



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA GENERAL

MEMORANDO

Código	2213100
Dependencia	
Para	DOCTOR FERNANDO PARDO FLÓREZ DOCTOR SILVIO HAROLD ROSERO ARCE Director Jurídico Distrital y Subdirector Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos (e)
De	DIRECTOR DISTRITAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
Asunto	Comentarios al Proyecto de Acuerdo No. 272 de 2013 “Por el cual se crean el Sector Administrativo de Turismo, la Secretaría Distrital de Turismo y la Empresa Comercial de Promoción Turística de Bogotá y se dictan otras disposiciones”.

No. de radicación	Trámite	Actividad
1-2013-65915		
3-2013-32956		

Respetados doctores:

Esta Dirección ha recibido su memorando 3-2013-32956, en el cual solicita emitir comentarios sobre el Proyecto de Acuerdo No. 272 de 2013 relacionado en el asunto y a este respecto comedidamente le manifestamos que esta Dirección emitirá sus comentarios sobre el mencionado tema, de acuerdo con el literal d) del Artículo 22 del Decreto 267 de 2007, donde se establece que corresponde a la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional “*apoyar y asesorar al Secretario General en los procesos de formulación y orientación de las políticas y estrategias de organización y ajuste de la estructura general del Distrito Capital mediante la elaboración de los proyectos de Acuerdo y demás actos administrativos que sea necesario tramitar para el efecto, ante las instancias competentes*” (Subrayado no original), y en la Circular 027 del 11 de junio de 2008 del Secretario General de la Alcaldía Mayor, que en su numeral 7 establece:

“7. La Oficina Asesora Jurídica de cada una de las entidades distritales, o quien haga sus veces, deberá garantizar que los proyectos de acto administrativo que se elaboren en la entidad, se enmarquen en las premisas de la Reforma Administrativa, especialmente en lo relacionado con el rol de cada una de las instancias del Sistema de Coordinación, como la formulación de la política

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel.: 381 30 00
www.bogota.gov.co
Info: Línea 195



N° C022024 / N° GP0113

2211600-FT-011 Versión 04



sectorial al interior del Comité Sectorial. Así mismo, toda modificación o propuesta de acto administrativo que involucre instancias de coordinación, debe ser presentada a la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional y posteriormente, a la Dirección Jurídica Distrital, con el fin de garantizar el desarrollo adecuado de las funciones de cada una de ellas.” (Subrayado no original).

Previo a abordar el respectivo análisis es pertinente mencionar la siguiente normatividad atinente con el tema objeto del análisis.

Antecedentes normativos del Orden Nacional.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, **economía**, celeridad, imparcialidad y publicidad.....”. (Negrilla no original)

Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.

Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, **economía**, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. (Negrilla no original)

Antecedentes normativos del Orden Distrital.

Acuerdo 257 de 2006 “*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*”

Artículo 3º. Principios de la función administrativa distrital. La función administrativa distrital se desarrollará en consonancia con el interés general de la ciudadanía y los fines del Estado Social de Derecho y se llevará a cabo atendiendo los principios constitucionales y legales de democratización y control social de la Administración Pública Distrital, moralidad, transparencia, publicidad, igualdad, imparcialidad, efectividad, economía, celeridad y buena fe, así como a los principios de distribución de competencias, coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.

Decreto 267 de 2007 *“Por el cual se adopta la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”*.

“Artículo 22º. Dirección Distrital de Desarrollo Institucional. Son funciones de la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional, las siguientes:

d. Apoyar y asesorar al Secretario General en los procesos de formulación y orientación de las políticas y estrategias de organización y ajuste de la estructura general del Distrito Capital mediante la elaboración de los proyectos de Acuerdo y demás actos administrativos que sea necesario tramitar para el efecto, ante las instancias competentes;”

Decreto 552 de 2006 *“Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones”*.

Artículo 2º. Objeto. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de **turismo** del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital. (Negrilla no original)

Artículo 3º. Funciones Generales. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene las siguientes funciones:

e. Formular, orientar y evaluar en coordinación con el Instituto Distrital de Turismo, las políticas, planes y programas para la promoción del turismo a pequeña y gran escala, y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible, fomentando la industria del turismo, promoviendo la incorporación del manejo ambiental en los proyectos turísticos, y apoyando la integración con los municipios aledaños, dentro de lo que se considera Bogotá Ciudad Región;

Acuerdo 275 de 2007 *“Por el cual se crea el Instituto Distrital de Turismo”*

ARTÍCULO 2. Naturaleza, objeto y funciones básicas del Instituto Distrital de Turismo. El Instituto Distrital de Turismo es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. El objeto del Instituto Distrital de Turismo es la ejecución de las políticas y planes y programas para la promoción del turismo y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible.”

Acuerdo 305 de 2007 *“Por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*.

Decreto 327 de 2008 *“Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital”*

Decreto 664 de 2011 *“Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Turismo para Bogotá, D.C.”*

Acuerdo 489 de 2012 *“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2012-2016”*

De la anterior normatividad es pertinente anotar lo siguiente:

La Constitución Política de 1991 como la Ley 489 de 1998, establecen que la Función Administrativa se desarrollará conforme a principios constitucionales dentro de los cuales se relaciona el de economía.

En su sentido más amplio y para el tema que nos ocupa, como es el de la creación de un nuevo Sector Administrativo en la Administración Distrital, el principio de economía se puede entender como la maximización de los resultados o beneficios sociales con la menor cantidad de recursos y que se permita una equitativa y suficiente asignación de recursos, en el estricto ámbito de los fines de cada entidad para el cumplimiento del objeto correspondiente a las mismas.

Igualmente, dentro de la función administrativa, este principio se refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con ahorro de costo.

En lo atinente con la normatividad del orden distrital cabe resaltar que, al igual que en la normatividad del orden nacional, se establece que la Función Administrativa Distrital se desarrollará conforme a principios constitucionales, dentro de los cuales se relaciona el de economía.

Así mismo el Acuerdo 257 de 2006 en su Título VI estableció la organización sectorial administrativa del Distrito Capital creando inicialmente doce (12) sectores administrativos de coordinación, indicando para cada uno de ellos su misión e integración de los mismos, los que estarán conformados por una Secretaría cabeza de sector, entidades del sector central y entidades del sector descentralizado bajo las figuras de adscripción y vinculación.

Es pertinente para este análisis remitirnos a algunos apartes tomados de la exposición de motivos, presentado al Concejo Distrital para sustentar el articulado del proyecto de Acuerdo.

“OBJETIVOS DE LA REFORMA

La responsabilidad de la Administración Distrital, en el Estado Social de Derecho, es hacer efectivos los derechos de la población que habita el Distrito Capital. Para lograrlo se necesita confluir unas finanzas públicas saludables y efectivas, un gasto público viable y probo, **un aparato de gobierno sostenible y sustentable** y una gestión pública democrática y participativa, todos para proveer bienes y prestar servicios fundamentales que cubran a la población general y en particular que restituyan los derechos de las personas excluidas por diferentes situaciones.

Así, el objetivo general es realizar una reforma estructural e integral de la administración distrital que **permita mejorar la capacidad de dirección y coordinación del alcalde mayor...**”
(Negrillas no originales)

De este párrafo se destaca que el aparato de gobierno debe ser sostenible y sustentable entendiéndose que esta expresión es coherente con el principio de economía expuesto en párrafos anteriores.

Otro párrafo de la exposición de motivos establece:

“Las características de la Reforma propuesta se resumen en:

- El reconocimiento del carácter plural diverso y multiétnico de los habitantes de Bogotá, así como de sus capacidades y potenciales en la construcción de la ciudad.
- El compromiso con unas políticas públicas proyectadas en el territorio, mediante la descentralización territorial y la desconcentración.
- El desarrollo del nuevo modelo de la administración en consonancia con el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes maestros que lo desarrollan.
- La modernización de la estructura institucional del DC con una visión integral y humana **manteniendo los niveles de austeridad y racionalización del gasto.**
-” (Negritas no originales)

Nuevamente se nota en este párrafo la característica de economía y racionalización en el gasto.

Del Título VI de la exposición de motivos se toman como referente los siguientes párrafos, que son atinentes con el tema que nos convoca.

“TÍTULO VI. ORGANIZACIÓN SECTORIAL ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL

“El proyecto de reforma, que presenta la Administración Garzón, adopta los sectores administrativos para coordinar y articular las acciones de la Administración en áreas especializadas; la cabeza del sector realizará el control administrativo, definido como la atribución conferida por la Constitución y/o la Ley a los órganos superiores de la administración,.....”

“En consonancia la secretaría cabeza de sector orienta y lidera la formulación de las políticas, estrategias y programas con la participación de los organismos del sector central y las entidades descentralizadas, funcionalmente o por servicios, que le estén adscritas o vinculadas.”

“Las razones por las cuales se organiza un sector son: a) existe un conjunto de situaciones que revela una necesidad de los habitantes, b) existe una configuración problema, c) se puede intervenir por parte del Estado y d) el ámbito es tratado por entidades distintas desde acciones complementarias.”

Los dos primeros párrafos anteriormente relacionados, establecen el **para qué** y **cómo** se organizan los sectores administrativos y en el tercer párrafo se relacionan las razones por las cuales se organiza un sector administrativo de los cuales se analizará la primera razón enumerada en este párrafo, por considerarlo pertinente para nuestro análisis del proyecto de Acuerdo que propone la creación del Sector Administrativo de Turismo.

Dentro de la documentación allegada a esta Dirección no se observa la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo, en el cual se visibilice este aspecto específico.

Sin embargo de la revisión documental que hizo esta Dirección en temas atinentes con el sector de turismo en Bogotá, se verifica que a pesar de ser esta una actividad económica muy importante para la ciudad debido a su interrelación con otros sectores económicos tales como la hotelería, restaurantes, bares, comercio, transporte etc., antes que crear un nuevo aparato sectorial y burocrático para esta rama económica, más bien lo que se requiere es la implementación de acciones encaminadas a una consolidación del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo creado mediante Acuerdo 257 de 2006.

En la exposición de motivos que se presentó al Concejo de Bogotá para sustentar el proyecto de Acuerdo de la Reforma Administrativa, se lee que *“en la conformación del sector se optó por entender el Desarrollo económico como la generación de riqueza económica, en una comunidad, para cubrir sus necesidades materiales y sociales y mejorar la calidad de vida de sus habitantes; el desarrollo económico involucra las actividades de Comercio, **Turismo** e **Industria**”* (Negrilla no original)

El Acuerdo 257 de 2006 en su Capítulo 5 titulado Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo, en su Artículos 74, 75 y 78 establece:

“Artículo 74. Misión del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo. El Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo tiene la misión de 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 hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región.

Artículo 75. Creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Créase la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Ver Decreto Distrital 552 de 2006

Artículo 78. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de **turismo** del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

Además de las atribuciones generales establecidas en el presente Acuerdo para las secretarías, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico tiene las siguientes funciones básicas:

a.....

e. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes y programas para la promoción del turismo y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible, **fomentando la industria del turismo** y promoviendo la incorporación del manejo ambiental en los proyectos turísticos.

f. Coordinar con los municipios aledaños, dentro de lo que se considera Bogotá Ciudad Región, la elaboración de planes,

programas y en general todo lo atinente a las políticas del sector **Turismo**". (Negrillas no originales)

El Decreto 552 de 2006 "Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones" establece:

“Artículo 2º. Objeto. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de **turismo** del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”. (Negrilla no original)

Igualmente **el Decreto 091 de 2007 "Por medio del cual se modifica el Decreto 552** de 2006 que determinó la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá D.C.", **determina;**

“ARTÍCULO 1º. Modificase el artículo tercero del Decreto 552 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 3º. Funciones Generales. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene las siguientes funciones:

a.

e. Formular, orientar y evaluar en coordinación con el Instituto Distrital de Turismo, las políticas, planes y programas para la promoción del **turismo** a pequeña y gran escala, y el posicionamiento del Distrito Capital **como destino turístico** sostenible, fomentando la industria del **turismo**, promoviendo la incorporación del manejo ambiental en los **proyectos turísticos**, y apoyando la integración con los municipios aledaños, dentro de lo que se considera Bogotá Ciudad Región;

f.” (Negrillas no originales)

De esta normatividad se verifica que la estructuración del sector administrativo de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, por parte del Acuerdo 257 de 2006 y de los decretos que lo han desarrollado, ha sido lo suficientemente robusto lo cual se refleja en los resultados en los temas de turismo que se presentan a continuación.

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA ECONOMÍA DE BOGOTÁ Y BOGOTÁ TURÍSTICA

Según informe de la CEPAL, de la Universidad del Rosario y de la firma chilena Inteligencia de Negocios, se concluye que la economía de Bogotá está soportado principalmente en la industria, el comercio y los servicios financieros y empresariales. Nótese que el turismo, en este informe, no está registrado como uno de los sectores lideren en la economía de la ciudad, cuyo PIB en 2012 alcanzó a la suma de \$92,917 millones de dólares.

Sin embargo y según este mismo informe, se identificaron las ciudades de América Latina que conforman el ranking de las ciudades más atractivas para las inversiones en 2012, de conformidad con las variables que componen el Índice de Atractividad de Inversiones Urbanas – INAI.

Según este índice en 2012 Bogotá se ubica dentro del Top 10 aunque persisten dificultades en aspectos de confort urbano, avanzó del noveno al quinto lugar, debido a los avances de la plataforma nacional de atracción de inversiones, la calidad de su formación universitaria y la mejora en los índices de seguridad, lo que ha incidido positivamente en la percepción de su confort urbano. Igualmente se destaca el hecho de que su reputación internacional está entre las más altas de las ciudades comparadas.

Lo anterior se refleja, de acuerdo en datos del Instituto Distrital de Turismo, en índices tales como:

Bogotá en este momento es el primer destino turístico de Colombia.

El 51,1% de los extranjeros que llegan a Colombia, su destino es Bogotá, destacándose que a la fecha han ingresado a la ciudad 409,833 turistas de conformidad con dato suministrado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

El 28,5% de los viajes a Bogotá es para visitar amigos o familiares y el 26,6% son con motivo de negocios.

Adicionalmente es importante relacionar que Trip Advisor, la web de viajes más grande del mundo, le confirió a la capital colombiana el premio Travellers' Choice 2013, por ser considerada como uno de los destinos turísticos internacionales más populares, según puntuación y opiniones de sus millones de usuarios.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

Así las cosas y con base en los anteriores planteamientos, se debe ser consecuente con los propósitos que tuvo la reforma administrativa en el sentido de propender por una estructura organizacional sostenible y sustentable en el tiempo, permitiendo un mejoramiento en la capacidad de dirección y coordinación del Alcalde Mayor y manteniendo los niveles de austeridad y racionalización del gasto.

Se entiende entonces que la competitividad en el sector público no está relacionada con el tamaño del estado, sino con acciones administrativas que ofrezcan servicios públicos de calidad. Generalmente un sector público amplio tiene la connotación de ser paquidémico y con una maquinaria burocrática rígida, mientras que un sector público reducido se relaciona con organismos eficientes y menos burocratizados.

Si nos remitimos al orden nacional se puede verificar que la organización administrativa sectorial, se agrupa de tal manera que se propende por un achicamiento del estado en su conjunto, agrupando temas correlacionados y concurrentes con el fin de organizar las diferentes sectores administrativos.

Tal es el caso del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y que para el caso que nos ocupa puede ser el referente a considerar, en el sentido que no es necesario tener un sector administrativo para cada uno de los temas, tal como se está proponiendo en el proyecto de Acuerdo.

En este orden de ideas y de conformidad con lo anteriormente expuesto esta Dirección deja plasmados los siguientes comentarios y propuestas:

- La Reforma Administrativa de 2006 propendió por una función administrativa que se desarrolle bajo los principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de economía.
- La Reforma Administrativa se propuso como objetivo básico el de dotar a la administración del Distrito Capital de un aparato de gobierno sostenible y sustentable en el tiempo.
- Igualmente una de las características de la Reforma Administrativa de 2006, fue la de modernizar y organizar la estructura administrativa del Distrito Capital manteniendo los niveles de austeridad y racionalización del gasto público.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA GENERAL

- Para continuar consolidando los logros alcanzados en el área turística en Bogotá D.C., y seguir haciendo de Bogotá el primer destino turístico, no necesariamente habría que crear el Sector Turismo y la Secretaría Distrital de Turismo tal como lo propone el proyecto de Acuerdo objeto de análisis, sino que más bien se debería robustecer la actual Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en aspectos atinente con el turismo
- En consecuencia esta Dirección no considera conveniente la propuesta del proyecto de Acuerdo de la creación del sector de Turismo, por las razones expuestas anteriormente.

Por lo descrito, la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional, considera que no hay viabilidad técnica para continuar con el trámite del Proyecto de Acuerdo 272 de 2013, para ser consecuentes con la argumentación anteriormente expuesta en este escrito y para ser coherentes con los objetivos y características que se planteó la Reforma Administrativa, de mantener una estructura organizacional del Distrito Capital que sea sostenible y que mantenga niveles adecuados de austeridad y de racionalización del gasto público.

Cordialmente,

RAMÓN E. VILLAMIZAR MALDONADO
Director Distrital de Desarrollo Institucional

c.c. N/A
Anexos: N/A

Proyectó: Jesús María Sánchez Sánchez

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel.: 381 30 00
www.bogota.gov.co
Info: Línea 195



N° C022024 / N° GP0113

2211600-FT-011 Versión 04

BOGOTÁ
HUMANANA