CONTRALORIA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES

Control fiscal con impacto de ciudad

CGM 409

Manizales, Abril 12 de 2012

Recibido en: 6.422
Remitido a: 20125-472.
Para: 16 ABR 2012

Doctor
JOSÉ JESÚS ARIAS OROZCO
Gerente
Instituto de Valorización – INVAMA -
Manizales

Asunto: Informe de Auditoría Especial – Express.

Respetado Gerente:

La Contraloría General del Municipio de Manizales, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y atendiendo la directriz emanada por la Auditoria General de la República, a través de la circular 003 de enero 20 de 2012, practicó Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial Express al Instituto de Valorización de Manizales-INVAMA, que en el marco de lo dispuesto por la Ley 1474, debía reducir en un 30% el presupuesto destinado para publicidad; verificando el cumplimiento del artículo 10º de la mencionada Ley, mediante la verificación de los presupuestos de ingresos y gastos de 2011 y 2012.

Los resultados de la citada auditoria se compendian en el documento adjunto en el cual se consignan los resultados de la evaluación, producto del análisis de la información por ustedes suministrada a la Contraloría Municipal, según consta en los reportes y registros obtenidos por el equipo auditor y que hacen parte de los papeles de trabajo del proceso de auditoría.

Respecto del proyecto evaluado y atendiendo la reglamentación de la modalidad de Auditoría Especial Express practicada, el presente informe tiene el carácter de DEFINITIVO.

Cordialmente

LINDON ALBERTO CHAVARRIAGA M
Contralor Municipal

Anexo. Informe Definitivo.

Proyecto: Juan Pablo Álvarez C.

11:20 am.

CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES
Control Fiscal con Impacto de Ciudad

INFORME AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD EXPRESS CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 10° LEY 1474 DE 2011 "ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN"

INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES -INVAMA

VIGENCIA 2011 - 2012

AGEI-E- 1.14 - 2012
ABRIL DE 2012

NTC GP 1000:2009 BUREAU VERITAS Certification
MECI
ISO 9001: 2008 BUREAU VERITAS Certification
ACREDITADO

Dirección: Calle 21 No. 23 - 22 Piso 5° y 9° Commutador: (576) 8721548 - 8843988 Fax: (576) 8848746 Nit: 800 101 441-0
Página web: www.contraloriamanizales.gov.co e-mail: contraloria@contraloriamanizales.gov.co

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD EXPRESS CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 10º LEY 1474 DE 2011 "ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN"

INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES -INVAMA

VIGENCIA 2011 - 2012

LINDON ALBERTO CHAVARRIAGA MONTOYA
Contralor Municipal

FABIOLA DELGADO MORALES
Directora de Planeación y Control Fiscal (E)

JUAN PABLO ALVAREZ CANDAMIL
Coordinador Evaluación Contractual
Líder Auditoria

DIANA CAROLINA OSORIO BUITRAGO
CAMILO ANTONIO DUQUE VALENCIA
Auditores

NTC GP 1000:2009 BUREAU VERITAS Certification
MECI
ISO 9001: 2008 BUREAU VERITAS Certification
ACREDITADO

Dirección: Calle 21 No. 23 - 22 Piso 5º y 9º Conmutador: (576) 8721548 - 8843988 Fax: (576) 8848746 Nit: 800.101.441-0
Página web: www.contraloriamanizales.gov.co e-mail: contraloria@contraloriamanizales.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES DEL PROCESO AUDITADO	4
2. COMUNICACIÓN DEL RESULTADO	9
2.1 ALCANCE DE LA AUDITORIA	10
2.2 RELACION DE HALLAZGOS	10
2.3 CONCLUSIONES CONTROL DE LEGALIDAD	10
3. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR	12
3.1 INVAMA	12

NTC GP 1000:2009 BUREAU VERITAS Certification
MECI
ISO 9001: 2008 BUREAU VERITAS Certification
ACREDITADO

Dirección: Calle 21 No. 23 - 22 Piso 5° y 9° Conmutador: (576) 8721548 - 8843988 Fax: (576) 8848746 Nit: 800.101.441-0
Página web: www.contraloriamanizales.gov.co e-mail: contraloria@contraloriamanizales.gov.co

1. HECHOS RELEVANTES DEL PROCESO AUDITADO

LEY 1474 DE 2011 "ESTATUTO ANTICORRUPCION"

ANTECEDENTES:

La corrupción ha permanecido como uno de los fenómenos más lesivos para el Estado, impactando negativamente los niveles de crecimiento en el desarrollo económico, disminuyendo ostensiblemente la capacidad para la atención de las obligaciones de los ciudadanos, por lo que se han desarrollado en Colombia mecanismos tendientes a perseguir los actos de corrupción como a sus actores, en la aplicación de medidas drásticas tendientes a corregir y acabar con este mal que día a día descalabra la economía del país.

Para este propósito el Estatuto Anticorrupción fue elaborado en forma conjunta por los órganos de control, el Gobierno Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción y Transparencia por Colombia; con el fin de salvaguardar la gestión de los recursos del estado, estableciendo en sus postulados medidas para evitar los abusos en el Sistema General de Seguridad Social, estableciendo causales de agravación punitiva para ciertas y determinadas conductas que vayan en contra de los intereses del estado, incluyendo medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada para prevenir e incentivar la intolerancia hacia este dañino fenómeno; poniéndole fin a los beneficios acabando con los subrogados penales, y aumentar los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos de corrupción en los procesos fiscales y disciplinarios.

Por lo anterior y en ejercicio de la vigilancia y control fiscal, la Contraloría de Manizales determinó que era necesario establecer de que forma se destinaron los recursos en la apropiación presupuestal para publicidad, buscando resaltar que las entidades hubiesen garantizado la ejecución de los recursos con eficiencia, transparencia y objetividad, procurando la austeridad en la celebración de los contratos que por publicidad se hayan ejecutado. Para efectos de este informe y para tener claro a que puede referirse el Estatuto

Anticorrupción en lo referente a Publicidad, procedemos a identificar en contexto el significado.

El Diccionario de la Real Academia Española define "publicidad" como calidad o estado ("público"), como instrumento ("conjunto de medios"), y como actividad ("divulgación"), en los siguientes términos:

"PUBLICIDAD. F. Calidad o estado de público. // Conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos. // Divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc."

Desde el punto de vista normativo y para efectos tributarios encontramos en el artículo 25 del Decreto 433 de 1999, artículo 25 define como servicios de publicidad "Para efectos del impuesto sobre las ventas se consideran servicio de publicidad todas las actividades tendientes a crear, diseñar, elaborar, interpretar, publicar 'o divulgar anuncios, avisos, cuñas o comerciales, con fines de divulgación al público en general, a través de los diferentes medios de comunicación, tales como radio, prensa, revistas, televisión, cine, vallas, pancartas, impresos, insertos, así como la venta o alquiler de espacios para mensajes publicitados en cualquier medio, incluidos los edictos, avisos clasificados y funerarios. Igualmente, se consideran servicios de publicidad los prestados en forma independiente o por las agencias de publicidad, referidos a todas aquellas actividades para que la misma se concrete, tales como:

- Creación de mensajes, campañas y piezas publicitarias.
- Estudio del producto o servicio que se vende al cliente.
- Análisis de la publicidad.
- Diseño, elaboración y producción de mensajes y campañas publicitarias.
- Servicios de actuación, periodísticos, locución, dirección de programas y libretistas, para la materialización del mensaje, campaña o pieza publicitaria.
- Análisis y asesoría en la elaboración de estrategias de mercadeo publicitario.
- Elaboración de planes de medios.
- Ordenación y pauta en los medios.

7 –

Así mismo la Corte Constitucional en Sentencia C-355 de 1994 indico que por publicidad se entiende como la propagación de noticias o anuncios de carácter comercial o profesional con el propósito de atraer adeptos, compradores, espectadores o usuarios, o crear simpatizantes, y la ha distinguido de la propaganda la cual ha definido como la actividad destinada a dar a conocer al público un bien o servicio (....) a través de cualquier medio de divulgación, con el mismo propósito.

Tenemos como publicidad institucional entonces como la que se relaciona a la actividad de divulgación que realizan las entidades públicas en desarrollo de sus funciones, con el propósito de dar a conocer al público en general, a través de los diferentes medios de comunicación social, las políticas públicas que impulsan, la actividad administrativa que realizan y los servicios que prestan.

Por lo tanto la divulgación la debe hacer la entidad pública a través de los medios de comunicación social destacando que la publicidad oficial es de carácter estatal y no gubernamental, razón por la cual la entidad pública debe referirse a la acción que cumple en pro de los intereses para la comunidad, lo que indica que en ningún caso debe utilizarse dicha publicidad como un instrumento propagandístico del gobierno, buscando a través de la ejecución de los contratos de publicidad que se cumplan los fines del estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos en la efectividad de los derechos de los administrados.

En nuestro país la Ley 140 de 1994 contempla la publicidad exterior visual y la define en el artículo 1 como "el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatones o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas".

Si bien esta disposición define la publicidad visual como medio masivo de comunicación, dicho concepto no es asimilable al de medio de comunicación social por cuanto la publicidad exterior visual, se realiza mediante elementos visibles en el espacio público y no involucra a la prensa ni a los comunicadores sociales, tal tipo de publicidad se regula a través de los concejos distritales y

municipales con fundamento en los artículos 313 y 330 de la Constitución Política.

Finalmente dijo la Corte Constitucional en Sentencia T-722 de 2003. que las entidades públicas al realizar publicidad deben expresar con rigor y respeto, de manera transparente, esto es, sin lugar a distorsiones, los valores y principios constitucionales sobre los que se estructura el Estado Social de Derecho:

"(….), con ocasión del asunto puesto a consideración de la Sala, se procederá a la identificación de ciertas reglas que a partir de la norma superior son exigibles a las entidades públicas en el desarrollo de campañas publicitarias con fines institucionales. Sobre este tema se advierte prima fase la ausencia de una regulación general mediante la cual se fijen reglas específicas que hagan adecuados y ajustados a la Constitución los mensajes y los soportes que se utilizan para el cumplimiento de estos fines.

(…)

3.2 Así las cosas, si bien el concepto de publicidad institucional[1] puede tener un alcance mucho más amplio, para efectos del presente análisis habrá de describirse como un recurso de uso frecuente por las entidades públicas para el impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, entre otros fines.

En efecto, la difusión cada vez más abundante de publicidad encaminada al cumplimiento de objetivos institucionales de las entidades estatales, a través de toda clase de recursos y medios de comunicación –más o menos masivos-, ha demostrado cómo el Estado se ha inmiscuido de manera activa en lo que la doctrina conoce como la "sociedad de la información", no solo en su papel de regulador o prestador de algunos servicios, sino como sujeto jurídico que se sirve de los diferentes medios para alcanzar sus objetivos. Así ha evolucionado este fenómeno en la medida en que la difusión de información y la facilitación

[1] En contraste con el concepto de publicidad comercial.

de medios para acceder a ella se ha evidenciado como un útil instrumento para promover la participación y los valores democráticos entre los ciudadanos[2].

En estas circunstancias, los mensajes y los soportes publicitarios, sin importar lo precario del medio escogido para su difusión, no pueden ser ajenos u opuestos a los fines perseguidos mediante este tipo de campañas, o contrarios en modo alguno a los valores propios del Estado social de derecho (C.P. art. 1). En esta medida, a las entidades les es exigible que para la consecución de sus objetivos a través de estos mecanismos, no solo observen un deber de abstención o de no vulneración de los valores fundantes del Estado reconocidos por la Constitución Política sino, como en todas sus actuaciones, una conducta activa tendiente a la promoción y protección de los mismos. En consecuencia, estos mecanismos de divulgación deben con rigor y respeto expresar de manera transparente, esto es, sin lugar a distorsiones, los valores y principios constitucionales sobre los que se estructura el Estado.

3.3. (….) En consecuencia, resulta claro que el éxito de las políticas de las autoridades no puede depender de la divulgación de soportes informativos de características siquiera potencialmente denigratorias de la dignidad humana o discriminatorias por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (C.P. y arts. 13, 43) como tampoco representar una amenaza a los derechos de los niños (C.P, art. 44)".

---

[2] *Cfr.* Claro ejemplo de la masificación de estos mecanismos lo constituye el programa denominado "Agenda de Conectividad" a cargo del Gobierno Nacional. Asi mismo, resulta ilustrativo advertir que en la legislación española se encuentran algunas normas mediante las cuales se ha regulado la materia, entre ellas, la Ley 7 de 20 de marzo de 2003, "Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana" y Ley 16 de 24 de marzo de 2003 sobre publicidad institucional en Aragón (Fuente Internet http://www.aap.es/bascaap y http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ar-l16-2003.html).

Manizales, Abril 12 de 2012

Doctor
JOSÉ JESÚS ARIAS OROZCO
Gerente
Instituto de Valorización – INVAMA -
Manizales

Respetado doctor,

La Contraloría General del Municipio de Manizales, atendiendo la directriz emanada por la Auditoria General de la República, a través de la circular 003 de enero 20 de 2012, aplicó control de legalidad a las entidades sujetas al control fiscal, que en el marco de lo dispuesto por la Ley 1474, debían reducir en un 30% el presupuesto destinado para publicidad; verificando además que para el año 2012 hayan apropiado en sus presupuestos gastos para publicidad acatando las reducciones establecidas en la norma, así como la publicación periódica en las páginas de Internet de toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero del articulo 10 de la ley 1474 de 2011.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas Internacionales de Auditoria (NIAS), contenidas en la guía de Auditoria de la Contraloría General de la Republica adoptada por la Contraloría de Manizales, mediante Resolución 515 de dic. 28 de 2011, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos expresados en el presente informe.

El examen se realizó, sobre, las evidencias y documentos que soportan las operaciones presupuestales que en materia de publicidad se realizaron durante 2011 y 2012; así como en los estudios y análisis que se consideraron

pertinentes y que se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría General del Municipio de Manizales.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría; la responsabilidad de la Contraloría del Municipio de Manizales consiste en producir un informe integral que contenga los resultados del examen practicado.

2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Se verifico el cumplimiento del artículo 10º de la Ley 1474 de 2011, mediante la verificación de los presupuestos de ingresos y gastos de 2011 y 2012.

En el presente trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el cumplimiento de los objetivos.

2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría no se estructuraron observaciones de carácter fiscal que incidieran en el cabal cumplimiento de la norma por parte de la entidad.

2.3 CONCLUSIÓNES CONTROL DE LEGALIDAD

Se concluye que con relación con el INVAMA, la Contraloría de Manizales se abstiene de ejercer el control de legalidad, toda vez que la publicidad realizada por la entidad esta relacionada con el alumbrado público, cuyo control fiscal es ejercido por la Contraloría General de la Republica.

NTC GP 1000:2009 BUREAU VERITAS Certification
MECI
ISO 9001:2008 BUREAU VERITAS Certification
ACREDITADO

Dirección: Calle 21 No. 23 - 22 Piso 5º y 9º Conmutador: (576) 8721548 - 8843588 Fax: (576) 8848746 Nit: 800.101.441-0
Página web: www.contraloriamanizales.gov.co e-mail: contraloria@contraloriamanizales.gov.co

Finalmente la Contraloria de Manizales considera que por ser un tema de total trascendencia se implementaran políticas de verificación en los procesos auditores, con el fin de estar atentos a que en ningún caso las entidades patrocinen, contraten o realicen directamente publicidad oficial que no esté relacionada con sus funciones, y que la divulgación de sus actividades se realicen en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde a criterios de efectividad, transparencia y objetividad.

Cordialmente,

LINDON ALBERTO CHAVARRIAGA MONTOYA
Contralor Municipal

NTC GP 1000:2009 BUREAU VERITAS Certification
MECI
ISO 9001: 2008 BUREAU VERITAS Certification
ACREDITADO

Dirección: Calle 21 No. 23 - 22 Piso 5º y 9º Conmutador: (576) 8721548 - 8843988 Fax: (576) 8848746 Nit: 800.101.441-0
Página web: www.contraloriamanizales.gov.co e-mail: contraloria@contraloriamanizales.gov.co

3. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR

3.1 Instituto de Valorización de Manizales –INVAMA-:

La Contraloría de Manizales en desarrollo del proceso auditor constató que el Instituto de Valorización de Manizales – INVAMA, invierte recursos en publicidad en pro del cumplimiento del objeto misional, mas específicamente en el tema de alumbrado público, asunto sobre el cual este organismo de control no tiene competencia, por ser jurisdicción de la Contraloría General de la Republica. Y en cuanto a lo correspondiente por valorización, tema en el cual esta entidad ejerce control, no se observó ejecución en publicidad, lo que conlleva a abstenernos de valorar cifras y de realizar el ejercicio en lo que respecta al cumplimiento de lo estipulado en el Articulo 10 de la Ley 1474 de 2011.

NTC GP 1000:2009 BUREAU VERITAS Certification
MECI
ISO 9001:2008 BUREAU VERITAS Certification
ACREDITADO

Dirección: Calle 21 No. 23 - 22 Piso 5° y 9° Conmutador: (576) 8721548 - 8843988 Fax: (576) 8848746 Nit: 800.101.441-0
Página web: www.contraloriamanizales.gov.co e-mail: contraloria@contraloriamanizales.gov.co