

**Contraloría General de la República**

*Dirección General de Control de la Gestión Ambiental*

**INFORME FINAL**

**Resolución CGR N° 853/09**

**Por la cual se dispone la realización de una Auditoría de Gestión al Mercado Central de Abasto de la Municipalidad de Asunción, con relación a los aspectos de ambiente, salubridad y seguridad.**



Asunción - Paraguay



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

---

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

CGR	: Contraloría General de la República
DGCGA	: Dirección General de Control de la Gestión Ambiental
MECIP	: Modelo Estándar de Control Interno
DAMA	: Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción
MCAA	: Mercado Central de Abato de Asunción
DGGA	: Dirección General de la Gestión Ambiental
EIA	: Estudio de Impacto Ambiental
PAM	: Política Ambiental Municipal
CAB	: Cuestionario Ambiental Básico
UATA	: Unidad de Asesoría Técnica Ambiental
SACAMU	: Saprocal-Calmay-Municipalidad de Asunción
SAPROCAL	: Procesadora de y Proveedora de Carnes y Lácteos
CALMAY	: Conjunto de Almacenes y Mayoristas
JM	: Junta Municipal
ORD	: Ordenanza



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## Resolución CGR N° 853/09

***“POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN AL MERCADO CENTRAL DE ABASTO DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN, CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS DE AMBIENTE, SALUBRIDAD Y SEGURIDAD”***

### **CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA DE LA AUDITORÍA**

#### **ORIGEN**

Durante la reunión de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) efectuada en Santafé de Bogotá, Colombia, en el año 2008, la Contraloría General de la República tomó el compromiso de realizar un Examen Especial al manejo de residuos sólidos en el Mercado Central de Abasto. Posteriormente, se estimó conveniente extender el alcance a la realización de una auditoría de gestión que incluya los aspectos de salubridad, seguridad y ambiente

#### **OBJETIVOS**

General:

Contribuir a la calidad de vida de la población, asegurando la adecuada atención de los aspectos de salubridad, ambiente y seguridad en el Mercado Central de Abasto, principal sitio de abastecimiento de alimentos de la ciudad de Asunción y ciudades aledañas.

Específico:

Obtener evidencia suficiente y competente que sirva de base para la emisión de una opinión sobre los aspectos de salubridad, ambiente y seguridad en el Mercado Central de Abasto.

#### **ALCANCE**

Se evaluó la gestión del ente en las áreas relacionadas con los aspectos de ambiente, salubridad y seguridad, así como los gastos relacionados con dichos aspectos en el ejercicio fiscal 2008. Asimismo, se realizaron verificaciones in situ que permitieron conocer la situación actual del Mercado de Abasto.

#### **LIMITACIONES**

Provisión fraccionada y parcial de las informaciones solicitadas. De esta última situación se tomó conocimiento con la remisión de documentos con los descargos, los cuales no fueron entregados durante la ejecución de la auditoría.

#### **PROCEDIMIENTOS**

Macroproceso Control Gubernamental, Proceso Auditoría Gubernamental, Procedimiento Operativo PO-CG 7.5-01 versión 2 del Sistema de Gestión de la Calidad de la CGR y Manual de Auditoría "Tesarekó", aprobados por Resolución CGR N° 698/08, 1196/08, respectivamente, y sus actualizaciones.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## MARCO LEGAL

- Constitución Nacional
- Ley N° 276/94 *"Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República"*.
- Ley N° 836/80 *"Código Sanitario"*.
- Ley N° 1294/87 *"Orgánica Municipal"* y sus reglamentaciones.
- Ley N° 294/93 *"De Evaluación de Impacto Ambiental"*.
- Ordenanza JM/N° 89/98 *"Reguladora del Mercado de Abasto de Asunción"*.
- Ordenanza JM N° 154/00 *"Que establece condiciones higiénico sanitarias y de buenas prácticas de manufactura a observarse en locales relacionados a alimentos"*.
- Política Ambiental Municipal de la ciudad de Asunción, aprobada por Res. N° 684/2007.
- Ordenanza N° 112/04 *"Que establece disposiciones para el control del vertido de aguas residuales urbanas"*.
- Ley N° 1.614/2000 *"General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y su Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio"*.
- Manual de Funciones de la Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción – DAMA, aprobada por Resolución N° 68/06.
- Otras normativas que se citan en el cuerpo del informe.

## COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES

La Comunicación de Observaciones se realizó por nota CGR N° 6938 del 24 de noviembre de 2009, ingresada en el ente el 24 de noviembre del corriente (Expediente N° 43305/09).

La Resolución CGR N° 2015 del 27 de diciembre de 2006, establece en su Art.1: *"Disponer que las observaciones resultantes de los Informes de Auditoría, elaborados por la Contraloría General de la República, sean remitidos a las Instituciones auditadas, a fin de que las mismas realicen el descargo correspondiente, en el plazo perentorio e improrrogable de diez (10) días hábiles, a partir de la recepción del informe"*.

La Municipalidad de la Ciudad de Asunción remite los descargos por nota N° 902/2009 S.G., ingresada a la CGR el 07 de diciembre de 2009 (Expediente CGR N° 12134/09), y por nota 914/2009 S.G., ingresada el 15 de diciembre (Expediente CGR N° 12357/09). La primera ingresó dentro del plazo establecido, por lo que se procedió a realizar el estudio y análisis de los mismos. La segunda fue entregada fuera del plazo, razón por la cual los descargos no fueron evaluados, en virtud a la Resolución CGR N° 361/08 que establece en su Art. 1: *"Los documentos remitidos con posterioridad al plazo establecido en el Artículo 1 de la Res. CGR N° 2015/06, no serán evaluados en el marco de la auditoría correspondiente"*.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## CAPÍTULO II DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

De los documentos proveídos a esta auditoría surgen las siguientes observaciones:

### OBSERVACIONES A LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE ASUNCIÓN

#### CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICADAS EN EL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO DEL PARAGUAY (MECIP) PARA EL AÑO 2009.

##### OBSERVACIÓN N° 1:

**No se observó la implementación de las actividades que según la Resolución CGR N° 425/08 debían ser desarrolladas para abril de 2009, en el marco del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay.**

La Resolución CGR N° 425/08, de la Contraloría General de la República, establece que para abril del 2009 las entidades sujetas a su supervisión debían avanzar en la implementación del diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno establecido en el MECIP, en cuanto a la realización de las siguientes acciones:

- Compromiso de la máxima autoridad de la institución (Acta de Compromiso y Resolución de Adopción del MECIP)
- Organización del Comité de Trabajo (Integración del Grupo, Resolución por el cual se designa a los responsables)
- Definición de los Niveles de Implementación o Ajustes del Control Interno
- Elaboración del Plan de Trabajo.

Asimismo, el Decreto N° 962/08 del 27 de noviembre de 2008 *"Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)"*, en su art. 1 establece: *"...Apruébase y adóptase el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP), definido en el Anexo que forma parte de este Decreto..."*.

De acuerdo a la Comunicación Interna CMI/0449/09 remitida por la Contraloría Interna Municipal, la Municipalidad se encuentra coordinando y evaluando las bases necesarias para llevar adelante la implementación del MECIP. No proveyó documentos que respalden la información.

##### **Descargo de la Municipalidad**

La institución municipal remite copia de dos notas remitidas a la CGR, solicitando cursos sobre el MECIP, así como un Memorando por el cual la Directora de Auditoría remite a la Intendencia Municipal el resumen descriptivo del Modelo Estándar de Control Interno para Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), en el cual se detallan recomendaciones y planificación de la implementación del MECIP, y se sugiere impulsar su implementación a través de la suscripción del Acta de Compromiso, la emisión del acto administrativo por el cual se adopta o modifica el MECIP y la Resolución de conformación de los Equipos de Trabajo.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

### **Evaluación del Descargo**

Como se puede apreciar en el descargo presentado por la Municipalidad, la Auditoría Interna ha iniciado el proceso para la implementación del MECIP, pero a la fecha de presentación del descargo (07/12/09), no se ha remitido copia de los documentos que respalden el inicio de implementación del mismo, como ser el acta de compromiso para la implementación del MECIP, del acto administrativo por el cual se adopta el MECIP, y la Resolución de conformación de los equipos de trabajo. Por tanto, esta auditoría ratifica la observación.

## **CONTENIDO Y DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL (PAM)**

### **OBSERVACIÓN N° 2:**

**Se constató que no contempla los aspectos relacionados con los impactos ambientales de la Entidad, en forma específica, es decir su *gestión* en cuanto a los residuos que ella misma genera o los impactos ambientales que se originan en las dependencias a su cargo (mercados, vertederos, JBZ, planta asfáltica, entre otros) y no hace referencia a los aspectos relacionados con las buenas prácticas ambientales para la gestión municipal. Además, no se observó la existencia de un documento que contemple el tiempo ni la forma de implementación interna.**

La Política Ambiental Municipal (PAM) incluye ítems tales como el origen, objetivo, estrategias, líneas de acción política y programas transversales. Además, las líneas cuentan con sus respectivos objetivos y actividades para su concreción.

Sin embargo, no existe un documento que establezca los plazos de tiempo, metas y responsables, a fin de evaluar su implementación. Además, se establecen lineamientos que se aplican a nivel local (general) en búsqueda del desarrollo sostenible y la calidad de vida, es decir, en el marco de sus *funciones* como Municipalidad, destacando principalmente la problemática que afecta directamente a la Ciudad de Asunción, pero no abarcando las necesidades que atañen a su *gestión ambiental*. En cuanto a buenas prácticas ambientales, sólo se ha observado que existe un Programa de reciclaje "*sólo papel*" a nivel interno municipal.

### **Descargo de la Municipalidad**

*Se hará una revisión de la Política Ambiental Municipal y se incorporarán las recomendaciones de la Contraloría General de la República al respecto. Además, se ha iniciado la elaboración de un Plan Estratégico Institucional en el cual se contemplan las estrategias y programas ya desarrollados a fin de lograr los objetivos y las metas trazadas, incluyendo los responsables a fin de evaluar su implementación.*

### **Evaluación**

En atención al descargo de la Municipalidad de Asunción, esta auditoría ratifica la observación realizada.

### **OBSERVACIÓN N° 3:**

**La PAM sólo hace referencia a planes de acción a nivel de la comuna, no se mencionan planes de acción a implementarse en las distintas dependencias de la Municipalidad, entre las cuales se encuentra la Dirección de Abastecimiento Municipal de Asunción (DAMA).**

Esta auditoría solicitó los planes que han sido elaborados para dicha implementación, y se observó que, tal como la política, los mismos están orientados más bien a nivel de Municipio-Comuna (nivel externo).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

En la Nota DGGGA N° 706 de fecha 4/09/09 del Abog. Hugo Enrique Cañiza, DGGGA, a la Abog. Claudine Duarte, Dirección de Contraloría Interna Municipal, se hace mención de la existencia de una "planificación" y coordinación entre los responsables de administrar el Mercado de Abasto y la Dirección General de Gestión Ambiental de la Municipalidad en la aplicación gradual de la política ambiental. (el subrayado es nuestro)

La planificación mencionada por la DGGGA no se encuentra sustentada en planes de acción elaborados y aprobados para la implementación de la PAM en el Mercado de Abasto, más bien la misma refleja sólo el cumplimiento inherente de sus funciones de asesorar y coordinar en cuestiones ambientales.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*Se hará una revisión de la Política Ambiental Municipal y se incorporarán las recomendaciones de la Contraloría General de la República al respecto. Además mencionan que se ha iniciado el proceso de adecuación ambiental a la ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" de más de cincuenta (50) proyectos o emprendimientos propios de la Municipalidad de Asunción.*

#### **Evaluación**

En atención al descargo de la Municipalidad de Asunción, esta auditoría ratifica la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN N° 4:**

**La Municipalidad de Asunción posee una escasa difusión de su Política Ambiental Municipal.**

Dentro de la Política se encuentra el programa transversal de *Participación ciudadana e información ambiental* que menciona, entre sus múltiples actividades, la elaboración de un Sistema de Información Ambiental Municipal para el cumplimiento de su objetivo, que destaca la participación activa e incidencia de la ciudadanía en la política ambiental local.

También se menciona la realización de talleres, charlas y seminarios de educación ambiental en distintos sectores de la ciudad. A nivel interno, indican que se ha difundido la política ambiental local a través de charlas en el marco del programa de reciclaje interno *sólo papel*.

Esta auditoría ha observado que la Política Ambiental Municipal es difundida a través del Sistema de Información Ambiental Municipal, incluida en un link en la página Web institucional, sobre "*... información referente a la Dirección General de Gestión Ambiental, donde se destaca lo concerniente a la organización de funciones, así como documentos y trámites relacionados con esta Dirección General...*", y también están expuestos los lineamientos de la política ambiental a modo informativo. No se observaron otros canales de difusión que puedan fomentar la participación activa e incidencia de la ciudadanía en la política ambiental local.

A nivel interno municipal y para el caso de la DAMA, se observa un bajo grado de difusión. Esta dependencia desconocía la existencia de la PAM. Tampoco en los documentos obrantes se visualizó la participación de la DAMA en alguna charla, o algún mecanismo por el cual se haya difundido la política ambiental local.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*Se sigue trabajando en la Participación Ciudadana e Información Ambiental a través de las comisiones vecinales (...) y en la formación de promotores ambientales y hasta la fecha se han capacitado a más de 5.000 personas, entre alumnos de instituciones educativas públicas y privadas, e integrantes de la sociedad civil.*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



*Además, se han iniciado charlas dentro de la DAMA sobre "Seguridad, Higiene – Salud y Medioambiente" en base a los planes de difusión de la PAM.*

#### **Evaluación**

Esta auditoría ratifica la observación en cuanto a la difusión de la PAM a nivel interno municipal, específicamente para el caso de la DAMA en la que se observó un bajo grado de difusión. No fueron adjuntados los documentos que sustenten el descargo mencionado sobre las charlas dentro de la DAMA de "Seguridad, Higiene – Salud y Medioambiente" en base a los planes de difusión de la PAM; así mismo, no se visualizaron las fechas de realización de las mismas, ni planillas de asistencia de los permisionarios.

#### **OBSERVACIÓN N° 5:**

**El último manual de funciones de la DAMA fue aprobado por Resolución N° 68/2006 I. Posteriormente, el organigrama de la DAMA ha sido modificado en varias ocasiones y la última modificación fue dictada por Resolución N° 47/2008 del 11 de enero de 2008. Sin embargo, a casi 2 años el manual no ha sido actualizado.**

Se solicitó en reiteradas ocasiones el estado de avance en que se encuentra la actualización del Manual de Funciones de la DAMA. En respuesta a dicho pedido la DAMA remite el Memorando O&M N° 242/09 de fecha 19 de octubre del corriente, remitido por la Lic. Isidra Machado, Analista Dep. O&M, a la Lic. Lourdes Pérez Mernes, Jefa Dep. O&M de la Municipalidad de Asunción, haciendo mención que el 17/09/09 se remitió el borrador del Manual de Funciones (sin especificar a quien) y que a la fecha (19/10/09) se encuentran aguardando el resultado de la revisión, análisis y corrección por parte de la DAMA, a fin de dar por terminado el trabajo.

No obstante, en la DAMA no supieron dar cuenta de la situación del mismo.

#### **Descargo Municipalidad**

*Por Memorando N° 26 de fecha 18/11/09 la DAMA ha devuelto el borrador del Manual de Funciones con las observaciones y ajustes correspondientes. Actualmente se encuentra en el Departamento de Organización y Métodos para el ajuste final. Posteriormente, será impresa la versión ajustada y remitida a la DAMA nuevamente para su verificación y conformidad, que a su vez obtenida la versión aprobada será impresa la versión definitiva y remisión correspondiente con el proyecto de resolución para su aprobación por la intendencia.*

#### **Evaluación**

En atención al descargo de la Municipalidad de Asunción, esta auditoría ratifica la observación realizada, ya que la actualización sigue en proceso a casi dos años de la última modificación del organigrama.

### **ASESORÍA, FISCALIZACIÓN Y/O MONITOREO REALIZADOS AL MCAA**

#### **OBSERVACIÓN N° 6:**

**La Dirección General de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Asunción no posee un Programa de Fiscalización para el MCAA y la Unidad de Fiscalización de Medio Ambiente no realizó inspecciones al mismo.**

Según los informes de fiscalización y monitoreo remitidos por parte de la Dirección General de Gestión Ambiental, la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental fue la dependencia que realizó inspecciones relacionadas a los registros de desagüe cloacal y la planta de tratamiento, no así a otros aspectos ambientales tales como desechos sólidos, áreas verdes, contaminación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



La Dirección General de la Gestión Ambiental cuenta con una **Unidad de Fiscalización de Medio Ambiente**, siendo sus funciones específicas:

- Programar, supervisar y dirigir las actividades relativas al control, monitoreo e inspecciones relacionadas con el medio ambiente, en coordinación con las dependencias municipales respectivas.
- Realizar el control de la situación ambiental generada por las diferentes industrias en el ejido urbano.

A su vez, la Dirección General de la Gestión Ambiental tiene como función específica respecto a la Unidad mencionada, cuanto sigue:

- Supervisar los trabajos de monitoreo, inspección y fiscalización del cumplimiento de las normas municipales relacionadas con el medio ambiente.
- Aprobar el programa de actividades relativas al control, monitoreo e inspecciones.

La Dirección General de la Gestión Ambiental de la Municipalidad, a través de la Unidad de Fiscalización de Medio Ambiente, debe realizar la verificación del cumplimiento de la normativa ambiental municipal vigente, como se observa en su Manual de Funciones, a la cual están sujetas todas las actividades desarrolladas en el territorio municipal, entre ellas, las propias actividades municipales que tienen impacto sobre el ambiente. Esto es independiente al cumplimiento de la Ley N° 294/93 y otras normas emanadas del gobierno central, cuya autoridad de aplicación es la SEAM y debe implementarse en forma paralela.

Cabe resaltar que las actividades de fiscalización remitidas por la unidad corresponden solamente a los problemas surgidos con la planta de tratamiento. Sin embargo, las actividades relativas a la fiscalización, monitoreo e inspecciones en relación al medio ambiente abarcan también otras actividades tales como desechos sólidos, áreas verdes, contaminación, las cuales no fueron tenidas en cuenta por la DGGA.

El MCAA no cuenta con una unidad de gestión y control ambiental, de manera a realizar un monitoreo periódico para detectar las debilidades y obrar en consecuencia.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*Una vez finalizado el EIA, se tendrá un programa de fiscalización de cumplimiento de medidas ambientales.*

#### **Evaluación**

La auditoría ratifica la observación.

#### **OBSERVACION N° 7:**

**En el ámbito del control sanitario se observa que la Dirección General del Área Social ha realizado varias actividades de verificación y recomendaciones, sin embargo no se observan informes que indiquen que se hayan puesto a conocimiento de los permisionarios las falencias detectadas, las recomendaciones y un plazo para su cumplimiento (firma de conformidad y compromiso). Tampoco se realizan actividades de seguimiento.**

La **Dirección General del Área Social** de la cual depende el Departamento de Control Técnico Sanitario, el mismo cuenta con una **Unidad de Controles Especiales** que tiene entre sus funciones:

- Realizar inspecciones y controles sanitarios a los establecimientos comerciales, industriales y en general de todos los negocios sometidos a tales inspecciones y controles.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Las actividades de control sanitario realizadas se limitan a la remisión de informes de las verificaciones y recomendaciones entre dependencias y no se observan que dichas actividades hayan sido comunicadas a los clientes ni de parte de la comuna ni del mercado. Así como, se observa la ausencia de actividades de seguimiento que aseguren el cumplimiento de las recomendaciones.

#### **Descargo de la Municipalidad**

El descargo de la presente observación fue remitida con posterioridad al cumplimiento del plazo, razón por la cual no fue evaluado. Se ratifica la observación señalada.

#### **OBSERVACIÓN N° 8:**

**La Unidad de Fiscalización de Prevención contra incendios de la Municipalidad de Asunción ha realizado monitoreos en el MCAA, calificando la situación encontrada de riesgo medio a alto, lo que motivó la realización de recomendaciones de modo a disminuir riesgos; sin embargo, la DAMA sigue funcionando en las mismas condiciones de precariedad constatada y no se ha observado que la Municipalidad realice el seguimiento correspondiente ni tome medidas al respecto.**

La Dirección General de Área Urbana cuenta con una **Unidad de Fiscalización de Prevención contra Incendios**, cuyo objetivo es realizar actividades relacionadas con la fiscalización de los esquemas de Prevención y Protección contra riesgo de Incendios en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, siendo algunas de sus funciones específicas:

- ◆ Coordinar con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios acciones conjuntas para trabajos de inspección de locales comerciales de alta densidad, instituciones públicas, educativas y otros, sobre medidas de Prevención contra Incendios.
- ◆ Realizar el control de la tenencia de aparatos extintores de incendios en locales comerciales de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

Efectuar el control de seguridad en cuanto a las salidas de emergencia en supermercados y negocios con aglomeración de personas.

Por Memorándum N° 324/09 del 24 de agosto de 2009, la DAMA remitió copia del Memorando remitido por el Cap. David Rojas del CPI, al Ing. Francisco Ortiz, sobre mapeo de riesgo, según el cual el 6 de enero del 2009 se realizó una inspección por parte del Dpto. de Prevención de Incendios de la Municipalidad de Asunción, donde se identifica en general: alta carga combustible, con calificación de riesgo medio a alto, haciendo énfasis en la ausencia de sistemas de detección fija, de iluminación de emergencias, de señalización de salidas de emergencias e hidráulico, las instalaciones se encuentran descubiertas, no embutidas, no cuenta con detectores humo, posee extractores de aire en algunos bloques otros fueron retirados.

Sin embargo, durante la verificación *in situ* realizada el 28 de julio de 2009, 6 (seis) meses después de la inspección realizada por el Dpto. de Prevención de Incendios de la Municipalidad de Asunción, se volvieron a detectar las mismas falencias, por lo que se concluye que la Unidad de Fiscalización de Prevención contra Incendios de la Municipalidad cumple a medias con su objetivo de fiscalización, ya que realizan el diagnóstico de la situación, recomiendan en base a las debilidades identificadas, más no ejecutan acciones de seguimiento a fin de evaluar el cumplimiento de las mismas.

#### **Descargo de la Municipalidad**

La administración de la municipal no ha remitido descargo referente a esta observación, por lo que esta auditoría ratifica la misma.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



#### **OBSERVACIÓN N° 9:**

**La Municipalidad ha contratado consultores externos para la realización de los Estudios de Impacto Ambiental de emprendimientos propios de la Municipalidad, cuando la DGGA de la Municipalidad cuenta con un plantel multidisciplinario de profesionales técnicos con especialización en Evaluación de Impacto Ambiental, y con funcionarios técnicos de apoyo que reúnen el perfil y cuentan con experiencia para la elaboración de los informes de EIA.**

Según el informe remitido, estos funcionarios son capacitados periódicamente en temas relacionados a Evaluaciones de Impacto Ambiental en el marco de fortalecimiento técnico de la DGGA.

Igualmente, en fecha 19 de setiembre de 2008 la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental presento una propuesta técnica para que los profesionales de la DGGA elaboren estos documentos técnicos. La Municipalidad envió el documento de la propuesta, pero no se informó si la misma fue aprobada por las autoridades municipales y si la misma haya sido remitida a la SEAM.

Al respecto, la Resolución SEAM N° 341/08 de fecha 14 de octubre de 2008 en su Art. 5 Inhabilidades e incompatibilidades - Parágrafo único, habilita a los funcionarios públicos para que puedan inscribirse en el Catastro Técnico de Consultores Ambientales solamente para realizar trabajos de EIA de sus respectivas Instituciones Públicas y a pedido de su Institución.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*Si bien es cierto que se cuenta con funcionarios técnicos con capacidad de elaborar los informes de EIA, hoy en día estos están cumpliendo funciones gerenciales u operativas como ser Director General, Jefes de Departamento o Unidades, y Fiscalizadores, por lo que la disponibilidad de tiempo para desarrollar estos informes se ve reducida. Esta situación hace que se tenga que contratar profesionales catastrados a fin de elaborar estos informes de EIA, y dentro del marco del fortalecimiento técnico y ampliación de funcionarios de la DGGA se tiene establecido que éstos en un futuro cercano realicen este tipo de informes altamente técnicos.*

#### **Evaluación**

Las funciones desempeñadas por los profesionales técnicos e idóneos en evaluación de impacto ambiental no justifican la contratación de profesionales externos catastrados. Varias instituciones públicas aprovechan sus recursos en estos casos. A modo de ejemplo se nombra a la ANDE, ente que maneja numerosos proyectos y un presupuesto considerable, que cuenta dentro de su personal con profesionales habilitados para el efecto, que también desempeñan funciones gerenciales dentro de la Dirección. Por lo tanto, esta auditoría ratifica la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN N° 10:**

**La Dirección General de Gestión Ambiental cuenta con la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental, que tiene en su plantel profesionales calificados para el asesoramiento técnico en el ámbito ambiental, con funciones específicas. Sin embargo, contrató en el año 2008, en el marco del fortalecimiento técnico de la mencionada Dirección General, los servicios del Ing. Alfredo Molinas como Asesoría Técnica Especializada.**

Entre las funciones de la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental se destaca: *"Acompañar la elaboración de programas de gestión ambiental a las áreas temáticas, así como el diseño de medidas ambientales específicas para prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales generados por las obras que ejecutan tanto el sector privado como*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



la Municipalidad de Asunción". "Realizar evaluaciones de impacto de los proyectos y planes sectoriales, de la Dirección General de Gestión Ambiental, así como diagnósticos de las actitudes y percepción de la ciudadanía". (el subrayado es nuestro)

La Asesoría Técnica Especializada contratada realizó este año el acompañamiento en las verificaciones in situ y las recomendaciones de las medidas de mitigación a ser implementadas ante la problemática de la Planta de Tratamiento del Mercado Central de Abasto, en forma conjunta con la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental.

Esta Asesoría Técnica Especializada no forma parte del Organigrama de la DGGA ni tampoco sus funciones se hallan contempladas dentro del Manual de Funciones. Constituye una Asesoría de una Asesoría.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*Fruto de este trabajo se ha logrado adecuar más de 50 proyectos o emprendimientos municipales, entre los cuales están insertas las dependencias municipales, a lo establecido en la Ley N° 294/93 de EvIA en donde están establecidas las medidas para prevenir, controlar, y mitigar los impactos ambientales y los responsables de su ejecución y monitoreo. Así mismo, el Ing. Agr. (MSc.) Alfredo Molinas fue contratado en base a un plan de trabajo como Asesor de la Intendencia Municipal para trabajar en el fortalecimiento técnico de la DGGA, y a fin de desarrollar dicho fortalecimiento técnico ha trabajado en forma conjunta con la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental, por lo tanto no constituye "una Asesoría de una Asesoría".*

#### **Evaluación**

La observación realizada por esta auditoría a la Unidad de Asesoría Técnica Especializada se enmarca dentro de las funciones de asesoramiento técnico en materia ambiental y no en el marco de adecuación a la Ley N° 294/93 "De evaluación de Impacto Ambiental". En este sentido, las acciones realizadas por la Unidad de Asesoría Técnica Especializada, específicamente en relación a la problemática de la Planta de Tratamiento de la DAMA, que fue la acción a la cual esta auditoría tuvo acceso, se superponen a las funciones inherentes de la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental. Por lo tanto esta auditoría se ratifica en la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN N° 11:**

**No se hallaron documentaciones que indiquen el acompañamiento de la DGGA a la DAMA, en el año 2008, sobre su adecuación a la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" ni otras cuestiones ambientales.**

Según la documentación obrante, el monitoreo y acompañamiento cercano se constató a partir de este año 2009.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*En base a la Política Ambiental municipal, en lo que hace a cumplimiento de la legislación, durante el actual gobierno municipal, se iniciaron los procesos de Adecuación Ambiental de los proyectos o emprendimientos municipales, en los cuales están insertos las dependencias municipales, que más de 16 años de vigencia de la Ley N° 294/93 de EvIA el municipio tenía pendiente, y en el marco de dicho proceso de monitoreo y acompañamiento se trabaja con la DAMA.*

#### **Evaluación**

El descargo realizado por la Entidad no guarda relación con lo observado. Por lo tanto, esta auditoría ratifica la observación realizada.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## **GESTIÓN URBANA MUNICIPAL**

### **OBSERVACIÓN N° 12:**

**Se verifica en el entorno próximo del MCAA, un asentamiento de viviendas de característica espontánea, las viviendas precarias y hacinadas están sin ningún plan ni control, no cuentan con sistemas de servicios sanitarios – cloacales.**

Así, los desechos cloacales y pluviales son depositados directamente en canales abiertos a la vera de las calles, estas a su vez van al canal abierto al lado de la Planta de Tratamiento del Mercado Central de Abasto, y parte de ello, según los técnicos que nos acompañaron en ocasión de la inspección In Situ, van al sistema de la Planta de Tratamiento del MCAA, ya sea por fisuras u otras causas.

Ésta situación tiene una incidencia recíproca en ambos ambientes dando un ambiente desordenado y poco saludable, con impactos sanitario – ambientales. Además la alta ocupación incidió en la merma y desaparición de los árboles, en las casas, calles ni en la vera del arroyo de la Villa de San Pablo.

### **Descargo de la Municipalidad**

De la parte de desagüe cloacal es responsable la ESSAP; la planta de tratamiento primario y estación de bombeo de aguas negras fue diseñado para única y exclusivamente para el Mercado de Abasto, SAPROCAAL Y CALMAY; se realizaron intervenciones y cierres clandestinos con presencia de la SEAM, la el Ministerio Público, la Comisaría de la jurisdicción, técnicos de la Dirección General de Gestión Ambiental; existen presiones para conectarse por los vecinos; la planta actual es una medida temporal hasta que la ESSAP llegue a cubrir la demanda física, poblacional e industrial del mercado y de la zona, hasta cerrar la planta actual. No obstante el Municipio de Asunción está buscando alternativas en mejorar la capacidad en relación al diseño original de la Planta de Estación de Bombeo y Colecta a pedido del Ministerio Público que permitiría una previsión en cuanto a su ampliación y adecuación a la situación actual y futura del Mercado de Abasto.

### **Evaluación**

El descargo sólo hace mención a una parte de la problemática, cual es la relacionada al sistema de evacuación de residuos cloacales, sin embargo se resalta que la Municipalidad es la responsable del ordenamiento urbano de la ciudad y de la disposición de temas en las diferentes áreas de la ciudad, con consideración del entorno que los rodea. Se mantiene la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## OBSERVACIONES A LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL MERCADO DE ABASTO (DAMA)

### PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN Y/O MONITOREO REALIZADOS POR LA INTENDENCIA MUNICIPAL AL MCAA

#### OBSERVACIÓN N° 1:

**La DAMA no ha mostrado hasta la fecha indicios de mejora de las condiciones de precariedad constatada por la Unidad de Fiscalización de Prevención contra incendios de la Municipalidad de Asunción.**

Por Memorándum N° 324/09 del 24 de agosto de 2009, la DAMA remitió copia del Memorando remitido por el Cap. David Rojas del CPI, al Ing. Francisco Ortiz, sobre mapeo de riesgo, según el cual el 6 de enero del 2009 se realizó una inspección por parte del Dpto. de Prevención de Incendios de la Municipalidad de Asunción, donde se identifica en general: alta carga combustible, con calificación de riesgo medio a alto, haciendo énfasis en la ausencia de sistemas de detección fija, de iluminación de emergencias, de señalización de salidas de emergencias e hidráulico, las instalaciones se encuentran descubiertas, no embutidas, no cuenta con detectores humo, posee extractores de aire en algunos bloques otros fueron retirados.

Sin embargo, durante la verificación *in situ* realizada el 28 de julio de 2009, 6 (seis) meses después de la inspección realizada por el Dpto. de Prevención de Incendios de la Municipalidad de Asunción, se volvieron a detectar las mismas falencias y no se han observado provisiones presupuestarias a fin de solucionar las falencias detectadas.

#### Descargo de la DAMA

Se realizaron tareas sugeridas durante la inspección por parte del Departamento de Prevención de Incendios de la Municipalidad, como ser:

1. Simulacro de evacuación, cuya copia de asistencia de funcionarios y permisionarios se adjunta a la presente.
2. Se instalaron tambores para recolección y selección de desechos
3. Mantenimiento y reparación de electrobombas para el pozo subterráneo del tanque de agua, así contando con agua suficiente en todos los bloques muy importante en caso de incendio, copia de factura.
4. Se solicitó por Memorando N° 377/09, se actualice la inspección de prevención contra incendios.
5. En el proyecto de presupuesto de 2010, se prevé inversiones en: reparación de instalaciones eléctricas y cambios de llave, por guaraníes 96.000.000 y cambios de caños de bajadas en PVC guaraníes 24.000.000 y bocas de incendio en vertical por guaraníes 30.000.000.

#### Evaluación

La observación se refiere al Memorándum N° 324/09 del 24 de agosto de 2009, remitido por el Cap. David Rojas del CPI al Ing. Francisco Ortiz sobre mapeo de riesgo, según el cual el 6 de enero del 2009 se realizó una inspección por parte del Dpto. de Prevención de Incendios de la Municipalidad de Asunción. El descargo de la DAMA responde al cumplimiento de una sola recomendación relacionada con el punto 1; los demás puntos, si bien son importantes, no responden a la observación, y a la situación real constatada. A raíz de esta situación, la auditoría enfatizó no haber observado provisiones presupuestarias a fin de solucionar las falencias detectadas, circunstancia que la DAMA responde: sí haber previsto un total de guaraníes 150.000.000 (ciento cincuenta millones). Se ratifica la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## **ACTIVIDADES DE CONTROL REALIZADAS POR LA DAMA**

### **OBSERVACIÓN N° 2:**

La DAMA, en el periodo auditado (año 2008), ha realizado escasas inspecciones a los distintos sectores del MCAA, en las cuales se identificaron incumplimientos a la Ordenanza N° 154/00 *"Que establece condiciones higiénico sanitarias y de buenas prácticas de manufactura a observarse en locales relacionados a alimentos"*; sin embargo, la auditoría constató que los mismos no fueron corregidos. Asimismo, los informes de inspección presentan falencias, ya que en muchos casos no explican la situación encontrada, las recomendaciones realizadas ni los compromisos asumidos por los permisionarios. Tampoco se observaron acciones de seguimiento.

Por Resolución N° 1066/07 de fecha 27 de julio de 2007, se crea el Departamento de Control Técnico Sanitario, dependiente de la Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción – DAMA, que tenía como objetivo el control sanitario de los productos naturales y enlatados destinados al consumo y comercializados en el MCAA, según establece el artículo 1° de la Resolución.

Por Resolución N° 47/2008 del 11 de enero, se traslada a la central de la Municipalidad de Asunción, el Dpto. de Control Técnico Sanitario, estando éste en vigencia sólo 5 meses en la DAMA. Al mes de octubre de 2009 se incorpora dentro del Departamento Operativo de la DAMA, una Unidad de Normas y Control Sanitario.

De acuerdo a las informaciones remitidas, se citan inspecciones realizadas en el año 2008 a distintos sectores del mercado, cuya frecuencia se detalla (1 en febrero, 1 en marzo, 3 en abril y 1 en junio), donde se identificaron falencias como la falta de orden y de limpieza, falta de uniforme, basureros sin tapa, es decir el incumplimiento de la Ordenanza Municipal N° 154/00.

Si bien se remite esta serie de actividades de control, no se presenta ningún documento respaldatorio de haber realizado efectivamente dichas acciones, como por ejemplo la firma de los permisionarios. A juzgar por la situación actual constatada, no fueron cumplidas las recomendaciones emanadas de dicho control.

### **Descargo de la DAMA**

Se remite Memorando N° 15/09 de fecha 01/12/09 del tecnólogo de producción Lic. Nicolás Moreira a Santiago Ochipinti, Jefe del Departamento Operativo, donde menciona que las actividades realizadas como ser, limpieza de los locales en forma periódica, curso de capacitación a los permisionarios, control de los sanitarios, control de los alimentos naturales y enlatados comercializados en la DAMA, corresponden al lapso de 5 meses del año 2007 de la vigencia del Departamento de Control Técnico Sanitario dentro del organigrama de la DAMA. Anexan los siguientes documentos: Memorando 26/07; Nota del 27 de junio de 2008 dirigida a la Dirección de Abastecimiento – Departamento de Control Técnico Sanitario de parte del Lic. Rubén Mieres en representación del Local N° 1 del Bloque "A" Sur, remitiendo el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en ocasión del acta firmada por la Lic. Fátima Fretes; actas de compromiso de permisionarios.

### **Evaluación**

Los informes anexados corresponden al:

1. Memorando 26/07, fuera del alcance de la auditoría.
2. Nota del 27 de junio de 2008 de la que se desprende que en la fecha el Dpto. mencionado ya no correspondía al organigrama del Abasto.
3. Los compromisos asumidos por permisionarios, en total dos, corresponden al año 2007, fuera del alcance de la auditoría.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



El punto 2 no fue remitido en el proceso de ejecución de la auditoría.

El equipo auditor ha analizado los informes remitidos, no entregados en el proceso de ejecución de la auditoría. El documento correspondiente al periodo auditado no pertenece a un departamento de la entidad, sino a un permisionario. Además, la situación actual del MCAA, relacionadas al incumplimiento de la Ordenanza N° 154/00 "Que establece condiciones higiénico sanitarias y de buenas prácticas de manufactura a observarse en locales relacionados a alimentos", continúan con las mismas falencias. Se ratifica la observación.

## **OBJETIVOS, PLANES y PRESUPUESTO DE LA DAMA**

### **OBSERVACIÓN N° 3:**

**No se observa que la administración haya establecido metas u objetivos que se vean reflejados en la elaboración de un Plan Operativo Anual ni de su presupuesto. Tampoco criterios de asignación de recursos presupuestarios en base a la priorización/identificación o detección de necesidades.**

Por Memorando D.A.F. N° 229 del 25 de setiembre del corriente, el Departamento Administrativo – Financiero indica que la formulación y programación de los recursos para la DAMA se determina en base a los lineamientos legales establecidos por la Intendencia Municipal y específicamente en lo referido a pedido de recursos se proyecta en función a la ordenanza de tributos municipales (cánones) para cada ejercicio fiscal. Cabe señalar que se analizan los ingresos de años anteriores para proyectar los egresos.

En el mismo documento, a raíz de la solicitud del Plan Operativo Anual del año 2008, objetivos y metas previstos para el mencionado ejercicio fiscal, informan que "*si bien en los archivos no existen evidencias de la existencia de los mismos, existe un presupuesto aprobado y ejecutado del 2008*" (el subrayado es nuestro).

No se establecen los objetivos y las metas a ser cumplidas a fin de identificar los gastos necesarios y solicitar las asignaciones presupuestarias. Cabe señalar que el tener aprobado y ejecutado un presupuesto no implica que estén establecidos los objetivos y las metas de la institución.

### **Descargo de la DAMA**

*Se anexa a la presente copia de los objetivos y metas del año 2008.*

#### **OBJETIVOS**

- *Por Resolución Municipal se han fusionado los Mercados Zonales como los Mercados Municipales N° 1, 2, 3, 4 y 5 como así también la Oficina de Venta en la Vía Pública. Con estas disposiciones el Mercado de Abasto como Mercado rector busca inyectar medidas de mejoramiento en otros mercados como Abastecimiento, Seguridad y Reordenamiento de los vendedores informales, ya sean fijos o ambulantes.*

#### **METAS**

- *El progresivo aumento de las actividades económicas, tanto el volumen de ingresos de productos ofertados como el aumento de clientes hace que debemos tener un mayor control sobre las distintas actividades dentro del Mercado.*

#### **INDICADORES**

- *Mejorar el sistema de comunicación dentro del predio*
- *Mejorar la circulación vehicular con pavimento y señalización de calles dentro del predio y así evitar la congestión vehicular*
- *Seguridad interna con lo que se logrará la confianza del cliente y dar seguridad a las personas que frecuentan el Mercado*
- *Soporte Técnico Informático a los efectos de lograr un buen funcionamiento del sistema*
- *Que se halla en estudio un plan de contingencia para el Sistema de Prevención de Incendios*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



### Evaluación

Los objetivos y metas del año 2008 remitidos, no guardan relación con la detección o identificación de las necesidades específicas que debió reflejar el presupuesto ejecutado. Así mismo, las metas e indicadores expuestos no son cuantificables en el tiempo. Por lo tanto esta auditoría ratifica la observación realizada.

### OBSERVACIÓN N° 4:

**El 89% de lo recaudado en el período 2008 es destinado a sueldos y otros beneficios pagados a los funcionarios del ente, quedando tan sólo el 11% para cubrir gastos inherentes al funcionamiento de la DAMA.**

A través del Memo 113/09 del 18/09/09 de la Oficina del Personal de la DAMA se informa que la DAMA cuenta con un total de 153 funcionarios, siendo 67 administrativos y 86 operativos.

Conforme a la planilla presentada por la DAMA, en cuanto al número de funcionarios, se ha observado que la misma posee un total de 169 funcionarios, de los cuales 157 prestan servicios en el MCAA y 12 están comisionados. Se observa también entre los mismos un total de 26 limpiadores y 14 funcionarios de distintos oficios o servicios generales, como albañiles, jardineros, plomeros y electricistas.

Presupuesto ejecutado 2008 para pago a funcionarios: Gs. 7.193.105.759. (89% del total). Total recaudado año 2008: Gs. 8.055.230.685.-

El Art. 152 de la Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal" establece: Las Municipalidades no podrán destinar para el pago de sueldos y salarios del personal administrativo **más del veinticinco por ciento** de sus ingresos corrientes.

### Descargo de la DAMA

*Por la labor que se realiza en la DAMA, los funcionarios de limpieza (26 funcionarios) de obras (16 personas), incluye albañiles, jardineros, plomeros y electricistas), los del departamento operativo (23 personas), transporte (9 personas), seguridad (7 personas), talleres (2 personas), portales (7 personas) no son personal administrativos, son funcionarios que prestan servicios a los permisionarios a la ciudadanía que vende o compra en el mercado.*

### Evaluación

La cantidad de funcionarios operativos y administrativos informados durante la auditoría fue de 67 administrativos y 86 operativos, es decir un total de 153 funcionarios. Estos datos fueron proporcionados por la propia administración de la DAMA.

En tal sentido la observación señalada se refiere al monto destinado para el pago de salarios y otros beneficios a funcionarios permanentes y contratados, el cual, conforme a lo señalado en la Ley 1294/87, supera ampliamente el 25% estipulado en la misma, lo cual es preocupante e imposibilita la inversión en otras áreas tan necesarias para brindar un buen servicio. La auditoría ratifica la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



#### **OBSERVACIÓN N° 5:**

**Durante la verificación in situ se observó que la infraestructura edilicia del MCAA necesita con urgencia de trabajos de reparación y mantenimiento; sin embargo, la asignación presupuestaria es baja y la ejecución muy pobre.**

El presupuesto asignado al sector mantenimiento de las instalaciones eléctricas, edilicias y de servicios de limpieza es del 4 %, es decir de G. 474.441.600. De esta suma se ejecutó un total G. 25.330.000, que significa el 5,34 %, que incluye los gastos realizados en los mercados zonales a través de Caja Chica.

Del presupuesto Año 2008 de la Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción.

El presupuesto total del MCAA es de Gs. **11.846.382.479.**

Mantenimiento y Reparaciones menores de edificios: Gs. 135.000.000 **(1,14 %)**

Servicio de Limpieza, aseo y fumigación: Gs. 277.441.600 **(2,34 %)**

Mantenimiento y reparación menores de instalación: Gs. 50.000.000 **(0,42 %)**

Otros mantenimientos y reparaciones menores: Gs. 12.000.000 **(0,10 %)**

**Total asignado: 4,00 %**

#### **Descargo de la DAMA**

*Este presupuesto no se puede ejecutar en su totalidad porque no existe disponibilidad financiera.*

#### **Evaluación**

En atención al descargo de la DAMA, esta auditoría ratifica la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN N° 6:**

**Conforme a las verificaciones in situ realizadas se pudo determinar que la DAMA realiza poca o casi nula inversión en el mantenimiento de la infraestructura edilicia y las instalaciones de los distintos bloques arrendados por los permisionarios.**

Según informa la DAMA, la proyección de mejora en infraestructura se realiza con el anteproyecto de presupuesto y durante el ejercicio se adjudica se acuerdo a la disponibilidad financiera.

Los permisionarios pagan cánones por arrendamiento de un espacio físico para realizar sus actividades en el predio del MCAA, así como tasas por los servicios de agua, electricidad, limpieza y desinfección.

De acuerdo a las verificaciones in situ realizadas, no se observa que los ingresos por parte del MCAA, en estos conceptos, sean devueltos a los permisionarios a través de la prestación de un servicio adecuado a sus necesidades y las de los usuarios. Según manifestaciones realizadas por de los permisionarios, los mismos no dan la debida importancia a las recomendaciones respecto al uniforme por ejemplo, debido a la ausencia institucional respecto al cuidado y mantenimiento de la infraestructura. Situación corroborada por el equipo auditor obtenida en la visita al lugar el 21 de octubre.

A esto se agrega, lo señalado en el art. 9 de las obligaciones de los arrendatarios, inc k) *"el arrendatario recibe el local, sus instalaciones y accesorios en buenas condiciones y perfecto estado de funcionamiento y en igual estado deberán ser conservadas y devueltas al término del contrato"*. El equipo auditor considera que las condiciones de infraestructura edilicia y de instalaciones observadas no cumplen con las condiciones señaladas en el inc k).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Al respecto, la Ordenanza N° 89/98 establece como objeto del MCAA:

Art.1 "La Municipalidad de Asunción presta un servicio a la ciudadanía a través del MCAA destinando un conjunto de inmuebles, edificios e instalaciones de modo a facilitar el libre intercambio comercial de productos, protegiendo los derechos y armonizando los intereses de cada uno, reduciendo los costos económicos y constituyéndose en un ámbito de apropiado de convivencia y crecimiento material, social y cultural de sus usuarios". Igualmente, el Art. 47, numeral 6), establece entre sus obligaciones: "preservar el patrimonio municipal y el buen funcionamiento de sus instalaciones y equipos mediante un sistema de mantenimiento regular y periódico".

#### **Descargo de la DAMA**

Por esta situación la Intendencia dispuso varias intervenciones y se están tomando las medidas correctivas, especialmente en la cartera morosa, que influye en la falta de inversión edilicia.

#### **Evaluación**

En atención al descargo de la DAMA, esta auditoría ratifica la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN N° 7:**

**El monto asignado a la operación y mantenimiento de la planta de tratamiento no está discriminado en el presupuesto de la DAMA.**

Por Memorando DAF N° 229/09 informan que asignan para Costo de operación y mantenimiento de la planta de tratamiento, aproximadamente Gs. 9.365.325 (Guaraníes nueve millones trescientos sesenta y cinco mil trescientos veinticinco) en forma mensual.

Verificada la ejecución presupuestaria de los periodos 2008 y 2009, así como el anteproyecto de presupuesto del 2010, no se encuentran discriminados y/o especificados como un programa o sub programa de ejecución los gastos necesarios para el funcionamiento de la Planta de Tratamiento.

#### **Descargo de la DAMA**

Se considera que la Estación de Bombeo es parte de la repartición y la repartición es un Proyecto para la Municipalidad de Asunción.

#### **Evaluación**

La auditoría ratifica la observación realizada, considerando que la planta de bombeo es esencial para el funcionamiento adecuado del MCAA, respecto a los efluentes líquidos generados, por lo que sería de suma importancia asignar un presupuesto específico, para cubrir contingencias, por ejemplo.

#### **OBSERVACIÓN N° 8:**

**La Institución, contando en su presupuesto con la previsión de gastos para la contratación de asesorías externas en el año 2008, no realizó el Estudio de Impacto Ambiental solicitado por la SEAM en el mes de mayo de dicho año.**

En lo que respecta al área medioambiental, para el año 2008 la DAMA realizó una previsión de gastos en el rubro 266 para la contratación de consultorías, asesorías e investigación por Gs. 105.000.000 (Guaraníes ciento cinco millones), ejecutándose al 31 de diciembre de 2008, Gs. 4.950.000 (Guaraníes cuatro millones novecientos cincuenta mil) por el pago del CAB realizado en el año 2007, lo que constituye el 4,71% de lo presupuestado.

Al respecto, en el Memorando UATA 60/09 de la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental a la Interventora de la DAMA, se menciona la Nota S/N° de la Asesoría Jurídica de la DAMA de fecha 28 de julio de 2008 donde reza (...) "el pedido de contratación correspondiente a

Nuestra Visión: "Institución de control que promueve el uso responsable del patrimonio público, reconocida en la sociedad por la calidad de sus servicios y productos".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



*la segunda fase de la elaboración de estudio de Impacto Ambiental a fin de obtener la licencia ambiental... aún no fueron solicitados por la Dirección de la DAMA".*

En el año 2009 la DAMA volvió a prever en su presupuesto la contratación de una consultoría para la elaboración del EIA aprobada por un monto de Gs. 100.000.000 (Guaraníes cien millones), que hasta la fecha no ha sido ejecutada.

#### **Descargo DAMA**

*La baja ejecución se debe a que la Dirección de Gestión Ambiental, a través de sus técnicos acompaña los trabajos relacionados a Medio Ambiente y en el presente ejercicio se contrató solo a un experto a partir de septiembre de 2009.*

#### **Evaluación**

El descargo no explica las razones por las cuales no se realizó el estudio ambiental. Por lo tanto, esta auditoría ratifica la observación realizada.

### **SITUACIÓN EN LOS ASPECTOS DE AMBIENTE, SALUBRIDAD Y SEGURIDAD**

#### **Licencias y autorizaciones establecidas en la normativa vigente**

##### **OBSERVACIÓN N° 9:**

**El Mercado de Abasto opera desde el año 1982, tiene 27 años de funcionamiento. La Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" entró en vigencia en el año 1993 y desde esta fecha no se han realizado acciones tendientes a la adecuación a la normatividad en materia ambiental.**

En la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", art. 7 Inc. C, y en el Decreto Reglamentario N° 14281/96, Art. 5 Inc. 3, se establece que (...) *"se requerirá de Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: ...los complejos y unidades industriales de cualquier tipo..."*.

En la Resolución SEAM N° 2127/05 *"Por la cual se establecen los plazos para la presentación de los estudios contemplados en el marco de la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental"*, se establece en el Art. 2° Inc. a) *los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y sus correspondientes Relatorios del Impacto Ambiental (RIMA), deberán ser presentados a la Secretaría del Ambiente en un plazo máximo de 90 (noventa) días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción por el proponente de la notificación para la realización del estudio y los Términos Oficiales de Referencia (TOR).*

La SEAM dictaminó en fecha 9/05/08, mediante NOTA DGCCARN N° 1063/08, que el proyecto presentado requiere de un Estudio de Impacto Ambiental y RIMA y desde esa notificación han transcurrido 18 meses sin que la DAMA haya presentado el EIA a la autoridad de aplicación.

Hasta la fecha, la DAMA sólo se ha limitado a la presentación del CAB en el proceso de adecuación a la Ley N° 294/93 *"De Evaluación de Impacto Ambiental"* y a mitigar de manera temporal los problemas ambientales identificados en la Planta de Tratamiento de Efluentes.

#### **Descargo de la Municipalidad**

*El actual Gobierno Municipal, en base a la política de gestión ambiental ha iniciado los procesos de adecuación ambiental a la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, que desde su vigencia de más de casi 16 años el Municipio tenía pendiente. (...) Se ha sometido a adecuación*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



*ambiental ante la autoridad de aplicación más de cincuenta (50) proyectos o emprendimientos propios de la Municipalidad de Asunción, (...) las mismas no se realizan en breve tiempo, requieren de un tiempo prudencial para dichos efectos, donde los datos requeridos a las instancias correspondientes juegan un rol fundamental y a esto no ha escapado la gestión ambiental. Además, los sucesivos cambios en la administración de la DAMA con sus respectivos cortes administrativos, y el tiempo que conlleva la adaptación al cargo para el manejo y administración de más de 2.000 permisionarios ha hecho que involuntariamente se haya demorado en la culminación del documento de referencia.*

#### **Descargo de la DAMA**

*El CAB se realizó en periodo administrativo anteriores, pero actualmente la DGGA ha retomado la realización del estudio de impacto ambiental con un fuerte enfoque de aplicado, siendo que el sistema funcional del Mercado de Abasto es un proyecto reactivo, es decir, en pleno funcionamiento.*

#### **Evaluación**

El descargo presentado por la DAMA confirma la observación realizada en cuanto a la no realización de las acciones correspondientes a la adecuación a la normativa en materia ambiental y a la demora en la continuación del proceso iniciado en el año 2008. Por lo tanto, esta auditoría ratifica la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN N° 10:**

**El MCAA realiza descargas de aguas residuales al alcantarillado sanitario, sin contar con las autorizaciones pertinentes, por parte de las autoridades de aplicación, además de no contar con la licencia ambiental que lo habilite, a 16 años de su funcionamiento.**

En relación a las autorizaciones por parte de las entidades pertinentes para la implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales, se realiza las siguientes consideraciones:

Por Nota N° 82/09 la DAMA responde que se había suscripto un convenio tripartito entre el Mercado de Abasto, SAPROCAL SA, CALMAY y la ESSAP, donde se legaliza el vertido de los efluentes de la estación de colecta, tratamiento primario y bombeo a la red de alcantarillado sanitario de la ESSAP. Sin embargo, el ente no provee los documentos que avalen dicha afirmación.

La Ordenanza N° 112/04 *"Que establece disposiciones para el control del vertido de aguas residuales urbanas"*, en el artículo 10° dispone que los generadores de líquidos residuales son los responsables de la construcción y mantenimiento de las instalaciones de pre-tratamiento. Los planos y detalles de las instalaciones deberán ser aprobados por la ESSAP y presentados a la Municipalidad **para su registro** y verificación.

De esto se colige que la Municipalidad de Asunción deberá contar un registro de generadores de efluentes líquidos. Sin embargo, la DAMA alega a través de la nota N° 82/09, que ha investigado en las dependencias del Municipio de Asunción y no está habilitado en forma oficial un registro de generadores de líquidos residuales urbanos.

En la Ley N° 1.614/2000 *"Ley General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario"* y su Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio a Permisionarios se determina:

**Artículo 57°.- Permiso de Descarga.-** *"Todo Usuario que pretenda efectuar a la red de alcantarillado sanitario, descargas de origen industrial o de características asimilables, deberá obtener autorización previa del Prestador. A tal fin deberá inscribirse ante el*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



*Prestador formulando la precisa caracterización de las descargas, al igual que la concentración y de volumen regular estimados".*

*"El Prestador llevará un registro actualizado de quienes generaren Efluentes Industriales y que realizan sus vertidos a la red de alcantarillado existente en la zona permitida".*

**Artículo 12°.- Requisitos Particulares para Industrias, Centros de Salud y Otros.-** *"El Prestador deberá exigir al solicitante del servicio de alcantarillado sanitario con destino a inmuebles, donde funcionan industrias, además de los documentos indicados en el artículo anterior, la caracterización de los efluentes que genere dicha actividad. Para el caso de establecimientos que se instalen con posterioridad a la vigencia del presente Reglamento, el Prestador deberá exigir la denuncia de caudales, concentraciones y características de la calidad esperada de las aguas residuales y en su mérito podrá condicionar la conexión a la construcción o equipamiento de dispositivos de retención de elementos nocivos o directamente de sistemas de pretratamiento. Las descargas al sistema de alcantarillado sanitario deberán ajustarse a los límites establecidos en el Anexo X del presente Reglamento y a las condiciones que se fijen en el Acto de Permiso, y por lo tanto, el Prestador ajustará a dichas regulaciones, los recaudos admisibles para autorizar toda conexión individual que le fuere solicitada".*

Así mismo, la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" en su artículo 7° señala requerirá Evaluación de Impacto Ambiental "la construcción y operación de conductos de agua, petróleo, gas, minerales, agua servida y efluentes industriales en general". Como también en el artículo 12° de la misma ley se menciona "La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto: b) **para la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos** (el realce es nuestro).

#### **Descargo de la DAMA**

Se anexa:

1. Memorando DAMA 394/09 a la Secretaría General, donde la DAMA solicita la copia de los documentos referentes a la provisión de autorización de la ESAAP para los vertidos de los efluentes líquidos en la red de alcantarillado sanitario.
2. Nota ilegible, de la Municipalidad de Asunción a la ESSAP, donde se solicita la provisión de una copia del convenio ESAAP/Municipalidad, referente al proyecto SACAMU de la respuesta de la Secretaría General, efectuada al pedido, en vista a que en los archivos de la DAMA no se encontró documentos.

#### **Evaluación**

Al respecto la institución remite memorandos y notas solicitando copia del convenio y autorización pertinente, sin embargo las mismas no fueron facilitadas a la auditoría. La DAMA debería tener en su archivo estos documentos. La auditoría ratifica la observación realizada.

#### **Manejo de los residuos sólidos**

##### **OBSERVACION N° 11:**

**No existen procedimientos específicos para la organización de las tareas de ejecución y reparación de obras así como para la prestación de servicios de limpieza.**

Esta auditoría ha solicitado en repetidas ocasiones los procedimientos en la organización de las tareas para la ejecución y reparación de obras y servicios de limpieza, sin respuesta por parte del ente. En la verificación in situ se ha constatado que estos servicios son escasos, denotando mucha demanda por parte de los mismos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Por Nota N° 99 de 26 de octubre de 2009, la DAMA remite que para realizar los trabajos de obras y limpieza se tienen establecidas las funciones y se realiza el trabajo en forma rutinaria.

#### **Descargo de la DAMA**

*Se encuentra en etapa de recolección de datos, paralelo a los ajustes del nuevo Manual de Funciones y de procedimientos elaborados por la Dirección de Planificación.*

#### **Evaluación**

El descargo reconoce indirectamente lo señalado en la observación. La auditoría ratifica la observación realizada.

#### **OBSERVACIÓN 12:**

**A la fecha de la auditoría, el MCAA aún no ha incorporado estrategias, programas y proyectos que abarquen la clasificación, reciclado y reutilización de los residuos, tal como reza la Ordenanza JM N° 89/98 "Reguladora del Mercado central de Abasto de Asunción" en su art. 25.**

De acuerdo a la Resolución SG N° 750/02 del MSPyBS, se entiende por manejo de residuos sólidos al conjunto de operaciones que incluyen la identificación, separación, envasado, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

La Ordenanza JM N° 89/98, en su artículo 24° establece, "para facilitar el cometido, a cada sector se le proveerá de contenedores que sean aptos para la clasificación de los desechos..." y en su artículo 25° menciona "la DAMA dispondrá de los desechos procurando favorecer el reciclado y la reutilización...."

En este sentido, se ha observado la insuficiencia de contenedores para el almacenamiento temporal de los residuos sólidos en el predio del mercado. Igualmente, los residuos se encuentran mezclados, es decir, en un mismo contenedor se observan residuos orgánicos e inorgánicos, lo cual impide su posterior reciclado y reutilización.

#### **Descargo de la DAMA**

*La DGGa ha iniciado talleres de educación ambiental, cuyo tríptico se anexa a la presente y fotos de participación.*

#### **Evaluación**

La auditoría ratifica la observación.

#### **OBSERVACIÓN 13:**

**No existe coincidencia entre la cantidad de residuos generados declarados en el Cuestionario Ambiental Básico presentado a la SEAM para adecuarse a la Ley N° 294/93 y la informada a esta auditoría.**

La Ley N° 294/93 establece en su art. 14: "Toda ocultación deliberada o falsedad de datos contenidos en la Evaluación de Impacto Ambiental...serán sancionadas con la cancelación de la validez de la Declaración de Impacto Ambiental y la inmediata suspensión de la obra o actividad".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Por su lado, la Ley N° 716/96 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente" estipula en el art. 5 que serán sancionados penalmente *"los que empleen datos falsos o adulteren los verdaderos en estudios y evaluaciones de impacto ambiental..."* (inciso d)

Así, en el Cuestionario Ambiental Básico (CAB) presentado a la SEAM, la DAMA señala que generan aproximadamente de 8000 a 10000 kilogramos diarios de residuos, compuesto de basura orgánica. En tanto que, en el Memorando 323 de 24 de agosto de 2009, la DAMA manifiesta no generar **residuos sólidos**, pero sí residuos orgánicos en un promedio mensual aproximado de 864.000 Kilogramos, superando ampliamente a lo descrito en el CAB.

#### Descargo de la DAMA

*El CAB corresponde al año 2008, debido a la dinámica del MCAA, está en proceso una revisión detallada de la producción de los residuos sólidos por bloque.*

#### Evaluación

En atención al descargo, la auditoría ratifica la observación.

#### OBSERVACIÓN 14:

**La DAMA no ha regulado las condiciones de limpieza, higiene, preservación ambiental para el MCAA de acuerdo a lo establecido en el art. 22 de la Ordenanza JM N° 89/98 "Reguladora del Mercado Central de Abasto de Asunción".**

Por Memorando N° 324/09 de fecha 24 de agosto, la DAMA responde que las disposiciones están contempladas en la Ordenanza; no obstante, dicha ordenanza señala que *"la DAMA regulará en coordinación con los organismos municipales y nacionales pertinentes las condiciones de limpieza, higiene, preservación ambiental para el MCAA"*.

#### Descargo de la DAMA

*Se está coordinando con la DGGGA, se ha iniciado una serie de talleres con los permisionarios, primero recolectar y eliminar los residuos sólidos y posteriormente iniciar con los permisionarios los procesos de reciclado para dar cumplimiento a las Ordenanzas Municipales en forma sustentable.*

#### Evaluación

En atención al descargo, la auditoría ratifica la observación.

#### OBSERVACIÓN N° 15:

**No se observaron proyectos de uso alternativo de productos perecederos que se originan durante el proceso de comercialización.**

La Ordenanza N° 89/98 "Reguladora del Mercado Central de Abasto de Asunción", Capítulo IV de la limpieza, higiene, preservación ambiental y seguridad laboral, Art. 25° establece que la DAMA *"dispondrá de los desechos procurando favorecer el reciclado y la reutilización, de acuerdo a las normas que rigen en la materia y en coordinación con los organismos municipales pertinentes"*.

Consultada la DAMA si realiza acciones para el aprovechamiento de los productos perecederos, buscando alternativas para su utilización integral y minimizando pérdidas, por Memo s/n de fecha 25 de septiembre de 2009 el Jefe del Departamento de Servicios



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Generales responde: "Esta repartición tiene como función ayudar al productor primario en la comercialización de sus productos, **no tiene potestad** ni personal suficiente para fiscalizar los diferentes depósitos que comercializan con productos perecederos".

Al respecto, de acuerdo al mencionado art. 47 de la Ordenanza N° 89/98, la DAMA tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir sus disposiciones, lo cual sería imposible sin la realización de fiscalizaciones. Además, todos los permisionarios son sujetos de control por parte de la DAMA.

#### **Descargo de la DAMA**

*La firma de convenio entre la Municipalidad de Asunción y la Fundación Banco de Alimentos de fecha 04 de marzo de 2008, con el objetivo de recuperar los excedentes o desechos del MCAA, para ser entregado gratuitamente a entidades asistenciales.*

#### **Evaluación**

La DAMA remite copia del convenio entre la Municipalidad de Asunción y la Fundación Banco de Alimentos; sin embargo señala que la construcción del local aún no ha concluido. Se observa que el convenio se ha firmado en marzo del 2008, es decir hace 1 año y 9 meses y aún no está en ejecución. La auditoría ratifica la observación.

#### **OBSERVACIÓN N° 16:**

**La DAMA informó que habilitó un lugar para el reciclaje, con una infraestructura básica, techo, agua corriente y seguridad, donde se instalaron 20 recicladores quienes seleccionan frutas y verduras; sin embargo, durante la verificación in situ se pudo corroborar que la misma no posee la infraestructura básica señalada.**

Por Memo s/n de fecha 25 de septiembre de 2009 el Jefe del Departamento de Servicios Generales de la DAMA afirma haber habilitado recientemente un sector destinado al reciclaje, con una infraestructura básica, techo, agua corriente y seguridad, donde se instalaron 20 recicladores, quienes seleccionan frutas y verduras para diferentes procesos (comida de animales, abono orgánico, y algunas personas incluso consumen).

Al respecto, en la verificación *in situ* realizada el 06 de noviembre, se constató que el mencionado lugar destinado para reciclaje aún no se habilitó y la misma no posee la infraestructura básica señalada en el Memo de referencia. Se observó recicladores en el entorno del lugar que, según las autoridades del ente, se ha de habilitar el área de reciclaje.

#### **Descargo de la DAMA**

*En vista a los procesos de compra, el lugar designado recién se podrá habilitar los primeros días de diciembre.*

#### **Evaluación**

La auditoría mantiene la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## **Estación de bombeo y tratamiento de residuos cloacales del Mercado de Abasto y colindantes. Proyecto SACAMU (Saprocal – Calmay y DAMA).**

### **OBSERVACIÓN N° 17:**

**La planta de tratamiento no satisface la demanda exigida, debido a que el área a cubrir, tanto física, poblacional e industrial, ha aumentado considerablemente en relación al diseño original de la planta. No se ha observado una previsión en cuanto a su ampliación y adecuación a la situación actual y futura del Mercado de Abasto.**

Según los informes remitidos por la Unidad de Asesoría Técnica Ambiental, a través de los Memorandos UATA 70,71 y 72 de los meses de mayo y junio del 2009, se destaca que la planta no cumple con su cometido, debido a que se encuentra rebasada en su capacidad, generando olores nauseabundos y el vertido de las aguas residuales, en tiempo de lluvia, sin tratamiento a los cursos de agua.

Sin embargo, no existen documentos que demuestren la gestión de la DAMA en cuanto a la adecuación de la planta a la situación actual planteada por el crecimiento del Mercado de Abasto y previsiones a mediano-largo plazo.

### **Descargo de la DAMA**

La DAMA remite las acciones llevadas a cabo, luego de la intervención por parte de la SEAM y del Ministerio Público, en julio del 2009.

### **Evaluación**

Si bien se tomaron medidas correctivas, entendemos que las mismas forman parte de una solución temporal al problema, sin embargo, consideramos la necesidad de ampliar la capacidad de la planta para dar respuesta satisfactoria y proporcional al crecimiento del ente. Además, estas acciones ya fueron analizadas durante la auditoría, antes de la emisión de la observación.

### **OBSERVACIÓN N° 18:**

**Los canales de distribución (cañerías, registros de desagüe cloacal) no cuentan con un mantenimiento adecuado; debido a eso se pudo observar en la verificación in situ realizada la presencia de agua servida en la calzada y canales pluviales mezclado con basura y se percibía olores desagradables.**

La propia Unidad de Asesoría Técnica Ambiental de la Municipalidad de Asunción señala que la planta no cumple con su cometido, debido a que se encuentra rebasada en su capacidad, generando olores nauseabundos y el vertido de las aguas residuales, en tiempo de lluvia, sin tratamiento a los cursos de agua.

En la verificación in situ realizada el 28 de julio, se constató que la planta no estaba en funcionamiento, razón por la cual la entidad había contratado el servicio de una empresa de transporte para el retiro de los efluentes líquidos. Y los residuos sólidos resultantes, según informaron, son enviados al vertedero municipal de Cateura.

En tanto que, en la segunda verificación realizada el 21 de octubre de 2009, se constató que la planta de tratamiento se encontraba en funcionamiento. Según indicaron los funcionarios de la planta, se encontraba funcionando desde tres semanas atrás.

Al respecto de los efluentes líquidos, se observó en el Bloque "A", abundante agua servida en la calzada y canales pluviales, lo que demuestra el mal estado de las cañerías, lo cual se agravaría en días de lluvia. Esta situación ya fue constatada, en un informe de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Monitoreo Ambiental Rápido en el área de influencia del MCAA, realizado por Memorandum UATA N° 71 de 29 de mayo de 2009.

### Descargo de la DAMA

*La Estación de Bombeo está funcionando en condiciones adecuadas, se adjunta copias de acta de verificación realizada por la Fiscalía y la SEAM. En cuanto a las cañerías del bloque A, se prevé en el anteproyecto de presupuesto 2010, la suma de guaraníes 30.000.000 para cambios de cañerías.*

### Evaluación

El ente reconoce indirectamente lo observado. Se ratifica la observación.

## LIMPIEZA E HIGIENE

### OBSERVACIÓN N° 19:

**Durante la verificación de los comedores del Bloque "C", "A" y copetines de venta de alimentos se observaron situaciones que contravienen las normas.**

Así:

- En el comedor del bloque "C" se observó paredes y pisos corroídos, sucios y con grietas, los extractores de aire sin funcionamiento, basuras en el piso. Las personas encargadas de la elaboración y manipulación de alimentos no contaban con la vestimenta exigida para el efecto.
- Los comedores del bloque "A" son divisiones pequeñas, sin ventilación, de infraestructura precaria, con paredes con grietas, cubiertas de hollín, pisos sucios y presencia de basuras en el entorno.
- Las permisionarias comentaron que el techo gotea en tiempo de lluvia, no cuentan con extractores de aire, y que el piso y azulejado existente es fruto de su propia gestión. Tampoco en este bloque se contaba con el uniforme reglamentario.
- Las piletas se encuentran con obstrucciones sin la posibilidad de evacuación debida.
- Los desechos líquidos en varios lugares son depositados directamente al exterior de los locales y no a los conductos de evacuación que deben conectar a la red de desagüe.
- No se observó en los comedores carteles alusivos a buenas prácticas de higiene y manipulación de alimentos.
- En los puestos de comida o copetines ubicados en las veredas de los bloques y dentro de los mismos, se observaron alimentos para consumo fuera de vitrinas y sin la protección requerida, expuestos a contaminantes externos.

En la Ordenanza JM N° 154/00 "Que establece condiciones higiénico sanitarias y de buenas prácticas de manufactura a observarse en locales relacionados a alimentos" en el Art. 4° se señala "queda expresamente prohibido elaborar alimentos en forma que se considere peligrosa para la salud del consumidor...por falta de higiene en el local, en los útiles alimentarios o en la manipulación de éstos". **Art. 9°** establece que las instalaciones en las zonas de manipulación de alimentos deben cumplir los siguientes requisitos:

Los pisos deberán ser de materiales impermeables, lisos, lavables, antideslizantes resistentes al tránsito y la corrosión; no tendrán grietas y serán fácil de limpiar y desinfectar....."

Las paredes deben ser lisas y poseer frisos impermeables hasta 2 metros de altura, de color claro exentos de grietas y fáciles de limpiar..."

Las piletas deben estar en buenas condiciones, todos los conductos de evacuación deben estar sifonados y conectados a la red cloacal..."



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Las puertas y ventanas y otras aberturas deberán ser de material no absorbentes y construirse de manera que facilite la limpieza e impida la acumulación de suciedad; las que se comuniquen con el exterior deberán estar provistas de dispositivos adecuados de protección contra las plagas tales como, mosquitos, moscas, cucarachas, ratas, etc.

**Art. 24°** establece que el personal de los establecimientos de elaboración, fraccionamiento o expendio de productos alimenticios y bebidas, cualquiera sea su índole o categoría deben cumplir las normas que se citan a continuación:...b) *"Así mismo vestirán ropas protectoras, en lo posible guantes desechables, calzados adecuados y cubrecabeza o gorros de color blanco claro, lavable o renovable, utilizadas exclusivamente durante la elaboración. Estas piezas de vestir deberán mantenerse limpias de acuerdo a la naturaleza del trabajo"*.

Art. 33°: *"Todo alimento o en proceso de elaboración deberá mantenerse protegido de los agentes externos de contaminación..."*

Art.41: *"Los alimentos expuestos para su venta que no necesita refrigeración se conservarán en vitrinas o campanas transparentes depositados en recipientes adecuados de fácil limpieza o de material descartable"*.

#### **Descargo de la DAMA**

La ordenanza N° 154/00, aplicada por el personal de la Dirección de Salud, es una adecuación del reglamento técnico del MERCOSUR (**GM/Res. N° 80/96**), para establecimientos elaboradores e industrializadores de alimentos de la región, y su ámbito de aplicación son las industrias de alimentos. El mercado posee su riqueza cultural que le identifica y caracteriza, por la precaria infraestructura de los puestos, no es aplicable la ordenanza 154/00. Informa además de actividades de capacitación realizadas.

#### **Evaluación**

La auditoría tomó conocimiento de actividades de capacitación durante la ejecución del trabajo; las mismas no parecen suficientes para impulsar un cambio de conducta por parte de los permisionarios.

Por otro lado, el MCAA justifica la situación mencionada en la observación, señalando una falta de educación de los permisionarios, además de afirmar que la Ordenanza N° 154/00 no es aplicable al Abasto.

Llama la atención la justificación de la precariedad y mención de la riqueza cultural, situación que no debería tomarse como excusa a la falta de higiene e incumplimiento de la Ordenanza N° 154/00 *"Que establece condiciones higiénico sanitarias y de buenas prácticas de manufactura a observarse en locales relacionados a alimentos"*; además, los informes de inspección técnica llevados a cabo en el Mercado de Abasto por la División de Normas y Control del Departamento Técnico Operativo, utiliza esta ordenanza como criterio para señalar las deficiencias y recomendaciones. Se ratifica la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



#### **OBSERVACIÓN 20:**

**El MCAA no cumple adecuadamente sus obligaciones establecidas en el Manual de Funciones de la Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción – DAMA, que señala que el Departamento Técnico Operativo tiene como una de sus funciones controlar el cumplimiento de las normas de higiene y limpieza de los puestos de venta y el predio del Mercado de Abasto. Si existen problemas, debe tomar las medidas correctivas del caso, diariamente.**

En ese sentido, se detectaron falencias en las áreas de higiene y limpieza. Así:  
Al momento de la inspección se observó:

- acumulación de basuras en el suelo, fuera de los recipientes o contenedores, al borde de los accesos a los diferentes bloques, basureros rebosados, como también en los canales pluviales.
- acumulación de aguas servidas y estancadas mezcladas con basura en el pavimento (líquidos con sustancias grasas).
- frente al Bloque M se visualizó un contenedor tumbado y a su alrededor acumulación de basura.

En la Ordenanza JM N° 89/98 que regula el Mercado Central de Abasto de Asunción, Capítulo IV De la limpieza, higiene, preservación ambiental y seguridad laboral, en su Art. 22°, establece que la DAMA regulará en coordinación con los organismos municipales y nacionales pertinentes las condiciones de limpieza, higiene, preservación ambiental y laboral para el MCAA. Estas disposiciones reguladas por la DAMA, deberán ser de cumplimiento obligatorio por los permisionarios, según el artículo 23° de la misma ordenanza.

#### **Descargo de la DAMA**

*Se realiza controles y talleres de limpieza, higiene y salubridad. La limpieza general se realiza una vez al día y el retiro de desperdicios se realiza en horarios de la tarde y noche.*

#### **Evaluación**

La auditoría mantiene su observación y se reitera que las actividades de control y talleres, sin bien existen, son escasas, lo dicho por la auditoría se reflejan en la falta de higiene constatadas en los puestos de venta y el predio del Mercado.

#### **De la seguridad y las instalaciones**

#### **OBSERVACIÓN N° 21:**

**Las instalaciones no cumplen con los requisitos establecidos en la normativa municipal.**

En la Ordenanza JM N° 154/09 "Ordenanza que establece condiciones higiénico sanitarias de buenas prácticas de manufactura a observarse en locales relacionados a alimentos", Capítulo I "De las Condiciones Técnicas de las Instalaciones", Art. 8, se establece los siguientes aspectos de seguridad, entre otros:

*"...Contar con todas las dependencias requeridas en cada caso para una buena distribución de las mismas existiendo claras separaciones físicas entre las áreas de (...), depósito, producción, distribución, (...) comedores, pasillos, servicios sanitarios, etc., de manera tal a contar con una correcta secuencia de producción. (...)*

*No se permitirá utilizarlos como habitaciones dormitorios y el acceso al mismo deberá ser independiente de cualquier vivienda u otra actividad que no sea a fin a la producción específica del local (...)"*.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Además se establece sobre las condiciones constructivas y de instalaciones, en cuanto a seguridad que deben mantenerse en buenas condiciones, que las instalaciones eléctricas deben ser preferentemente embutidas, en los exteriores deben estar perfectamente conducidas por electroductos metálicos u otro material aislante y resistente al fuego. Los lugares específicos donde se dan actividades de cocción como panaderías, cocinas, deben contar con buena ventilación natural, o artificial por medio de campanas que deberán mantenerse bien limpios.

**Art. 15** señala: la ventilación deberá ser natural o artificial con equipos de extracción de humos y olores (extractores, campanas, etc.)

Sin embargo en las inspecciones in situ se verificaron:

- Las instalaciones eléctricas (cableríos, empalmes) no están embutidas, y se encuentran cubiertas de suciedad.
- La panadería, carnicería y cocinas del Bloque C no cuentan con ventilación natural ni artificial, sumado a la falta de extinguidotes de fuego.
- Los comedores situados en el primer piso del Bloque A, con mal estado de su infraestructura, no cuentan con extintores, ni extractores, las permisionarias informaron que el lugar gotea en los días de lluvia.

#### Descargo

*El 30 de noviembre se abrió sobres del pliego de reparación techo bloque C, CUYA COPIA SE ANEXA.*

*Con el apoyo de la ANDE se mejoró la luminica y los lugares faltantes se realizará con el presupuesto 2010.*

*Se prevé para el 2010 reparación de techo, cambio de chapas por valor de Gs. 180.000.000 y presupuesto de cambio de instalación eléctrica.*

*Reparación de instalación eléctrica y cambio de llaves por Gs. 96.000.000.-*

*Cambio de bocas de bajadas en PVC Gs. 24.000.000.-*

*Bocas de incendio vertical por Gs. 30.000.000.*

#### Evaluación del descargo

Si bien tienen previsto algunas mejoras que minimicen los riesgos, se ratifica la observación ya que la situación a la fecha aun persiste.

#### OBSERVACIÓN N° 22:

**En ocasión de las inspecciones In Situ (el 21 de octubre de 2009 fue realizada la última inspección) se constató que las acciones sugeridas en el informe realizado por los expertos en enero del presente año, aún no han sido implementadas y el MCAA se halla operando en contravención a las normas de seguridad contra incendios.**

La Ordenanza JM N° 25097 de fecha 21 de diciembre de 1988, regula los requisitos exigidos en las edificaciones, mediante normas generales y particulares de seguridad y prevención contra incendios que: "... deben ser observadas en los lugares destinados al ejercicio de aquellas actividades que por la naturaleza de su fabricación, transformación, almacenamiento o expedición, o por utilizar productos que independientemente o mezcla entre ellos; sean capaces de originar explosión; combustión, sean portadores de llamas, emanación de gases peligrosos, radiaciones o efectos peligrosos".

Con respecto a la seguridad, las obligaciones de la DAMA están establecidas en la Ordenanza JM/N° 89/98 "Ordenanza que reguladora del Mercado de Abasto de Asunción", Capitulo IX "De las obligaciones de la DAMA", Art. 47°, entre otros el de velar por la seguridad, por el buen funcionamiento de las instalaciones y equipos y



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



específicamente establece en el punto 12) velar por el cumplimiento de los requisitos en cuanto a prevención de incendios y dotar de un sistema adecuado para combatirlos.

El ente cuenta con un Proyecto de Seguridad Contra Incendios, de fecha febrero del 2009, cuyo objetivo es "establecer dispositivos, mecanismos de acción e información que puedan convertir al Mercado de Abasto, en un lugar preparado para combatir posibles incendios". Este que fue preparado en base al informe del Departamento de Prevención de Incendios de la Municipalidad de Asunción realizado en enero del 2009. En dicha ocasión calificaron que el riesgo en los bloques del MCAA era de RIESGO MEDIO A ALTO. Destacaron en dicha ocasión la ausencia de un Plan de combate de incendios, la falta de detección fija, de iluminación de emergencia, de señalización de salidas de emergencias e hidráulico y señalaron la importancia de preparación de la población del mercado para el combate para dicha situación. Acotaron que era responsabilidad de la DAMA revertir la situación con la toma de medidas urgentes para disminuir los niveles de riesgo.

A tal efecto sugirieron contemplar los tres aspectos siguientes para tomar acciones al respecto:

- a- La determinación de un Plan de Combate de Incendio. Plazo: Inmediato;
- b- La dotación de infraestructura de prevención de incendios Plazo: Inmediato;
- c- La preparación de funcionarios y permisionarios en la prevención y combate de incendios.

No obstante, la situación encontrada fue la siguiente:

- No cuenta con dispositivos de prevención, no cuenta con la debida señalización de circulación pre informativa, informativa ni de advertencia, ni se conoce el Modus Operandi para los diversos actores, ni éstos lo conocen;
- No cuenta con infraestructura de prevención y combate de incendios, las bocas de incendio y cañerías no funcionan. El tanque de agua cuenta con significativa cantidad de agua, gracias al pozo artesiano de 120 mts. de profundidad, pero no cuenta con una bomba de agua para cargar las cisternas ni instalación eléctrica con generador independiente para la misma.
- La mayoría de los locales de los diferentes bloques no cuentan con extinguidores y varios de los que cuentan están con fecha vencida. La ubicación en los que poseen no están a mano ni a la vista, en algunos casos ni saben donde están.
- Si bien se verificó la realización de una jornada de capacitación, la mayoría de los permisionarios no tenían conocimiento ni han participado.
- En el bloque de administración se encuentran extinguidotes vigentes y cuentan además de los de cada área con 17 extinguidores "de reserva" para algún caso de contingencia, explicaron.

#### **Descargo de la DAMA**

*Se realizaron algunas tareas sugeridas durante la inspección por parte del Dpto. de Prevención de Incendios de la Municipalidad, como ser:*

*Simulacro de evacuación, cuya copia de asistencia de funcionarios y permisionarios se adjunta a la presente.*

*Se instalaron tambores para recolección y selección de desechos, se anexa informe de los 100 días de gestión.*

*Mantenimiento y reparación de electrobomba para el pozo subterráneo del tanque de agua, así contando con agua suficiente en todos los bloques.*

*Solicitud a la Dirección de Área Urbana de realizar una nueva inspección sobre la condición actual del Mercado.*

*En el proyecto de presupuesto 2010, que se anexa, se prevé las siguientes inversiones:*

*Reparación de instalación eléctrica y cambio de llaves, por Gs. 96.000.000*

*Cambio de caños de bajadas en PVC Gs. 24.000.000*

*Bocas de incendio en vertical por Gs. 30.000.000*

**Nuestra Visión: "Institución de control que promueve el uso responsable del patrimonio público, reconocida en la sociedad por la calidad de sus servicios y productos".**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



### Evaluación

Los puntos mencionados en el descargo ya fueron informaciones consideradas en la etapa del informe de observaciones. Si bien pueden contar con buena cantidad de agua en el pozo, no tienen un sistema de suministro directo y eficaz para los bloques. Por tales razones, se ratifica la observación.

## MANEJO DE LOS ESPACIOS E INFRAESTRUCTURA

### OBSERVACIÓN N° 23:

**En cuanto a la circulación vial y estacionamientos en el MCAA, si bien la DAMA cuenta con un proyecto "Mercado Ordenado vende más", no cuenta con un plan de circulación vial y peatonal para el MCAA. Además, las vías de circulación vehicular y áreas de peatones se encuentran en mal estado.**

El proyecto "Mercado Ordenado vende más" resalta la importancia de la circulación: *"La circulación es un valor de fundamental importancia en un mercado con alto nivel de tráfico de mercaderías, movilizadas en camiones, camionetas, automóviles, carritos, motos, carretillas, bicicletas y peatones"*.

*Sin embargo, el ente no cuenta con un plan de circulación vial y peatonal, ya que el plano presentado a la auditoría, no puede considerarse como tal. En este último se señala la disposición de estacionamientos y circulaciones, la cual no coincide con lo verificado por el equipo auditor en ocasión de las inspecciones In Situ; no hay control y existe una percepción de desorden.*

El estado del pavimento de las vías de circulación vehicular y las áreas de circulación peatonal no están definidas claramente y se encuentran en mal estado, con depresiones y pozos con acumulación de aguas servidas y otros desechos.

### Descargo de la DAMA

*Existen normas internas para carga y descarga de productos, cuya copia se anexa a la presente, sin embargo muchas veces se debe escuchar las razones por lo cual los productos solicitan excepciones y se deben a: 1) Condiciones climática, 2) transporte que sufren desperfecto en el camino. Dejar productos como, tomate, piña, banana y melón dentro de los camiones por más de 2 horas hace que se pudran y el daño económico para el productor sería muy grande, por tanto, se flexibiliza el horario. Luego de esta auditoría por parte de la CGR, se ha solicitado a la Dirección de Área Urbana confeccionar nuevas señalizaciones a fin de mejorar la misma, además el jefe de la Base 10 de la policía municipal de tránsito esta colaborando en el mejoramiento de la circulación, se anexa Memorando del mismo.*

### Evaluación

Considerando que existen normas internas para carga y descarga de productos, pero que sin embargo muchas veces no se cumplen por razones que los consideran justificadas como las que han mencionado, se insiste en que dichas situaciones surgen por la ausencia de un plan acorde a las necesidades y circunstancias actualizadas que deben ser atendidas y por la falta de un ordenamiento en base a procesos y capacidades definidas, lo cual está muy relacionado con un plan de circulación vial que resulte en concordancia.

Se mantiene la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

#### **OBSERVACIÓN N° 24:**

**Con relación a los espacios verdes, se pudo constatar en las verificaciones In Situ que los espacios señalados como verde por la DAMA, fueron cambiados a otros usos, en contravención a la Ordenanza JM/N° 89/98 "Ordenanza reguladora del Mercado de Abasto de Asunción".**

Entre las obligaciones de la DAMA, se establece en la Ordenanza JM/N° 89/98 "Ordenanza que reguladora del Mercado de Abasto de Asunción", Capítulo IX "De las obligaciones de la DAMA", Art. 47 °, 9) Conservar intactos y bien cuidados los espacios verdes y recreativos, sin disminuir su área con edificaciones o instalaciones incompatibles. Además, en el Art. 14, expresa "La DAMA deberá destinar un área denominada "Playa Libre" para adjudicaciones temporales de espacios a productores de frutas estacionales, para la venta a granel, de acuerdo a la implementación respectiva aprobada por la Junta Municipal".

La DAMA informa que el MCAA cuenta con 4.500 m<sup>2</sup> de área verde, sin embargo se pudo constatar en las verificaciones In Situ que los espacios señalados como verde en el plano remitido ya no son espacios verdes, fueron cambiados a otros usos y lo que sobra esta con cobertura de arena y algunos árboles. Dichos espacios fueron grandemente reducidos por ocupación de casillas y ventas de frutas de estación, el único espacio verde es del jardín que se encuentra frente al edificio del área administrativa, el cual no figura en el plano, en contravención a lo establecido en Ordenanza JM/N° 89/98.

Además, la Municipalidad de Asunción por Resolución N° 648 I., del 19 de mayo del 2007, aprueba la "Política Ambiental Municipal de la ciudad de Asunción". En la misma considera entre las principales líneas de Acción Política, el tema Áreas Verdes, con el objetivo de: *"Promover la generación y conservación de la biodiversidad urbana y de los espacios verdes, así como el mantenimiento y fortalecimiento de la provisión de los servicios ambientales para la ciudadanía y los turistas"*.

La relación de superficie entre el porcentaje destinado a áreas verdes y áreas ocupada o edificada se hace muy necesaria en el Mercado de Abasto, por contar con gran cantidad de usuarios, circulación vehicular, el cual tiene a su vez efectos sobre el ambiente y la salud.

#### **Descargo de la DAMA**

*La superficie destinada a áreas verdes existe, encontrándose en la entrada principal una serie de árboles originarios y que conforma un área libre (no construido). Los espacios libres son utilizados en forma transitoria entre los meses de noviembre a febrero, habilitándose espacios donde los productores rurales puedan comercializar sus productos. Se anexa mapa.*

#### **Evaluación**

La respuesta del descargo ya fue información y situación atendida en el informe de observaciones. Se mantiene la observación.

#### **OBSERVACIÓN N° 25:**

**El crecimiento del MCAA, en cuanto a la cantidad de permisionarios (formales o informales) se realiza sin control, en detrimento del espacio verde y de la seguridad de los usuarios y de los propios permisionarios, ya que no se toma en cuenta la capacidad de carga del establecimiento.**

La DAMA no maneja los datos relativos a la capacidad de carga inicial o proyectada para el MCAA. Además, informa sobre la capacidad actual de los espacios cerrados, de 140.000 m<sup>3</sup>, y de los espacios abiertos de frutas de estación y verduras, de 3.000 m<sup>3</sup>.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

---

Sobre la proyección de crecimiento del mercado, informan que no tienen posibilidad de crecer debido a que no pueden disminuir el espacio verde del MCAA. Sin embargo, dichos espacios ya son utilizados.

### **Descargo de la DAMA**

*Si bien es cierto que existe un crecimiento en cuanto a permisionarios, esto se realiza con un control que recae en el departamento de operaciones y los mismos son habilitados en forma transitoria, solo para los meses de mayor oferta de frutas de estación y cabe señalar la no aprobación de solicitudes de construcción que afecte a áreas libres o verdes.*

### **Evaluación**

Las habilitaciones concedidas por la DAMA en forma transitoria a los permisionarios en las áreas verdes en las épocas de mayor demanda de frutas, aún dadas en forma periódica y no permanente tienen su impacto en el área preparada para área verde, como se pudo observar en las inspecciones in situ y en las tomas fotográficas.

No mencionan en la respuesta la proliferación de pequeñas construcciones, algunas verificadas en áreas próximas a los bloques, especialmente para expendio de comidas, algunos con sistemas de lavado y otros no, sin las mínimas condiciones sanitarias de desagüe, que fueron realizados por los permisionarios como mejoras en sitios ocupados, según los mismos, por varios años. Tampoco consideraron la construcción de casillas en parte del área verde, lo cual tiene incidencia no sólo sobre los espacios verdes sino también sobre la debida higiene, necesaria en sitios donde los productos, por ser alimentos para el hombre, aún más lo requieren. Se mantiene la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## CAPÍTULO III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICADAS EN EL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO DEL PARAGUAY (MECIP) PARA EL AÑO 2009.

#### **Conclusión**

La Municipalidad no ha dado cumplimiento al Decreto del Poder Ejecutivo N° 962/08 "Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)", del 27 de noviembre de 2008, ni a la Resolución CGR N° 425/08, del 09 de mayo de 2008, que en su art. 4° establece que: "A partir del mes de Abril del año 2009, la Contraloría General de la República evaluará la adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP, por parte de las entidades sujetas a su supervisión, así como el grado de avance en el diseño y desarrollo de sus sistemas de Control Interno".

#### **Recomendación**

La Administración Municipal deberá dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 962/08 y la Resolución CGR N° 425/08, con relación al MECIP, previendo y considerando los plazos establecidos.

### CONTENIDO Y DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL (PAM)

#### **Conclusión**

- La Política Ambiental Municipal no contempló los aspectos relacionados con los impactos ambientales generados en forma específica por las dependencias a cargo de la Municipalidad, entre ellas el Mercado Central de Abasto, ni los aspectos relacionados con las buenas prácticas ambientales. Los planes de acción no especifican el tiempo y la forma de implementación de dicha política; de igual manera, la difusión de la PAM ha sido escasa a nivel interno municipal.
- Al no contar con lineamientos relacionados con los impactos ambientales generados debidos a su gestión, la Entidad no cuenta con parámetros que puedan medir y mitigar los daños ocasionados al entorno. Así mismo, al no considerar las buenas prácticas ambientales, no se propicia la generación de actitudes que impulsen la reducción de actividades ambientalmente no amigables. Con relación a los planes de acción, el no contemplar el tiempo y la forma de implementación conlleva la falta de previsión y ejecución concreta de los mismos, mientras que una difusión insuficiente origina desconocimiento y desinterés por parte de los propios funcionarios de la Entidad.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## **Recomendaciones**

- La Municipalidad de Asunción deberá hacer una revisión de la PAM a fin de incluir entre sus lineamientos, los aspectos relacionados con los impactos ambientales generados debido a su gestión.
- La DGGGA deberá propiciar la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas Ambientales orientado a nivel interno municipal o incluir estos aspectos como un anexo dentro de la PAM.
- Para la implementación de los planes de acción se deberá considerar las variables de tiempo y la forma de implementación de la PAM.
- Se deberá realizar campañas de sensibilización para la difusión y conocimiento de la PAM a través del Centro de Educación y Promoción Ambiental (CEPAM), en todas las dependencias de la Municipalidad.
- La DAMA deberá agilizar los procesos de actualización de su Manual de Funciones.

## **ASESORÍA, FISCALIZACIÓN Y/O MONITOREO REALIZADOS AL MCAA**

### **Conclusiones**

- La ausencia de programas de fiscalización resulta en acciones adoptadas sólo para remediar o corregir los problemas una vez sucedidos, sin embargo, lo ideal es que sean preventivos, como producto de un análisis previo que lleve a formular y sugerir acciones, cambios o alternativas para contribuir con la gestión ambiental, mejorando la calidad de vida de la población, ya que la Política Ambiental de Asunción está orientada a lograr el bienestar de su comunidad.
- Las falencias detectadas en los controles sanitarios no son comunicadas a los permisionarios ni son objeto de seguimiento, a fin de su corrección y mejora de las condiciones de los locales y el servicio brindado a los clientes.
- El Mercado de Abasto se encuentra en estado de riesgo medio-alto en cuanto a sus condiciones de seguridad, específicamente prevención contra incendios, sin que el ente cumpla con las recomendaciones emitidas por la Unidad de Fiscalización de Prevención contra Incendios de la propia Municipalidad.
- La DGGGA de la Municipalidad no ha hecho una utilización eficiente de sus recursos humanos al contratar consultores externos para la realización de los estudios de impacto ambiental y para el asesoramiento técnico especializado, cuando dichas funciones pueden ser efectuadas por el plantel de profesionales y técnicos existentes en las dependencias de la DGGGA. Estas acciones contravienen con los principios de eficiencia y economía.
- La Municipalidad de Asunción debe rever el planeamiento de su territorio especialmente en la zona del Mercado de Abasto, teniendo en cuenta las situaciones actuales descritas las cuales quizás no han sido previstas.

### **Recomendaciones**

- La DGGGA deberá realizar el acompañamiento y seguimiento del proceso de adecuación de la DAMA a la normativa ambiental.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

- La Municipalidad debe establecer programas de fiscalización de tal manera a que el seguimiento sea sistemático.
- Las falencias detectadas en los controles sanitarios deben ser comunicadas a los permisionarios y se deben aplicar las multas correspondientes, en su caso, así como obtener un compromiso de corregir las mismas en un plazo de tiempo.
- El Mercado de Abasto debe establecer un plan de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Fiscalización de Prevención contra incendios de la propia Municipalidad con urgencia.
- La DGGA de la Municipalidad deberá considerar lo establecido en la Resolución SEAM N° 341/08 para inscribir a su plantel de profesionales que cuenten con especialización en Evaluación de Impacto Ambiental en el Catastro Técnico de Consultores Ambientales, para la realización de los trabajos de EIA de la Municipalidad y de sus dependencias y de esta manera hacer una utilización integral de los recursos humanos existentes en la institución.
- La Municipalidad de Asunción debe rever el planeamiento de su territorio especialmente en la zona del Mercado de Abasto, teniendo en cuenta las situaciones actuales descritas, creando normativas relativas al asentamiento, controlando y planteando soluciones al estado actual resultante de la implantación del Mercado de Abasto y entorno próximo, verificadas sin orden ni condiciones básicas de saneamiento requeridos para un área habitacional.

## **OBJETIVOS, PLANES y PRESUPUESTO DE LA DAMA**

### **CONCLUSIÓN DEL TEMA**

Los objetivos y metas establecidos en el año 2008 por la DAMA no contemplan el periodo en que deberían ejecutarse y por lo tanto no se puede medir la eficacia de los mismos. Así mismo, estos no reflejan la situación real del Mercado, lo cual conlleva a una falta de criterios para la asignación de recursos en la detección y priorización de las necesidades reales en materia ambiental, de infraestructura y de instalaciones del MCAA.

La DAMA administra sus recursos en forma independiente de la Administración Municipal, por más que deba ser aprobada por la Intendencia y de los ingresos que genera el MCAA, se abona el salario de todo el personal que trabaja en el mismo, el cual consume el 89% aproximadamente de sus ingresos anuales, dejando nada más que un 11% para el funcionamiento del mercado, lo cual es extremadamente insuficiente para el cumplir cabalmente con sus funciones.

En el periodo fiscal 2008, y conforme a las verificaciones in situ realizadas por esta auditoría en el periodo 2009 la DAMA no ha realizado inversiones para mejorar y/o ampliar la infraestructura de los bloques del MCAA, así como la poca ejecución de gastos para el mantenimiento y las reparaciones edilicias e instalaciones eléctricas en los respectivos bloques del mercado.

La planta de bombeo es esencial para el funcionamiento adecuado del MCAA, respecto a los efluentes líquidos generados, por lo que sería de suma importancia asignar un presupuesto específico, para el buen funcionamiento de la misma.

### **RECOMENDACIONES**

- Para la elaboración del presupuesto anual la institución deberá efectuar una recopilación de información acerca de las principales necesidades que se tienen así como de los posibles imprevistos que puedan suceder durante el año, a fin de poder cumplir a cabalidad con sus funciones específicas.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

- Se deberá programar las actividades a realizar para poder medir al finalizar el año, el grado de cumplimiento y la efectividad de las mismas.
- Se deberá incluir entre las prioridades de ejecución, los rubros relacionados al área ambiental, considerando la relevancia de los mismos y que el ente se encuentra actualmente en incumplimiento de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".
- La DAMA deberá dar prioridad en el periodo 2010, al mantenimiento y reparación de los bloques del MCAA, ya que los mismos se encuentran en precarias condiciones, además de la inseguridad en cuanto a infraestructura e instalaciones eléctricas que brinda a los permisionarios y al público en general.
- Con relación al rubro 266 de "contratación de consultorías, asesorías e investigación" previsto en el presupuesto 2010, se deberá considerar los profesionales y técnicos idóneos de la Dirección General de Gestión Ambiental de la Municipalidad para la realización del Estudio de Impacto Ambiental, a fin de aprovechar los recursos humanos existentes y asegurar una justa y correcta asignación de los recursos financieros como lo establece el principio de economía.
- La administración de la DAMA deberá establecer en su presupuesto anual en forma discriminada como un sub programa, los montos destinados para el funcionamiento de la planta de tratamiento ya que dicha instalación es fundamental para el funcionamiento y operación del MCAA.
- La Administración Central de la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN, debería hacerse responsable por los gastos ocasionados en materia de salarios del personal del MCAA, ya que es la única responsable de los nombramientos y contratación del personal que trabaja en el MCAA, sin participación alguna de la DAMA, a fin de que la administración del mercado pueda cubrir todos los gastos de mantenimiento y mejoras que pueda introducir en los bloques, estacionamientos, calles y espacios verdes del MCAA, en beneficio de la ciudadanía y los permisionarios y así poder cumplir con sus fines y objetivos principales establecidos en la Ordenanza Municipal N° 98/89, que regula el funcionamiento del Mercado Central de Abasto de Asunción.

## **SITUACIÓN EN LOS ASPECTOS DE AMBIENTE, SALUBRIDAD Y SEGURIDAD**

### **Conclusiones**

- El Mercado de Abasto se encuentra en total contravención a las normativas ambientales vigentes, tanto en cuanto a la evaluación de impacto ambiental como a las autorizaciones correspondientes a las descargas al alcantarillado sanitario. Su adecuación a la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" se realiza en un proceso extremadamente lento, sin indicios que la entidad haya dado continuidad al proceso iniciado en mayo de 2008. Estos retrasos hacen que la DAMA siga operando de manera irregular ante las autoridades de aplicación y sólo se limite a mitigar de manera temporal los problemas ambientales que van surgiendo, sin prevenirlos.
- Las condiciones sanitarias, de prevención de incendios y de infraestructura no cumplen con las normativas vigentes y constituyen un riesgo para la salud y seguridad de los permisionarios y usuarios del mercado.

### **RECOMENDACIONES**

- La DAMA deberá de manera inmediata adecuarse a la normativa ambiental a fin de regularizar su situación actual.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



## **CAPÍTULO IV RECOMENDACIÓN FINAL**

La entidad debe diseñar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor, documento que debe ser entregado a la Contraloría General de la República, dentro de los 30 (treinta) días hábiles siguientes al recibo del informe.

El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán por parte de entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo, de acuerdo a la planilla que se anexa.

Asunción, febrero de 2010.

**Lic. DAVID C. ESPÍNOLA OSORIO**  
Jefe de Equipo

**Ing. Agr. GRACIELA SÁNCHEZ**  
Auditora

**Lic. ESTELA GÓMEZ**  
Auditora

**Ing. Agr. ANALÍA GÓMEZ**  
Auditora

**Arq. AMADA ALEGRE**  
Auditora

**Lic. ANDREA GONZALEZ**  
Auditora Júnior

**Ing. Quím. GLORIA HERRERO**  
Supervisora Res. CGR N° 853/09  
Directora de Área

**Lic. IGNACIO AVILA**  
Coordinador Gral. Res. CGR N° 853/09  
Director General

**Dirección General de Control de la Gestión Ambiental**