursos públicos, sino que dicho plan es una herramienta fundamental para el logro de los propósitos de la política de turismo, la productividad y la competitividad de la ciudad como de la Región.

En consecuencia les solicitamos que a la mayor brevedad nos sea informado acerca de las medidas que se adoptarán por su despacho con relación a las situaciones descritas en el presente escrito.

Cordialmente,



MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Equipo Auditor, Carmen Sofía Prieto Dueñas - Subdirector Fiscalización Desarrollo Económico, Industria y Turismo
Aprobó: Mónica Certain Palma - Director Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo
Ajustó: Gabriel Riveros, Asesor Despacho Contralor de Bogotá