

**TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS
DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
SECTOR RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE**



**AUDITORIA DE GESTIÓN AMBIENTAL A LA
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO CENTRAL
DEPARTAMENTO DE FRANCISCO MORAZÁN
Periodo Comprendido del
2 de Enero de 2003 al 31 de Mayo del 2005**

Informe No. 04/2005/DARNA

Tegucigalpa, M.D.C.

Febrero 2006

Tabla de Contenido

1. RESUMEN EJECUTIVO	4
2. INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	8
2.1 Motivos del Examen	8
2.2 Objetivos de la Auditoría	8
<i>Objetivo General</i>	8
<i>Objetivos Específicos</i>	8
2.3 Alcance del Examen	9
2.4 Base legal, Objetivos y Funciones de la DGSP	10
<i>Base Legal</i>	10
<i>Funciones</i>	10
2.5 Metodología de la Investigación	13
2.6 Estructura Orgánica de la Entidad	14
2.7 Funcionarios y Empleados Principales durante el Período Auditado	15
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	16
3.1 Evaluación del Ambiente de Control Interno y el Análisis Interno y Externo	16
<i>Observaciones</i>	16
<i>Conclusiones</i>	23
<i>Recomendaciones</i>	24
3.2 División de Mercados	26
A. <i>Evaluación del Cumplimiento de Metas y Objetivos (Observaciones)</i>	26
B. <i>Evaluación del Cumplimiento de Legalidad (Observaciones)</i>	32
<i>Conclusiones</i>	48
<i>Recomendaciones</i>	50
3.3 División de Cementerios	53
A. <i>Evaluación del Cumplimiento de Metas y Objetivos (Observaciones)</i>	53
B. <i>Evaluación del Cumplimiento de Legalidad (Observaciones)</i>	56
<i>Conclusiones</i>	65
<i>Recomendaciones</i>	66



*Auditoría de Gestión Ambiental a la
Dirección de Servicios Públicos de la AMDC*

Tegucigalpa M.D.C., 16 de febrero de 2006

Oficio No. 3/2006-DARNA-TSC

Licenciado

Ricardo Álvarez

Alcalde Municipal del Distrito Central

Alcaldía Municipal del Distrito Central

Su Despacho

Licenciado Álvarez:

Adjunto encontrará el informe de Auditoría No. 04/2005/DARNA de la Auditoría de Gestión Ambiental practicada a la Dirección General de Servicios Públicos de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, por el periodo comprendido del 2 de enero de 2003 al 31 de mayo de 2005. El examen se efectuó en ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 222 reformados, de la Constitución de la República, 3, 4, 5 numera 4, 42 numerales 1, 2 y 3, 43, 44, 45 numeral 6 y 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas; y conforme a las normas de Auditoría Generalmente Aceptadas aplicables al sector Público de Honduras.

Como resultado del examen de gestión ambiental no se desarrollaron hallazgos que originen la formulación de reparos o responsabilidades; sin embargo, presentamos recomendaciones que fueron discutidas oportunamente con los funcionarios encargados de su implantación y aplicación, mismas que ayudaran a mejorar la gestión de la institución a su cargo. Conforme al Artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, el cumplimiento de las recomendaciones formuladas es obligatorio.

Atentamente,

Renán Sagastume Fernández

Presidente del Tribunal Superior de Cuentas

c: Dirección General de Servicios Públicos - AMDC

c: Departamento de Auditoría Sector Recursos Naturales y Ambiente – TSC

c: Secretaría General – TSC

c: Departamento de Seguimiento de Recomendaciones – TSC

c: Archivo

1. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general del presente examen es evaluar la gestión de la Dirección General de Servicios Públicos de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, con respecto a los asuntos ambientales que le competen, determinando la eficiencia, eficacia y economía de su gestión y el grado de cumplimiento de la legislación con la que cuenta para asegurar la mejora del ambiente en los Mercados y Cementerios Municipales del Distrito Central.

El período evaluado, fue el comprendido entre el 2 de Enero de 2003 y el 31 de Mayo de 2005.

La Dirección General de Servicios Públicos de la AMDC, esta conformada por dos departamentos: el Departamento de Desarrollo Económico y el Departamento de Servicios Públicos Remunerados, perteneciendo a este último las Divisiones de Mercados y Cementerios Municipales las cuales fueron las áreas examinadas durante el proceso de auditoría.

Mediante la evaluación del Ambiente de Control Interno y el Análisis Interno y Externo se encontraron varias debilidades en las prácticas administrativas de la Dirección General de Servicios Públicos, las cuales se enumeran a continuación:

1. La Dirección no cuenta con un Código de Ética.
2. La Dirección no aplica procedimientos establecidos para la solución de conflictos de interés.
3. El organigrama de La Dirección se encuentra incompleto.
4. La Dirección no cuenta con políticas, procedimientos, definición de límites de autoridad y de las responsabilidades de sus colaboradores.
5. Existen debilidades en la administración del recurso humano.
6. No se cuenta con un Plan Estratégico que guíe las operaciones de la Dirección en el Largo Plazo.
7. La Dirección no utiliza indicadores claros para evaluar la gestión.

8. No se mide el grado de satisfacción de los clientes con respecto a los servicios públicos prestados por La Dirección.
9. No se han analizado los factores externos que pueden tener efectos en el desempeño de La Dirección.
10. El mandato legal disponible para que la Dirección realice una gestión adecuada en los mercados y cementerios municipales es insuficiente e inadecuado.
11. La Dirección no tiene un enfoque adecuado con respecto a la elaboración de planes operativos, ya que estos no contienen la totalidad de las actividades más relevantes que deben realizar sus divisiones. Asimismo, estos planes no son consistentes entre períodos y en ocasiones se enfocan solamente en los proyectos de inversión a ser desarrollados, obviando las actividades relacionadas con el giro de las divisiones
12. La Dirección no tiene un enfoque adecuado con respecto a la elaboración de informes de actividades ejecutadas ya que no se compara el desempeño contra la planificación establecida y en ocasiones no se documentan las actividades realizadas en una forma adecuada.

Las recomendaciones brindadas se orientan al establecimiento de un sistema administrativo que permita la documentación y difusión adecuada de los instrumentos de planificación, seguimiento y monitoreo necesarios para el correcto desempeño de la Dirección.

Con respecto al área de Mercados Municipales, se realizaron observaciones referentes al cumplimiento de sus metas y objetivos y a la gestión ambiental realizada durante el período auditado, las cuales se enumeran a continuación:

1. Los proyectos planificados para el período estudiado no fueron ejecutados en su totalidad, la eficiencia y eficacia de La Dirección con respecto a este

rubro se ubicaron en niveles muy bajos, aunado a esto, no se documentó adecuadamente la gestión realizada en los proyectos ejecutados.

2. Se observaron condiciones inadecuadas de aseo mantenimiento y funcionamiento en los mercados municipales.
3. Existen muchas deficiencias en el manejo de los mercados como ser la adjudicación inadecuada de puestos de venta y las bajas tarifas cobradas a los locatarios y vendedores informales.
4. El problema creado por las ventas informales no ha sido adecuadamente tratado por la DGSP, ya que su ordenamiento se ha realizado de forma improvisada.

Con respecto al área de Cementerios Municipales, se realizaron observaciones referentes al cumplimiento de sus metas y objetivos y a la gestión ambiental realizada durante el período auditado, las cuales se enumeran a continuación:

1. Los proyectos planificados para el período estudiado no fueron ejecutados en su totalidad, la eficiencia y eficacia de La Dirección con respecto a este rubro se ubicaron en niveles muy bajos, aunado a esto, no se documentó adecuadamente la gestión realizada en los proyectos ejecutados.
2. Se encontraron condiciones ambientales inadecuadas como falta de aseo en los cementerios, exceso de maleza, falta de servicios básicos, falta de mantenimiento de la infraestructura.
3. Los sistemas de registro de operaciones en los cementerios municipales no son adecuados ya que no se indican todos los datos relevantes que pueden ser necesarios en caso de exhumación.
4. No existe una correcta planificación de la disposición de las fosas, careciéndose incluso de planos de los cementerios municipales, por lo que las fosas están dispuestas de forma desordenada en estos establecimientos.

5. Un gran porcentaje de depósitos de restos fúnebres de los cementerios municipales se encuentran deteriorados debido a la falta de mantenimiento y actos delictivos.
6. No se tienen estudios de aptitud de los terrenos de los cementerios, que determinen si estos son adecuados para esa actividad o si por el contrario, estos cementerios deben ser reubicados o se deben aplicar medidas de mitigación para contrarrestar los efectos negativos provocados en el entorno.
7. Las vías de acceso y los muros perimetrales de los cementerios se encuentran en condiciones inadecuadas de mantenimiento.
8. Algunas tumbas de los cementerios municipales carecen de lápidas que identifiquen el lote y el propietario del mismo.
9. Existen dentro del Distrito Central, varios cementerios no administrados por la alcaldía municipal, lo cual representa un serio riesgo ambiental para la salud de la población del municipio.

Se exponen las recomendaciones tendentes a mejorar estas condiciones adversas en los mercados y cementerios municipales.

La economía de las operaciones no pudo ser verificada ya que la información relativa a los costos de las operaciones no fue totalmente proporcionada por la AMDC. Sin embargo se confirmó que en 2003 se destinaron a las actividades de la División de Mercados los fondos previstos en la planificación anual.

2. INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

2.1 Motivos del Examen

La Auditoría de Gestión Ambiental practicada a la Dirección General de Servicios Públicos de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, (en adelante DGSP o La Dirección) se ejecutó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo número 222 reformado, Decreto 10-2002-E de la Constitución de la República, en los artículos 3, 4, 5 numeral 4, 42 numerales 1, 2 y 3, 43, 44, 46 y 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y de acuerdo con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas. Esta auditoría se realizó en atención a la Orden de Trabajo N° 04/2005-DARNA.

2.2 Objetivos de la Auditoría

Objetivo General

Evaluar la gestión de la Dirección General de Servicios Públicos de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, con respecto a los asuntos ambientales que le competen, determinando la eficiencia, eficacia y economía de su gestión y el grado de cumplimiento de la legislación con la que cuenta para asegurar la mejora del ambiente en los Mercados y Cementerios Municipales del Distrito Central.

Objetivos Específicos

1. Verificar si la Dirección General de Servicios Públicos de la AMDC, cumple con las disposiciones legales vigentes, relativas a la gestión ambiental que deben realizar las alcaldías en los Mercados y Cementerios Municipales. Como las contenidas en la Ley General del Ambiente, Ley de Municipalidades, Código de

- Salud, Reglamento de Salud Ambiental y en los reglamentos específicos para el control de mercados en la capital de la República de Honduras.
2. Determinar los riesgos ambientales derivados de la operación de los mercados y cementerios del Distrito Central.
 3. Evaluar las prácticas administrativas de la Dirección General de Servicios Públicos, mediante una evaluación de su Ambiente de Control Interno y el Análisis Interno y Externo de la Dirección.
 4. Determinar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión ambiental realizada por la Dirección General de Servicios Públicos, con respecto a las actividades de mejora ambiental en los Mercados y Cementerios Municipales, durante el período estudiado.
 5. Emitir recomendaciones a las autoridades de la DGSP y de la AMDC, con el fin de contribuir en la mejora de la gestión ambiental en los Mercados y Cementerios del Distrito Central.

2.3 Alcance del Examen

Mediante la aplicación de la Matriz de Evaluación de Riesgos y Selección de Procesos o Áreas Críticas de Auditoría, se identificaron y seleccionaron las áreas a ser evaluadas por el equipo de auditoría, las cuales fueron la División de Mercados y la División de Cementerios de la DGSP.

El período evaluado, fue el comprendido entre el 2 de Enero de 2003 y el 31 de Mayo de 2005, en atención a la orden de trabajo N° 04/2005-DARNA.

Durante la ejecución de la Auditoría de Gestión Ambiental se determinó la necesidad de elaborar un Informe Especial sobre el Estado Actual de los Cementerios Municipales del Distrito Central, con el objetivo de que las autoridades de la AMDC solventen en el menor tiempo posible los conflictos derivados del abandono de estos lugares de reposo. Dicho informe ha sido notificado a las autoridades de la AMDC. (Ver anexo 1. Nota de Envío del Informe)

En el desarrollo de la auditoría se presentaron algunas limitantes externas que incidieron negativamente en la ejecución del trabajo, como retrasos en la entrega de la información por parte de la DGSP y cierre temporal de las instalaciones por protestas del SITRAMUDIC.

2.4 Base legal, Objetivos y Funciones de la DGSP

Base Legal

Constitución de la República, Artículo 294.

Ley de Municipalidades, Artículo 13.

Ley General del Ambiente, Artículo 29

Código de Salud

Reglamento de Salud Ambiental

Reglamento de Mercados del Consejo Metropolitano del D.C. (Acuerdo 462)

Instructivo para el Control de Vendedores Informales en el M.D.C. (Acuerdo 134)

Funciones

Dirección General de Servicios Públicos

1. Organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de las divisiones departamentales y unidades que dependen de ella.
2. Dar seguimiento al Plan Operativo Anual presentado por las Divisiones, Departamentos y Unidades de la DGSP.
3. Coordinar con las divisiones, departamentos y unidades, todas las actividades orientadas a la prestación de servicios públicos, entendiéndose Servicios Públicos, Cementerios, Mercados, Control de alimentos, etc.
4. Revisión de informes presentados por las dependencias a su cargo.
5. Gestionar y dar seguimiento a los proyectos destinados a ofrecer un servicio público.



6. Elaborar y presentar el presupuesto de la DGSP.
7. Atender diferentes asuntos a solicitud del Sr. Alcalde Municipal

Departamento de Servicios Públicos Remunerados

Es el departamento encargado de coordinar y supervisar las actividades y programas de operación de las divisiones y unidades a su cargo. Sus funciones incluyen:

1. Apoyar con logística, material y personal a las unidades y divisiones para la realización de operativos.
2. Proponer y definir políticas para el desarrollo de actividades de las unidades y divisiones.
3. Recibir, elaborar y enviar informes de ingresos de las divisas.
4. Planificar las actividades en coordinación con los jefes de División.
5. Apoyar la realización de actividades que la dirección requiera.

División de Cementerios

Es la encargada de administrar los cementerios públicos. Sus funciones son:

1. Autorizar la venta de lotes de los cementerios municipales y velar por el orden y mantenimiento de los mismos.
2. Controlar y rendir informes de los ingresos económicos en los cementerios Municipales.
3. Elaborar informes mensuales de las actividades.
4. Procurar a través de acciones de evaluación y seguimiento, el buen funcionamiento administrativo de los cementerios.

División de Mercados

Es la encargada del mantenimiento de los mercados, organización de las ventas ambulantes y de velar por la correcta aplicación de los instrumentos jurídicos sobre esta materia. De ella dependen las unidades de Mercados Municipales, Control de alimentos y Permisos y Ambulantes.

Unidad de Mercados Municipales

1. Velar por el buen funcionamiento de los mercados municipales a saber: Mercado San Isidro, Colon, Álvarez, Primera Ave, San Miguel, Cesar Castellanos, Zonal Belén, Zonal Jacaleada, Zonal San Pablo, Mercado Perisur.
2. Planificar y ejecutar proyectos relacionados con el mantenimiento y mejoramiento de los mercaos
3. Llevar un estricto control de traspasos, legalizaciones y adjudicaciones de puestos en los mercados
4. Mantener el orden, la limpieza y el estado adecuado de los servicios de instalaciones eléctricas, agua potable, hidrosanitario, baños, parques.
5. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en los mercados públicos y autorizados legalmente.
6. Controlar y elaborar informes de ingresos económicos en los mercados.

Unidad de Control de Alimentos

1. Acciones de supervisión en los negocios donde se manipulan los alimentos.
2. Preservar la salud de la población a través del control estricto de las condiciones de los alimentos que se expenden en los negocios que comercializan productos alimenticios. (supermercados, cafeterías, pulperías, cocinas, ventas ambulantes.

Unidad de Permisos y Ambulantes

1. Dar estricto cumplimiento a las ordenanzas municipales así como al reglamento e instructivo para el control y ordenamiento de vendedores informales en el municipio del DC
2. Regular y controlar las actividades del comercio informal en los espacios públicos en el municipio del DC
3. Identificar y acreditar a los vendedores informales. Mantener limpias las zonas declaradas libres de vendedores informales.

2.5 Metodología de la Investigación

Se realizaron pruebas, de acuerdo a lo establecido en la “Guía Metodológica para la Ejecución de Auditorías de Gestión Ambiental” del Tribunal Superior de Cuentas. Se utilizaron técnicas de verificación ocular, verificación oral, verificación documental y técnicas de verificación física, siendo las principales técnicas de recopilación de información utilizadas, el examen de expedientes y las entrevistas.

Específicamente, como parte del proceso, se evaluaron los Planes Operativos de La Dirección, para identificar los objetivos y metas relacionados con las áreas de estudio. Igualmente, se identificaron las normas legales aplicables. El examen comprendió la revisión y análisis de los registros, la documentación de respaldo y las entrevistas brindadas por funcionarios y empleados de la DGSP, asimismo, se realizaron inspecciones de campo en varios Mercados y Cementerios Municipales del Distrito Central, con el fin de verificar la situación ambiental actual de estos establecimientos.

2.6 Estructura Orgánica de la Entidad

Dirección General de Servicios Públicos

- ◆ Superintendencia de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal
- ◆ División de Conciliación Social

- Departamento de Servicios Públicos Remunerados
 - ◆ División de Desechos Sólidos
 - ◆ **División de Cementerios**
 - ◆ **División de Mercados**
 - Unidad de Control de Alimentos
 - Unidad de Mercados Municipales
 - Unidad de Permisos y Ambulantes
 - ◆ División de Asuntos Pecuarios
 - Unidad de Control Animal
 - Unidad de Semovientes

- Departamento de Desarrollo Económico y Empleo
 - ◆ División de Desarrollo Económico
 - Unidad de Turismo
 - Unidad de Desarrollo Económico
 - ◆ División de Maquilas y Empleo

Ver anexo 2. Organigrama de la AMDC

2.7 Funcionarios y Empleados Principales durante el Período Auditado

Dependencia	Jefe	Entrada	Salida
DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS	José Enrique Mahomar Marzuca	07/02/2002	
Superintendencia de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal	Lorenzo Salvador Santos Hernández	21/04/2003	
División de Conciliación Social	Liliam Noemí Carbajal Carvajal	15/02/2002	
Departamento de Servicios Públicos Remunerados	Manuel Antonio Morales Cantor	27/08/2003	01/08/2005
División de Asuntos Pecuarios			
Unidad de Control Animal	Roberto Lagos Ramos	25/03/2002	
Unidad de Semovientes	Oscar Edgardo Figueroa Roque	20/05/2002	
División de Cementerios	Mariano Horacio Torres Méndez	18/03/2002	
División de Desechos Sólidos	Walter Noé Maldonado Maldonado	06/02/2002	
División de Mercados*	Eduardo Enrique Lanza Raudales	06/03/2003	
Unidad de control de alimentos	Jorge Alberto Chávez Maldonado	13/12/1999	
Unidad de Mercados Municipales			
Unidad de Permisos y Ambulantes	Carlos Humberto Cruz Torres	27/05/2002	
Departamento de Desarrollo Económico y Empleo	Mario Arturo Turcios Oreamuno	15/02/2003	30/06/2005
	Marta Regina Banegas Santos	01/07/2005	
División de Desarrollo Económico	Martha Banegas		
Unidad de Turismo	Daniela Patricia Gaborit Camoriano	01/03/2002	
Unidad de Desarrollo Rural	Ernestina Flores		
División de Maquilas y Empleo			
Unidad de Empleos	Teresa Virgilia Chirinos Banegas	06/03/2002	
Unidad de Maquilas	Rafael Raimundo Ortiz Andino	15/02/2002	

* Nota: El nombramiento del Ingeniero Eduardo Lanza es “Jefe de la División de Mercados”, sin embargo funcionalmente no dirige las operaciones de las unidades dependientes de esa división, encargándose únicamente de la función de administración de los mercados municipales (función de la Unidad de Mercados Municipales)

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Evaluación del Ambiente de Control Interno y el Análisis Interno y Externo

Observaciones

1. “No se ha dado a conocer un Código de Ética”

No se ha difundido un Código de Ética entre el personal de la Dirección.¹

La Norma 2.2 del Manual de Normas Generales de Control Interno del TSC, establece que los directivos deben fomentar los valores de integridad y ética, para lo cual, pueden valerse de medios de difusión de la cultura.

La causa principal de esta situación, es que la AMDC y la DGSP no han establecido como prioridad la difusión de este documento, lo cual aumenta la probabilidad de que las actuaciones de los funcionarios y empleados no sean éticamente correctas o de que su conducta sea inadecuada.

2. “Ausencia de procedimiento para resolver conflictos de interés”

La dirección no cuenta con políticas o procedimientos establecidos para prevenir, detectar y corregir posibles conflictos de interés, los cuales son estudiados por comisiones municipales de alto nivel.² Es importante hacer notar que los conflictos de interés existentes afectan negativamente la gestión. La Norma 3.1 del Manual de Normas Generales de Control Interno del TSC, establece que la administración debe identificar y evaluar los riesgos derivados de los factores ambientales que afectan a la institución, así como emprender las medidas pertinentes para que ésta afronte exitosamente los riesgos.

¹ Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno. Preguntas 1 y 2

² Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno. Pregunta 3

La principal causa de esta situación es que no se ha dado prioridad a la elaboración de estos procedimientos, lo cual puede producir ineficacia en la solución de los problemas, desperdicio de recursos, daños ambientales y pérdida de ingresos a la AMDC.

3. “El Organigrama de la DGSP se encuentra incompleto”

El organigrama de La Dirección no está completo ya que existen varias dependencias que no están incluidas en el mismo, como la División de Conciliación Social y las unidades que dependen de las demás divisiones.³ Se detectó que la División de Mercados no cuenta con una persona responsable de las tres unidades que la conforman. Según opiniones de expertos en diseño de las organizaciones, la estructura de la organización debe designar las relaciones formales de reporte, incluso el número de niveles en la estructura jerárquica⁴.

La causa de esta situación es que la DGSP utiliza el organigrama general de la AMDC, el cual no indica todos los niveles de la estructura organizacional, y no ha dado prioridad a la disponibilidad de un organigrama más detallado que indique todas sus dependencias, impidiendo que se tenga claro la jerarquía, funciones o relaciones de las unidades, además, se dificulta la coordinación de las actividades entre las partes superiores e inferiores de La Dirección.

4. “No se ha definido, ni comunicado adecuadamente las políticas, procedimientos, límites de autoridad y responsabilidades”

Los límites de *autoridad* no están bien definidos por escrito, ni se han comunicado apropiadamente.⁵ No se utilizan métodos formales para *comunicar las políticas y procedimientos* de la organización.⁶ Asimismo, se detectó que La Dirección no cuenta con un manual de funciones para comunicar las *responsabilidades* a su

³ Ver Anexo 2. Organigrama y Anexo 5. Nota del 15-08-2005

⁴ Fuente: Teoría y Diseño organizacional, Richard L. Daft, pagina 202

⁵ Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno, pregunta 7

⁶ Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno, pregunta 9

personal.⁷ La Norma 2.5 del Manual de Normas Generales de Control Interno del Tribunal Superior de Cuentas, establece que se debe asignar por escrito la autoridad necesaria a los funcionarios para que pueda tomar decisiones y emprender acciones oportunas. La Norma 2.8, establece que los servidores deben observar las políticas institucionales que hayan sido emitidas y divulgadas por los superiores jerárquicos. La Norma 4.5, establece que las instrucciones que se impartan a cada uno de los funcionarios [y empleados] de la institución deben darse por escrito y mantenerse de forma ordenada, actualizada y accesible.

La causa de esta situación es que no se ha dado prioridad a la definición por escrito y la comunicación de estas herramientas. Al no definir y comunicar los límites de autoridad de cada cargo, se favorece la creación de conflictos y la ineficacia de los funcionarios. Sin documentos que indiquen las políticas y procedimientos a ser utilizados, el personal no cuenta con parámetros a seguir para el desarrollo de sus actividades. Por último, al no existir un Manual de Funciones, algunas actividades pueden no ser realizadas.

5. “Debilidades en la administración del recurso humano”

La Dirección no tiene participación en el proceso de contratación del personal a su cargo.⁸ Asimismo, se detectó que la Dirección, no brinda entrenamiento o capacitación a su personal.⁹ No se cuenta con un proceso organizado de evaluación de desempeño ni con políticas de incentivos a los empleados.

La Norma 2.3 del Manual de Normas Generales de Control Interno del Tribunal Superior de Cuentas, establece que se debe diseñar y poner a operar un proceso que garantice la adquisición y mantenimiento de personal idóneo.

La principal causa de estas situaciones es que no se ha dado prioridad a los aspectos relacionados con el recurso humano de la Dirección. Además, existe un proceso de contratación centralizado de parte de la AMDC. Esta exclusión, no

⁷ Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno, pregunta 10

⁸ Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno. Pregunta 13

⁹ Ver Anexo 3. Entrevista de Ambiente de Control Interno. Preguntas 14 y 19

permite a La Dirección, evaluar a los aspirantes a cargos dentro de la misma, provocando la posible la contratación de personal no idóneo. La falta de programas de entrenamiento y capacitación, provocan el desaprovechamiento del potencial del recurso humano asignado. Al no realizarse evaluaciones de la gestión de cada empleado, existe indisponibilidad de información que sirva para iniciar el proceso de mejora de su desempeño, de igual forma, se impide la identificación y compensación del personal que se ha desempeñado con un alto nivel, lo que puede provocar desanimo e incluso ineficiencia.

6. “Existencia de debilidades organizacionales”

Mediante entrevista con el Director General de Servicios Públicos, se detectaron las siguientes debilidades de la Dirección,¹⁰ para las cuales se indican mejores prácticas administrativas:¹¹

1. La Dirección no cuenta con un Plan Estratégico que guíe sus operaciones en el largo plazo, ni con un análisis FODA que permita tener una visión amplia del entorno interno y externo. Según opiniones de expertos, se debe establecer claramente la Misión, la cual describe la visión, los valores, creencias y la razón de ser de La Dirección, asimismo, la estrategia para la excelencia organizacional incluye como componente la visión de largo plazo, la cual debe plasmarse en un plan estratégico. Todo el proceso de dirección debe comenzar con la evaluación FODA.
2. No se cuenta con indicadores para medir los resultados y evaluar la gestión en términos de eficiencia, eficacia y economía. La Norma 3.3 del Manual de Normas Generales de Control Interno establece que los planes de la institución deben establecer los indicadores que la administración usará para dar seguimiento al avance en el cumplimiento de esos planes.

¹⁰ Ver Anexo 4. Entrevista de Análisis Interno y Externo.

¹¹ Fuente de Opiniones de Expertos: Teoría y Diseño Organizacional, Richard L. Daft, Sexta Edición.

3. La Dirección no mide el grado de satisfacción de los clientes ni realiza estudios del impacto social y ambiental que produce su actividad, con el fin de evaluar el beneficio producido. Según expertos, las organizaciones excelentes están impulsadas por los clientes y se encaminan a cumplir con sus necesidades, por lo que se debe conocer el grado de satisfacción y el impacto que la labor de la DGSP tiene en el Distrito Central.
4. No se ha realizado un análisis del Plan de Nacional de Gobierno, las medidas económicas y sociales implantadas por el Estado, las tendencias nacionales o internacionales, que inciden o pueden incidir de manera positiva o negativa en las operaciones de la Dirección. Según expertos, las organizaciones deben enfrentar y manejar la incertidumbre para ser efectivas, siendo la incertidumbre la falta de información suficiente sobre factores externos.
5. No existe un mandato legal suficiente o adecuado que permita realizar las operaciones con la legalidad necesaria. Específicamente, la División de Cementerios no cuenta con un reglamento específico que regule sus operaciones. Según el artículo 25 de la Ley de Municipalidades, es atribución de la Corporación Municipal, crear, reformar y derogar los instrumentos normativos locales de conformidad con esa ley.

La causa de estas situaciones es que no se ha establecido como prioridad, la aplicación de estas técnicas administrativas, esto produce estancamiento de La Dirección, impidiendo la mejora organizacional.

Existe una amenaza para la DGSP, ya que la adecuada gestión de las operaciones, depende del equipo de administración que se establezca en los años subsiguientes. Específicamente, en el caso del cambio de gobierno que se dará a inicios de 2006, el establecimiento de una nueva administración puede afectar de forma negativa o positiva la gestión, por lo que para obtener una mejora, los funcionarios deberán adoptar un sistema administrativo adecuado y atender las recomendaciones realizadas por las entidades auditoras.

7. “La Dirección no tiene un enfoque adecuado con respecto a la elaboración de planes operativos”

Los documentos presentados como planes operativos fueron los siguientes:

- Año 2003: Documento 1. “Plan Operativo Anual 2003”
Documento 2. “Variables de Evaluación y Gestión”
- Año 2004: “Variables de Evaluación y Gestión”
- Año 2005: “Plan de Inversión Trimestre I, 2005”

Estos no están elaborados en forma consistente en los períodos auditados, ya que no incluyen los mismos componentes, entre un período y otro.

Algunos de estos documentos no presentan las metas precisas ni los indicadores para evaluar la gestión, no definen los recursos no financieros a ser utilizados; solamente para el 2003, se indican los períodos de ejecución de las actividades. Algunos no están fechados, ni firmados por quien los elabora, revisa y aprueba. Aunado a esto, su nombre, no indica explícitamente que sean planes operativos.

Es importante resaltar, que a pesar de que estos documentos fueron presentados como los Planes de la DGSP, no contienen la totalidad de las operaciones más importantes de las divisiones. Por ejemplo, para los años 2003 y 2004, no se planifican las actividades a realizar por la Unidad de Control de Alimentos. El documento de 2005, por ser un plan de inversión (como lo dice su nombre), no incluye ninguna actividad a ser realizada por las Divisiones de Mercados y Cementerios.

El artículo 6 de la Ley de Administración Pública, indica que la planificación es el principio rector de este tipo de administración. La Ley de Planificación, establece en su artículo 4, que los planes deben establecer las características de los problemas existentes, los recursos disponibles, los proyectos específicos, así como, las metas cuantitativas para alcanzar los objetivos.

La causa de las inconsistencias y debilidades de estos documentos es que no se tienen lineamientos técnicos claros sobre su elaboración. Esto puede producir fallas en la ejecución de labores y dificultad en el proceso de evaluación. La falta de planificación de algunas actividades regulares, hace que la gestión con respecto a estas acciones no pueda ser evaluada, de igual forma, al no estar plasmadas en los planes, se excluyen de la medición de la eficiencia y eficacia.

8. “La Dirección no tiene un enfoque adecuado con respecto a la elaboración de informes de actividades”

El Informe de Actividades Realizadas presentado por parte de la DGSP (Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, Período 2002-2004), es un consolidado en el que se indican las actividades llevadas a cabo durante los años 2002 – 2004 por varias unidades de la AMDC. En éste, se exponen de manera general, las acciones realizadas en los 11 mercados y en los 4 cementerios municipales, sin especificar en que año se realizó cada una de estas acciones. El documento no profundiza o no expone de manera cuantitativa las actividades llevadas a cabo.¹² Además, la información detallada en este documento, no indica los avances realizados en las actividades plasmadas en los Planes Operativos Anuales. No se presentó informe de labores de 2005.

La norma 6.2 del Manual de Normas Generales de Control Interno, establece que La Dirección debe efectuar una evaluación permanente de la gestión, con base en los planes y las disposiciones normativas vigentes. La norma 5.6 indica que se debe mantener en archivo, los documentos que deban ser conservados en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, incluyendo los informes administrativos y de gestión con sus fuentes de sustento.

Esta situación se debe a la falta de aplicación de lineamientos técnicos para elaborar estos documentos informativos y de comparación entre las actividades

¹² Ver Anexo 6. Páginas del Documento “Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, período 2002-2004”

realizadas y los objetivos planificados, produciendo desinformación y desconocimiento del grado de cumplimiento de las diferentes unidades con respecto a las actividades planificadas.

Conclusiones

Conclusión 1 (Observaciones 1-6)

Las practicas administrativas de la DGSP, presentan debilidades. La AMDC en conjunto con la DGSP, no han difundido los valores, políticas, procedimientos, códigos, manuales y otras directrices, mediante comunicación escrita a todos los empleados de la DGSP, a fin de establecer claramente los lineamientos y obtener mejores resultados en la gestión. Asimismo, no se ha realizado un análisis del ambiente externo e interno ni una planificación a largo plazo que permita el desarrollo de La Dirección. Se ha obviado la opinión de la ciudadanía con relación a la gestión de la DGSP. El Mandato legal por el cual se rigen la División de Mercados y Cementerios no es óptimo.

Conclusión 2 (Observaciones 7 y 8)

Los planes operativos e informes de actividades presentados por la DGSP, muestran debilidades que deben ser corregidas a fin de que se cuente con instrumentos adecuados para los procesos de seguimiento y evaluación.

Recomendaciones

Recomendación 1 (Conclusión 1)

Al alcalde municipal:

Instruir a quien corresponda, elaborar (en caso de que no existan), difundir entre el personal de la DGSP y asegurar la aplicación y disponibilidad de los siguientes documentos:

- Código de Ética
- Procedimiento para Solución de Conflictos
- Organigrama Actual Completo de la Dirección
- Políticas de La Dirección
- Manual de Procedimientos de la Dirección
- Definición de Límites de Autoridad de la Dirección
- Manual de Funciones de la Dirección
- Sistema de Capacitación, Evaluación y Compensación de los Empleados
- Plan Estratégico de la Dirección (Partir de análisis FODA)
- Sistema de Medición de la Satisfacción del Cliente
- Indicadores de la Dirección
- Reglamento de Cementerios Municipales
- Revisar la legislación relativa a los Mercados Municipales

Recomendación 2 (Conclusión 2)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se considera importante que se cuente con información exclusiva de La Dirección en la que se amplíe la información contenida en los informes consolidados. Se deben elaborar los Planes Operativos, incluyendo tanto las inversiones como todos los procesos o actividades relevantes a ser llevadas a cabo por las



diferentes dependencias. Los planes operativos deben incluir los componentes necesarios que sirvan como guía a las unidades ejecutoras y que a la vez, sean insumos para el proceso de evaluación. Además, estos componentes deben ser estandarizados entre dependencias y períodos, no obstante, debe existir flexibilidad ante los procesos de mejora.

Los informes de actividades realizadas, deben establecer una comparación, entre las actividades planificadas en los planes operativos y las actividades ejecutadas, por lo que debe elaborarse un informe de actividades referente a cada plan operativo. La Dirección debe contar con informes que sustenten la ejecución de las actividades realizadas.

3.2 División de Mercados

A. Evaluación del Cumplimiento de Metas y Objetivos (Observaciones)

A1. “No se ejecutaron algunos proyectos o actividades del rubro Mercados, establecidas en el POA 2003, asimismo no se documentó adecuadamente la gestión de los proyectos ejecutados”

Las actividades a realizar por parte de la DGSP con respecto al rubro Mercados, plasmadas en el POA 2003, fueron la ejecución de dos proyectos: La adquisición de un Terreno para la Construcción del Mercado Séptima Avenida y el Proyecto de Seguridad y Limpieza de Ventas Ambulantes. Se estimaron los costos de estos proyectos en L 35,000,000 y L 42,340,000 respectivamente, los cuales serían financiados en un 100% con fondos de la AMDC.¹³

Al final de 2003 se habían destinado L 42,618,742.30 a la cuenta Bienes Capitalizables de la División de Mercados, utilizándose estos fondos, en su mayoría, en contratos relacionados con el proyecto de Seguridad y Limpieza de Ventas Ambulantes. Sin embargo, como se menciona a continuación, dicho proyecto no fue cumplido en su totalidad, faltando eficiencia y economía en las operaciones.

El Informe de Actividades Realizadas, presentado por la DGSP (Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, Período 2002 – 2004), no hace alusión clara de los avances logrados en los dos proyectos programados.¹⁴

La ejecución del proyecto “Adquisición de Terreno para la Construcción del Mercado Séptima Avenida”, fue reasignada a la Secretaría Ejecutiva de la AMDC, colaborando la DGSP en las gestiones realizadas para conseguir financiamiento mediante la banca privada.

¹³ Ver Anexo 7. Páginas del documento “POA 2003”

¹⁴ Ver Anexo 6. Páginas del Documento “Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, período 2002-2004”

El segundo proyecto, “Seguridad y Limpieza de Ventas Ambulantes”, se dividía en 2003, en 18 sub proyectos,¹⁵ 14 asignados a la División de Mercados y 4 a la Jefatura de la Dirección. De estos 18, se reprogramaron 9 en el POA 2004 (8 de la División de Mercados y 1 de la Jefatura), a los que se les denominó “Proyectos de Arrastre del 2003”¹⁶.

Según lo informado por las autoridades de la DGSP, se han realizado a agosto de 2005, 5 de los 18 sub proyectos y uno se encuentra en ejecución. La Dirección afirmó mediante nota que los sub proyectos se encuentran en el siguiente estado:¹⁷

Tabla 1. Estado del Proyecto Seguridad y Limpieza de Ventas Ambulantes, al 15-08-2005

Sub Proyecto	Programado en POA		Estado al 15-08-2005
	2003	2004	
13.1 Ampliación del Mercado Primera Avenida	Si	No	Ejecutado*
13.2 Construcción Mdo. El Pantanal	Si	Arrastre	No Ejecutado
13.3 Reordenamiento Calle Peatonal	Si	Arrastre	Ejecutado*
13.4 Reubicación de Vendedores del Hospital IHSS La Granja	Si	No	No Ejecutado
13.5 Reubicación vendedores vehículos El Obelisco	Si	No	No Ejecutado
13.6 Vigilancia de vías públicas recuperadas	Si	Arrastre	Ejecutado*
13.7 Pavimentación parqueo Mercado Álvarez.	Si	Arrastre	No Ejecutado
13.8 Habilitación del Parqueo del Mercado Zonal Belén	Si	No	No Ejecutado
13.9 Instalación de medidores de energía eléctrica	Si	Arrastre	En Ejecución
13.10 Limpieza Mercados Municipales (Emergencia Lluvias)	Si	Arrastre	Ejecutado*
13.11 Seguridad en los mercados Jacaleapa y Zonal Belén	Si	Arrastre	Ejecutado*
13.12 Plaza El Estadio	Si	No	No Ejecutado
13.13 Reubicación vendedores Hospital San Felipe	Si	No	No Ejecutado
13.14 Rampla Zonal Belén	Si	Arrastre	No Ejecutado
13.15 Plaza Kennedy (DGSP)	Si	No	No Ejecutado
13.16 Rehabilitación Escuela Los Pinos (DGSP)	Si	No	No Ejecutado
13.17 Habilitación Callejones Flor del Campo (DGSP)	Si	Arrastre	No Ejecutado
13.18 Cooperación Escuelas Rurales (DGSP)	Si	No	No Ejecutado

*Nota: No fue especificado, el año en el que se ejecutaron los proyectos.

Al indagar sobre los sub proyectos ejecutados y solicitar el informe de cada uno de estos, la Dirección indicó que no se documentó su ejecución en informes

¹⁵ Ver Anexo 8. Páginas del documento “Variables de Evaluación y Gestión”

¹⁶ Ver Anexo 8. Páginas del documento “Variables de Evaluación y Gestión”

¹⁷ Ver Anexo 5. Nota del 15-08-2005

específicos, presentando como evidencia de estos trabajos, documentación dispersa, de la cual, se detalla a continuación la más relevante:

Tabla 2. Evidencia presentada con respecto a los proyectos 2003 ejecutados

13.1 Ampliación del Mercado Primera Avenida.	Fichas de registro de vendedores, Resúmenes de Contratos de Arrendamiento de terrenos en la Primera Avenida, a ser utilizados para ubicar a vendedores. Esta información corresponde a 2003.
13.3 Reordenamiento Calle Peatonal	Correspondencia interna, en la que los supervisores de la División de Permisos y Ambulantes, informan a sus superiores, sobre las actividades de supervisión y reordenamiento de los vendedores en la Calle Peatonal. Se presentaron tres documentos de este tipo, los cuales abarcan el período del 6 de octubre de 2003 al 6 de enero de 2004. La información de 2004 fue muy dispersa. También se presentó correspondencia interna de 2003, en la que se informa de la supervisión realizada al personal de las microempresas contratadas para realizar labores de vigilancia, mas no se informa de la gestión de estas microempresas.
13.6 Vigilancia de Vías Públicas Recuperadas.	Correspondencia interna, en la que los supervisores de la División de Permisos y Ambulantes, informan a sus superiores, sobre la supervisión realizada al personal de las microempresas contratadas para realizar la vigilancia de las vías publicas en diferentes puntos de la ciudad en 2003, informando también sobre actividades de supervisión, ordenamiento y desalojo realizadas por el personal de la División de Permisos y Ambulantes, durante 2003 y 2004.
13.9 Instalación de Medidores de Energía Eléctrica.	Se informó mediante nota del 28 de septiembre de 2005, que este proyecto no se ejecutó.
13.10 Limpieza Mercados Municipales (Emergencia por lluvias).	Se presentaron fotografías de limpieza en 3 mercados, las cuales no tienen fecha. Se presentaron informes en los que el personal de la Unidad de Permisos y Ambulantes, colaboró en las acciones de emergencia por lluvias en diferentes puntos de la ciudad durante 2003 y 2004, mas no se presentaron las actividades realizadas en cuanto a limpieza en los mercados por emergencias.
13.11 Seguridad en los mercados Jacaleapa y Zonal Belén	Correspondencia interna, en la que se informa de la supervisión realizada al personal de las microempresas contratadas para realizar la vigilancia durante 2003. La Dirección informó que esta actividad se dio durante 2002 y 2003 y luego de este año se discontinuó. (Nota del 28 de septiembre de 2005)

Es importante hacer notar, que si bien, esta documentación evidencia en cierta forma que hubo actividad con respecto a estos proyectos, no refleja de manera

ordenada y contundente los detalles de la ejecución de estos sub proyectos o actividades, ni la eficiencia, eficacia y economía de la gestión.

Tomando en cuenta la evidencia dispersa presentada, y aclarando que esta no presenta las características necesarias para dictaminar sobre la gestión realizada en cada subproyecto, los niveles de efectividad y eficiencia de la DGSP en 2003 con respecto al Proyecto Seguridad y Limpieza de Ventas Ambulantes, serian los detallados a continuación, sin embargo, como se mencionó, no pueden ser completamente verificables debido a las deficiencias en los sistemas de información:¹⁸

Niveles de Efectividad y Eficiencia Año 2003 de la DGSP respecto al Proyecto Seguridad y Limpieza de Ventas Ambulantes			
	División de Mercados	Jefatura DGSP	DGSP
Sub Proyectos Programados	14	4	18
Sub Proyectos Ejecutados	5	0	5
Efectividad	36%	0%	28%
Eficiencia (recurso tiempo)	36%	0%	28%

Se observa que aún tomando en consideración, la inadecuada evidencia presentada, los niveles de efectividad y eficiencia son bajos.

El incumplimiento de las actividades planeadas, puede ser causado principalmente por la falta de organización y planificación al interior de la DGSP, perjudicando al sector comercial, al no realizar obras necesarias para el desarrollo adecuado de los Mercados Municipales, que mejoren las condiciones ambientales, de infraestructura y sociales. Por consiguiente, se perjudica a comerciantes, clientes y a la imagen de la ciudad ante la población y visitantes.

¹⁸ Ver Anexo 9. Cálculo de Eficiencia y Eficacia.

A2. “No se ejecutaron algunos proyectos o actividades del Rubro Mercados, establecidas en el POA 2004, asimismo no se documentó adecuadamente la gestión de los proyectos ejecutados”

Las actividades a realizar por parte de la DGSP con respecto al rubro Mercados, plasmadas en el documento “Variables de Evaluación y Gestión” (POA 2004), fueron la ejecución de diez proyectos nuevos, los cuales tendrían un costo total de L 3,720,000¹⁹ y la ejecución de los 9 proyectos de arrastre del 2003, mencionados anteriormente (Ver Tabla 1). No se pudo obtener información de la ejecución presupuestaria del año 2004.

El Informe de Actividades Realizadas, presentado por parte de la DGSP (Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, Período 2002 – 2004), no hace alusión clara de los avances logrados en estos proyectos.²⁰

Con respecto a los nueve proyectos de arrastre del 2003, como se menciona anteriormente, la Dirección presentó información dispersa. En la Tabla 2, se indica que durante 2004, se realizaron actividades referentes a 3 de estos proyectos, asignados a la División de Mercados. (Reordenamiento Calle Peatonal, Vigilancia de Vías Públicas recuperadas y Limpieza de Mercados Municipales por emergencia de lluvias). Según lo informado por las autoridades de la DGSP, solamente dos de los proyectos nuevos fueron ejecutados:²¹ Fumigación y Limpieza Periódica en Mercados y Reparaciones Generales en Mercado San Pablo. Al requerirse los informes sobre la ejecución de estos dos proyectos, nuevamente la Dirección presentó información dispersa, de la cual se presenta a continuación la más relevante:

¹⁹ Ver Anexo 8. Páginas del documento “Variables de Evaluación y Gestión”

²⁰ Ver Anexo 6. Páginas del Documento “Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, período 2002-2004”

²¹ Ver Anexo 10. Nota del 28-septiembre-2005

Tabla 3. Evidencia presentada con respecto a los proyectos 2004 ejecutados

Fumigación y limpieza	y	Reportes de Operativos de Fumigación
Reparaciones en mercado Pablo.	San	Se presentaron notas en las que se plantean actividades de reparación en varios mercados, solicitudes para reparación de tuberías, techos, etc.

Tomando en cuenta la evidencia dispersa presentada, los niveles de efectividad y eficiencia de la DGSP en 2004 con respecto al rubro Mercados, serian los detallados a continuación, sin embargo, como se mencionó, no pueden ser completamente verificables debido a las deficiencias en los sistemas de información:²²

Niveles de Efectividad y Eficiencia Año 2004 de la DGSP respecto al rubro MERCADOS			
	Proyectos de Arrastre	Nuevos Proyectos	Total Proyectos 2004
Proyectos Programados	9	10	19
Proyectos Ejecutados	3	2	5
Efectividad	33%	20%	26%
Eficiencia (recurso tiempo)	17%	20%	26%

Se observa que aún tomando en consideración, la inadecuada evidencia presentada, los niveles de efectividad y eficiencia son bajos.

El incumplimiento de los planes, puede deberse a falta de organización y planificación al interior de la División de Mercados o de la DGSP. No se pudo confirmar que el incumplimiento se haya debido a falta de apoyo financiero ya que esta información no fue proporcionada por los encargados de su manejo. Esta situación produce perjuicio al sector comercial, al no realizar obras necesarias para el desarrollo adecuado de los Mercados Municipales.

²² Ver Anexo 9. Cálculo de Eficiencia y Eficacia

A3. “No fueron alcanzadas las metas del primer trimestre de 2005, con respecto al rubro Mercados”

El documento presentado por la Dirección como POA 2005 (Plan de Inversión trimestre I, 2005), no contiene actividades a ser ejecutadas por la División de Mercados. Con respecto a este rubro, este documento establece la ejecución de tres proyectos a realizarse por parte de la Secretaría Ejecutiva en conjunto con la Dirección General de Servicios Públicos: la construcción de los Mercados Perisur, Séptima Avenida y La Isla.²³ No fue entregado a la comisión el informe de actividades realizadas durante los primeros dos trimestres de 2005. Sin embargo, la Dirección informó que estos proyectos han sido manejados por la Secretaría Ejecutiva, participando la Dirección en la gestión de financiamiento ante la banca privada nacional para los últimos dos proyectos, lo que fue comprobado, mediante la revisión de notas y otros documentos relacionados con estas gestiones. En referencia al proyecto Mercado Perisur, se constató mediante inspección de campo, que no se ha iniciado la construcción del mismo. Según lo informado por la Dirección, el financiamiento fue gestionado por una empresa privada y aprobado por el BCIE en febrero de 2005 por un monto de US \$ 7.8 millones. Por lo anterior, se concluye que las metas planificadas en el documento mencionado no fueron cumplidas en el tiempo establecido.

B. Evaluación del Cumplimiento de Legalidad (Observaciones)

B1. “Del incumplimiento de las normativas en el Mercado Álvarez”

En el mercado Álvarez se presenta una deficiencia seria: los locatarios utilizan los locales como bodegas para la mercadería y las ventas las hacen en las afueras del mercado.

El Reglamento de Mercados en su artículo 37 establece que los adjudicatarios están obligados a mantener abierto diariamente su puesto.

²³ Ver Anexo 11. Página del Documento “Plan de Inversión, Trimestre I 2005”

Esta situación es causada por la negligencia de las autoridades para aplicar las disposiciones legales. El que los locatarios de los mercados salgan a vender la mercadería a la vía pública produce serios problemas de circulación vial tanto para los peatones como para los vehículos. Además contribuyen a incrementar el problema de congestión y contaminación producido generalmente por los vendedores informales.

B2. “Debilidades en el control de ambiental de los puestos y en el sistema de tarifas”

De los 5,462 lotes que existen en la actualidad en los mercados municipales del Distrito Central, no se tiene un recuento de cuantos trabajan bajo las disposiciones y consideraciones estipuladas en la legislación del país, tanto higiénicas, como ambientales, pues a pesar de que los registros han sido actualizados, las condiciones de cada uno de los locales no han sido intervenidas por el personal de esta dependencia administrativa.

Uno de los mayores problemas encontrados durante la inspección fue que la división de mercados no cuenta con una metodología sistematizada y técnica para estimar las tarifas a cobrar a cada locatario. Según información y entrevista con el encargado de la división de mercados, esta tarifa estaba establecida por administraciones anteriores y solo en el caso del mercado Álvarez se llegó a un consenso para definir una nueva tarifa de pago por mantenimiento y administración del mismo. No se presentó información sobre la metodología a seguir para determinar las cuotas cobradas a los locatarios a pesar de que se solicitó información al respecto, mediante oficio 08/2005/DARNA dirigido al Ingeniero Eduardo Lanza.

El Reglamento de Mercados del Consejo Metropolitano del DC, establece en su artículo 43 que la Comisión de Mercados debe proponer las tarifas, asimismo, el artículo 44 indica que el valor a cobrar se basará en la renta del terreno, costo del

edificio, costo de operación del mercado y que este valor debe ser actualizado de acuerdo a los estudios de rentabilidad que se elaboren.

B3. “De la exposición de carnes en los mercados”

Las carnicerías disponen la carne en ganchos fuera de sus respectivos locales, estorbando el paso de los clientes y exponiendo el producto y los pasillos a contaminación.

En ciertos casos, se observó personal de este rubro trabajando sin la vestimenta adecuada. (Ver anexo fotográfico. Fotografías 35-36- 44-45-46-47)

El Reglamento de Mercados establece en su artículo 57 que todas las personas que se ocupan de la venta de comestibles y otros productos similares en mercados estarán obligadas a usar botas, gorras y utensilios, los cuales deberán conservarse siempre limpios. El artículo 58 indica que los expendedores de carnes cuidaran de los garfios para colgar el producto para que se mantenga siempre libre de los pasillos o corredores.

Estas situaciones se deben a la negligencia por parte de las autoridades de los mercados, con lo que se promueve la contaminación de los productos cárnicos por manipulación inadecuada de empleados y transeúntes de los pasillos y se obstruye y contamina asimismo la circulación de los mercados.

B4. “Las zonas de carga no presentan condiciones adecuadas”

Se corroboró que en algunos mercados, las zonas de descarga no existen previo diseño, sino que las mismas son improvisadas y muchas veces esto es lo que produce desorden y tráfico en las cercanías o en el área de influencia de los mercados en la ciudad capital. No se presentaron planos de delimitación para las zonas de descargas, a pesar de haber sido solicitados mediante oficio 1568-2005-DE.

El Manual Operación y Mantenimiento de Mercados Municipales del FHIS, el cual es una guía apropiada para el manejo de mercados en todos los municipios del

país, establece en su sección 1, capítulo V que el área de carga y descarga es una de las áreas básicas para el funcionamiento de un mercado y establece de igual forma las características que debe tener dicha zona.

No ha existido una política de ordenamiento que asegure que los mercados cuenten con zonas de carga adecuadas y correctamente delimitadas.

Al no existir estos sitios de descarga previamente establecidos se incumple con las especificaciones y medidas de higiene para la protección de los productos, ya que generalmente en la actualidad estas zonas de descargas esta cercanas a los depósitos de basura (contenedores) o se realizan según la conveniencia de los comerciantes, también se producen serios problemas por la obstaculización de las calles y la circulación fluida se ve interrumpida e incluso se pueden producir accidentes.

B5. “De la vigilancia en los mercados municipales”

La mayoría de los mercados presentan serias deficiencias de disponibilidad o suficiencia de personal de seguridad el cual en la mayoría de los casos no tiene capacidad de controlar y vigilar los perímetros dentro y fuera de cada mercado municipal. Asimismo se verificó que los guardias de seguridad no están provistos de todo el equipo necesario para realizar su trabajo.

El Reglamento de Mercados establece en su artículo 1 que es responsabilidad del Departamento de Mercados la vigilancia y regulación del funcionamiento del servicio público en los mercados. El Instructivo para el Control y Ordenamiento de Vendedores Informales en el Municipio del Distrito Central establece en su artículo 35, inciso b que será responsabilidad de la DGSP brindar los servicios de seguridad las 24 horas del día en los mercados municipales.

Estas situaciones son debidas a que no se ha dado prioridad al establecimiento de una vigilancia adecuada en los mercados municipales, lo cual produce inseguridad dentro de estos establecimientos y por consiguiente actos delictivos que afectan tanto a los clientes como a los locatarios.

B6. “De los operativos de fumigación”

Según información revisada, la actividad de fumigación fue llevada a cabo en conjunto con el personal de la Secretaria de Salud, estas han sido ejecutados en la medida de lo posible con los instrumentos adecuados, lo cual ha tenido como resultado la erradicación de patógenos dentro de los perímetros correspondientes de cada Mercado. Por otra parte, los administradores de los mercados indicaron que los operativos de fumigación son realizados en su mayoría por esa Secretaría y no por la AMDC. Al realizar las entrevistas con varios administradores se detectó que la periodicidad de las fumigaciones tiene mucha variación. Estas situaciones se consideran inadecuadas ya que la actividad debe ser llevada a cabo por la AMDC, la cual debe destinar un presupuesto para esa actividad y realizarla de forma periódica. Se hace la observación puntual que según el criterio de los locatarios de los mercados, la AMDC representada por el personal de la DGSP no se proyecta en relación a las actividades de fumigación, ya que atribuyen esta actividad únicamente a la presencia de personal de la Secretaria de Salud.

El Reglamento de Mercados del Consejo Metropolitano del DC, establece en su artículo 59 que es deber de la AMDC realizar periódicamente acciones en función de la desratización, desinfección y fumigación.

La fumigación de los mercados, de no ser realizada adecuadamente y con la periodicidad necesaria favorece el desarrollo de plagas pues las zonas de los mercados son propicias para brindar los hábitat para vectores y patógenos.

B7. “Del aseo y mantenimiento de los mercados municipales”

Se observaron las siguientes condiciones inadecuadas en los mercados:

- Algunos locales no presentan buenas condiciones de higiene, evidenciado lo anterior en la suciedad encontrada en las paredes de estos locales.
- La mayoría de los mercados no se encuentran adecuadamente pintados y algunos de sus locales presentan la misma carencia de mantenimiento.

- La mayoría de los baños se encontraron en condiciones inadecuadas de aseo y funcionamiento.
- Se verificó la existencia de residuos líquidos y basura tirada en el suelo de algunos mercados.
- La condición de la red eléctrica de los mercados no es ideal ya que los cables están dispuestos de manera desordenada atentando contra la seguridad de los locales y el establecimiento en general. Además no se tiene certeza de que la capacidad de carga del sistema sea el adecuado a la demanda del mercado (anexo fotografías 4-5-6-7-8-9-17-18-20-31-32-33)
- La condición del sistema de drenaje y alcantarillado es inadecuada en varios mercados.

De acuerdo al artículo 53 del Reglamento de Mercados está terminantemente prohibido botar basura fuera de los sitios señalados para este fin, basuras, aguas sucias y residuos de cualquier clase. Los contraventores pagaran una multa que señalará la Administración del Mercado. El artículo 60 establece que mantenimiento y pintura del edificio debe ser llevado a cabo por cuenta del Departamento de Mercados, el mantenimiento del puesto de cada quien por los arrendatarios bajo la supervisión del administrador del mercado. El artículo 61 indica que debe realizarse una vez a la semana las limpiezas generales para controlar los vectores. El artículo 62 establece que los baños y servicios sanitarios deberán estar en condiciones idóneas de limpieza y se encargara del cumplimiento de dicha actividad la administración municipal.

La causa de las condiciones inadecuadas de aseo y algunas condiciones inadecuadas de mantenimiento es la indiferencia de las autoridades y locatarios de los mercados.

Esta problemática produce seria contaminación de los productos vendidos y daños a la salud de la ciudadanía que transita y hace uso de dichos servicios. El inadecuado estado de la red eléctrica puede producir grandes daños monetarios e

incluso pérdidas humanas en caso de producirse un incendio. Se anexan fotografías de las condiciones en que se mantienen algunos de los servicios básicos necesarios en los mercados (alcantarillado sanitario, alumbrado eléctrico, servicios de recolección de basura, servicios sanitarios, etc.)

B8. “Del tratamiento de los residuos sólidos en los mercados municipales”

Se encontraron las siguientes deficiencias relativas a la gestión de residuos:

- Los administradores de varios mercados manifestaron que los vehículos colectores de basura no frecuentan los establecimientos con la regularidad necesaria por lo que existe contaminación del aire y suelo por el exceso de residuos.
- Se observó en algunos mercados que el suelo de las áreas cercanas a los colectores se encuentran contaminados con residuos, aun cuando los colectores no están llenos.
- Algunos colectores están colocados en sitios inadecuados, frente a locales de ventas, lo cual ahuyenta a los consumidores debido a los malos olores emanados y puede producir contaminación de los productos y enfermedades de locatarios y visitantes.
- Al encontrarse los colectores en sitios improvisados se producen serios problemas como es el caso del mercado San Miguel, en el cual el colector se encuentra en el interior del mercado y lejos de un acceso cercano al exterior, por lo que los empleados recolectores de los residuos deben transportar la basura a través del mercado, lo que produce esparcimiento de los contaminantes. Al momento de la inspección el recipiente se encontraba destapado favoreciendo la contaminación por bacterias y microorganismos patógenos. anexo fotografia10-11-12-13-14-16)
- En algunos mercados no existen colectores para residuos. Tal es el caso de los mercados Colón, Álvarez y San Isidro, por lo que los desechos de estos mercados son enviados a un colector ubicado en las orillas del río Choluteca,

específicamente en el campo Motagua. Debido a que los residuos de estos tres mercados son llevados a este solo colector, se contaminan los alrededores de estos mercados por la insuficiencia de estos recipientes, lo que produce contaminación del suelo, aire y agua de los ríos aledaños.

- La gestión de los residuos sólidos presenta serias deficiencias ya que los anteriores no reciben un tratamiento adecuado durante la recolección, almacenamiento y transporte dentro de los mercados. No existen iniciativas de programas de reciclaje o reutilización de la basura. Es importante hacer notar que incluso algunos administradores no conocen el sitio exacto de la disposición final de los residuos producidos.

Los residuos generados en los mercados son de carácter “no peligroso”, sin embargo pueden causar daños ambientales, por ejemplo, la sangre derivada de la actividad de las carnicerías representa en sí un agente contaminante del ambiente y un foco de atracción de insectos y roedores. La problemática de la eliminación de los residuos y desechos sólidos es uno de los mayores conflictos a los que se enfrentan los administradores de los mercados. Prestar un servicio adecuado para la gran y creciente demanda de eliminación de las basuras en estos sitios de confluencia comercial se ha vuelto una tarea incansable y en la mayoría de los mercados del DC las gestiones llevadas a cabo para tales fines no cumplen con los requerimientos y necesidades de la ciudadanía. (Anexo- fotografía 10-11-12-13-14-16-19-21)

El artículo 66 de la Ley General del Ambiente indica que los residuos sólidos y orgánicos procedentes de usos públicos deben ser técnicamente tratados para evitar contaminación del suelo, agua y aire. Siendo la división de mercados la encargada de administrar el funcionamiento de mercados públicos (según el artículo 4 del reglamento de mercados municipales) le corresponde el tratamiento

de los desechos desde su generación, recolección hasta su almacenaje previo a su transportación hacia su destino final.

La causa de estas situaciones inadecuadas es que las autoridades de la DGSP no han establecido las medidas pertinentes para asegurar el correcto manejo de los residuos generados, produciendo serios problemas de contaminación de los suelos, agua, aire y contaminación visual, serias afecciones a la salud de los comerciantes y visitantes de los mercados y disminución en la calidad del entorno circundante.

Otra causa de la correcta disposición de los colectores es que algunos mercados no han tenido una previa planeación y reflejo de esto es que la DGSP no cuenta con planos de ninguno de los mercados del DC. Se buscaron los anteriores en las oficinas de METROPLAN y tampoco se obtuvo registro de ellos, lo que conlleva a concluir que cada uno de los mercados existentes en el Distrito Central fueron diseñados bajo esquemas no sistematizados lo cual tiene como consecuencia el no contar con una ordenación adecuada de los mismos.

B9. “Del orden y la señalización en los mercados municipales”

Los puestos se encuentran agrupados de acuerdo a los productos que ofrecen, sin embargo las zonas no están señalizadas con rótulos que indiquen la actividad del área, solo en el Mercado Jacaleapa, en el Álvarez, el San Isidro y el San Pablo se presentó un orden apropiado. En algunos mercados existen locales ubicados fuera de la zona de su rubro. (Anexo fotografías 22-23-24-38-39)

El artículo 22 del Reglamento de Mercados del Consejo Metropolitano indica que se deberán agrupar los puestos dentro de cada mercado de acuerdo a las diferentes actividades.

Según la administración de los mercados por falta de presupuesto no se ha ejecutado este tipo de ordenamiento en los mercados, habiendo algunos de ellos que si presentan un orden adecuado, así como lo establece el Manual de Operación y Mantenimiento de Mercados Municipalidades del FHIS.

El no contar con un ordenamiento y una adecuada señalización dentro y fuera de los mercados produce desorientación de los visitantes y puede producir contaminación de algunos productos al encontrarse cerca de contaminantes como los producidos en las carnicerías.

B10. “De la higiene en los mercados y sus locales”

Se observaron las siguientes condiciones inadecuadas:

- Algunos de los locales no cuentan con un recipiente con tapadera para recoger los residuos sólidos o no lo hacen uso del mismo ya que utilizan bolsas o cajas para este fin.
- Algunos productos en la zona de verduras estaban depositados en el suelo.
- Se constató durante las inspecciones de campo que varios mercados del Distrito Central presentan deplorables condiciones higiénicas, relativas a la basura depositada en el suelo. (anexo fotografía 40-41-42-43

El artículo 52 del Reglamento de Mercados establece que cada arrendatario deberá tener dentro de su puesto un recipiente de metal, plástico, madera con su respectiva tapadera, de dimensiones proporcionales a sus necesidades donde recogerá los sobrantes de basura de su puesto o local que depositara en los sitios de recopilación más cercano a su puesto.

El artículo 53 prohíbe botar basura fuera de los sitios señalados para este fin.

El artículo 54 prohíbe depositar en el suelo los productos destinados a la alimentación, estableciendo que estos deben ser colocados sobre mostradores, mesas, canastas, tarimas construidas para tal fin.

Estas situaciones se deben a la negligencia y descuido de los administradores de los mercados con respecto al aseo y a la protección del entorno ambiental.

Es menester de la corporación municipal bajo sus diferentes entes ejecutores el trabajar en pro de la protección y control de la proliferación de vectores patógenos

y demás organismos contaminantes. La falta de atención a este tipo de actividades conlleva a serios problemas ambientales y de salubridad

B11. “De los recursos para prevención de propagación de incendios”

No existen extintores de incendios ubicados en lugares estratégicos de los mercados. Los pocos extintores con que los cuentan los mercados están guardados en las oficinas administrativas. Solamente en el mercado Jacaleapa se observaron extintores colocados en el área de cocinas, sin embargo, el acceso a estos estaba bloqueado. (Ver fotografía 2)

El artículo 20 del Reglamento de Mercados establece que los arrendatarios que utilicen aparatos que produzcan calor deben tener un extinguidor de incendios cargado. Además, el artículo 63, numeral 6 indica que los locatarios deben tomar medidas de seguridad para evitar incendios. Se considera que la administración de los mercados debe además colocar extintores en sitios estratégicos del mercado.

La falta de estos dispositivos se debe a la indiferencia de locatarios y autoridades de la DGSP ante la importancia de las medidas de seguridad. Lo anterior produce riesgos considerables para la población en general de los mercados pues de ocasionarse un incendio no se cuenta con los recursos necesarios para evitar la expansión del fuego o controlarlo mientras llega la unidad de bomberos.

B12. “De las licencias sanitarias en los puestos de venta de productos comestibles”

Los locales expendedores de alimentos no mantienen a la vista las certificaciones otorgadas por las autoridades de salud, como medio para garantizar al consumidor que los productos vendidos y el establecimiento, guardan las medidas de salubridad dictadas por la Secretaría de Salud Pública.

Se considera que mediante la exposición del documento al público en general se podría detectar fácilmente si los locatarios están siendo supervisados y cumplen

con las disposiciones de las autoridades sanitarias. (Ver anexo fotográfico. Fotografía 55)

El artículo 13 de la Ley de Municipalidades indica que es atribución de la municipalidad coordinar e implantar las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y preservar la salud y el bienestar general de la población, en lo que al efecto señala el código de salud. El artículo 77 del Código de Salud indica que todo establecimiento relacionado con la producción, manipulación y comercialización de alimentos, agua y bebidas, requiere licencia sanitaria previa para la instalación y funcionamiento expedido por la Secretaria conforme a lo establecido en este código y su reglamento. La situación expuesta es causada por la falta de interés de locatarios y administradores de los mercados con respecto a brindar un servicio de calidad a los ciudadanos, a efecto de que estos conozcan la seguridad sanitaria de los establecimientos. Al no tenerse certeza de las condiciones higiénicas de los productos y establecimientos, se promueve la posibilidad de venta de productos contaminados y las consiguientes enfermedades a la ciudadanía, las cuales pueden derivarse incluso en epidemias.

B13. “De las licencias ambientales de los mercados municipales”

Con respecto a los proyectos de nuevos mercados que se encuentran en etapa constructiva, no se pudo verificar lo establecido en el artículo 62 de la Ley General del Ambiente donde se establece que ninguna municipalidad podrá conceder autorización de proyectos sin contar con la aprobación de la SERNA. Se solicitó cada una de las licencias ambientales de los mercados del Distrito Central al Departamento de Mercados, obteniendo como respuesta que no contaban con dichos documentos, seguidamente, se remitió solicitud de lo anterior a la Secretaria Municipal, acordando con el secretario Municipal, Abogado Pavel Espinal, que en una fecha prudente se facilitarían la documentación requerida para verificar dicho proceso técnico-administrativo, además el Abogado Espinal se comprometió verbalmente a concertar una reunión entre la Comisión de Mercados

y el personal de la Comisión Auditora. Fue mencionado por las autoridades que algunas de las licencias ambientales fueron extendidas por la Unidad de Gestión Ambiental de la AMDC. Las licencias ambientales de esos proyectos nunca fueron proporcionadas ni se llevó a cabo la reunión mencionada con la comisión de mercados. El hecho de no haber podido revisar estas licencias ambientales se debió a que la Secretaria Municipal del Distrito Central, no colaboró con la comisión auditora mediante la entrega de esta documentación necesaria para verificar el cumplimiento de los términos legales que están establecidos en las leyes vigentes, a pesar de que se le solicitaron las licencias ambientales mediante oficio enviado al Señor Mariano Vásquez, Secretario Ejecutivo de la AMDC. El artículo 76 de la Ley General del Ambiente establece que será el Poder Ejecutivo quien determinara los niveles permisibles de contaminación, atendiendo los resultados de investigación pertinentes y las normas internacionales.

B14. “De los recursos técnicos necesarios para el ordenamiento de los vendedores informales”

Con respecto al tema de los vendedores informales, es importante resaltar que según el artículo 143 del Plan de Arbitrios para el Ejercicio Fiscal Año 2005, el uso de aceras, calzadas y áreas verdes de la ciudad para exponer mercaderías que obstaculicen el paso de los transeúntes es prohibido. Asimismo, el artículo 84 de este plan indica que es prohibido también el uso de las calles del centro de Tegucigalpa y Comayagüela para ocuparlas con materiales, por lo que la operación de los vendedores informales en aceras y calles de la ciudad es ilegal. No obstante, considerando la necesidad de regular la actividad de los vendedores informales, la alcaldía emitió el acuerdo 134-02 (Instructivo para el Control y Ordenamiento de Vendedores Informales en el Municipio del Distrito Central). Este instructivo, si bien es una opción para controlar este problema, contiene también disposiciones que contradicen los artículos que determinan que las operaciones de estos vendedores son ilegales, como las mencionadas al inicio de esta

observación. Sin embargo, se expone a continuación debilidades en la aplicación del acuerdo 134-02.

La División de Permisos y Ambulantes, dirigida por el señor Carlos Cruz Torres, es la división encargada de la aplicación y el cumplimiento de la legislación enmarcada en el acuerdo no 134-02 acta no. 35 07/11/ 02, la que lleva el nombre de Instructivo para el Control y Ordenamiento de Vendedores Informales en el Municipio del Distrito Central, en la cual se estipula que el ordenamiento de las ventas informales debe llevarse a cabo a través de “planos de sitios asignados para la ubicación de vendedores informales” (artículo 7) por lo que estos debieron ser elaborados y formar parte integral de dicho instructivo (artículo 5). Estos planos no fueron diseñados y por ende toda la organización y el ordenamiento realizado no tiene validez operativa. Se constató mediante inspecciones en el sitio que los vendedores informales contaminan el entorno de la ciudad, obstaculizan el paso de los peatones y que sus puestos no reúnen las condiciones adecuadas o los requisitos de higiene y salubridad. (Ver anexo fotográfico. Fotografías 25-26-27-28-29-30-56-57-58)

El artículo 9 del mencionado reglamento indica las medidas aceptables que deben tener los puestos informales para permitir el paso peatonal libre y seguro y una circulación de vehículos ordenada y fluida, lo cual no es cumplido por estos comerciantes.

El problema de la falta de fuentes de empleo legalmente constituidos provoca que la ciudadanía busque alternativas en el comercio informal, utilizando la vía pública para la actividad comercial, lo cual es ilegal. Producto de ello es todo este sector de comerciantes informales que conforman una parte muy importante dentro de la economía del Distrito Central. Sin embargo, la DGSP no ha puesto en práctica las medidas que controlen eficazmente los puestos de venta informal, evidenciando que los operativos realizados no son suficientes o eficaces para alcanzar los objetivos de ordenamiento. Asimismo, ha existido negligencia de

parte de la Dirección con respecto a la elaboración de los planos necesarios para ordenar el sector de las ventas informales.

La contaminación producida por los vendedores ambulantes es perjudicial para el público en general, ya que no se controla la calidad de los productos que se venden, ni se regula la actividad comercial que ejecutan, por lo que la contaminación visual, acústica y ambiental es reflejada en cada uno de los sitios inspeccionados, lo cual tiene repercusiones ambientales, sociales y efectos negativos incluso en el casco histórico de la capital.

Este sector produce desorden en la ciudad, obstaculización de las vías y zonas de circulación peatonal y vehicular (se anexa fotografías de la problemática existente en la ciudad capital)

B15. “De la adjudicación de los puestos en los mercados municipales”

Se pudo verificar a través de la información solicitada que tanto las dependencias administrativas como la DGSP, tienen detallado el número y los datos de locales que existen en cada uno de los mercados, registrados según No. de Identidad, Tipo de Puesto, Nombre del Propietario, etc. Pero no se verifica el cumplimiento de las normas establecidas en el reglamento de mercados en relación a la adjudicación y nombramiento de permisos y de los puestos dentro de los mercados municipales, los cuales no son otorgados siguiendo las indicaciones que establece el Reglamento sino que el proceso de su adjudicación es incierto y no se tienen registros de los procedimientos que se siguen. Acerca del control que la División de Mercados lleva a cabo en relación a las actividades en cada puesto solo se pudo revisar un archivo con registros de los formatos que presentan los supervisores a la Dirección. Los documentos antes expuestos carecen de criterios técnicos y no contienen las observaciones sobre incumplimiento a la legislación que rige la actividad comercial en los mercados, pudiéndose comprobar de manera in situ serios incumplimientos a la misma (ver Anexos Fotografías 15-53).

El artículo 12 del Reglamento del Mercado Metropolitano del DC establece que solo podrán ser reconocidos quienes tengan contrato y quienes hayan cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 13 del mismo reglamento.

La falta de control sobre los procesos de adjudicación es debida a que no se ha establecido o implementado un procedimiento para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Son serios los efectos ocasionados por la falta de cumplimiento de la legislación vigente para las actividades que se ejecutan en los mercados, se comienza con problemas no tan dramáticos como la circulación de personas en estado de ebriedad siguiendo con problemas de salubridad ambiental (como la deposición de las basuras y desechos sólidos en recipientes no adecuados), de exposición inadecuada de los productos, de contaminación agudizando la problemática ambiental presente en los mercados por la falta de sistemas de alcantarillado adecuados para la población comercial que labora en el mismo, problemas drásticos de salud e higiene, contaminación atmosférica, acústica y visual e incrementándose al máximo la contaminación de los alimentos por vectores y patógenos (bacterias, virus, hongos, insectos o roedores, por mencionar algunos).

B16. “Del otorgamiento de los puestos de venta informal”

Los registros para optar a un permiso de venta ambulante son otorgados por La Dirección, pero no tienen mayor relevancia, pues cada vendedor se hace dueño del sitio que considere oportuno y necesario. Según lo informado, la venta de puestos ubicados en la vía pública (los cuales son un concepto ilegal según lo estipulado en el Plan de Arbitrios del Ejercicio Fiscal 2005) es en ocasiones, beneficio directo de personas naturales que se atribuyen la potestad de venta y compra según conveniencia. El Reglamento para el Ordenamiento de Vendedores establece en su capítulo III, la existencia de un proceso de asignación de los puestos a los vendedores informales. La causa de la ilegal asignación de los puestos de venta informal es la falta de aplicación de las sanciones pertinentes.

También se puede determinar como causa los conflictos de interés que se presentan entre los vendedores y la DGSP, ya que los comerciantes están organizados y se niegan incluso mediante actos violentos a pagar las tarifas establecidas, a modificar sus puestos de venta o a liberar las vías públicas obstaculizadas. Con lo que producen desorden, contaminación y congestión en la ciudad.

Conclusiones

Conclusión 1 (Observaciones A1, A2, A3)

No se ejecutaron algunos de los proyectos de la División de Mercados, planificados para los años 2003, 2004 y el primer trimestre de 2005, por lo que los resultados fueron bajos. En 2003 se asignaron fondos suficientes para ser utilizados en apoyo a la comercialización, sin embargo la DGSP informó que no se ejecutó la mayoría de los proyectos planificados, lo que denota un inadecuado uso de los recursos. No se pudo determinar la economía de las operaciones durante 2004 y 2005, debido a que los encargados del manejo de esta información, no la proporcionaron oportunamente a la Comisión de Auditoría Financiera del Departamento de Auditoría al Sector Municipalidades del TSC. Asimismo, se detectó que la DGSP, no mantiene en sus archivos, los informes que sustenten adecuadamente las operaciones realizadas.

Conclusión 2 (Observaciones B1, B2, B3)

Muchos locatarios incumplen con las condiciones establecidas en la legislación referente a los mercados municipales, causando desorden y contaminación en el Distrito Central, sin embargo la DGSP no ha tomado las medidas tendientes a solucionar estas situaciones.

Conclusión 3 (Observación B2)

Los gastos realizados por la AMDC en los mercados municipales, exceden a los ingresos por tarifas cobradas a locatarios y vendedores informales, reportadas en los estados financieros. Además se observa que las tarifas son muy bajas y que la DGSP no ha establecido un sistema eficaz para controlar el ingreso de los fondos provenientes del pago por parte de todos los vendedores formales e informales.

Conclusión 4 (Observaciones B4 – B11)

Los mercados municipales no se encuentran en buenas condiciones de aseo, funcionamiento y mantenimiento, lo cual produce contaminación del aire, suelo, agua, productos, contaminación visual, inseguridad y riesgo de accidentes.

Conclusión 5 (Observaciones B12, B13)

La DGSP no ha tomado las acciones necesarias para informar, tanto a la ciudadanía como a los entes de control, sobre el cumplimiento de las medidas sanitarias y ambientales en los mercados municipales.

Conclusión 6 (Observación B14)

La Gestión de la DGSP con respecto al ordenamiento de los vendedores informales se ha desarrollado de forma improvisada al no elaborar los recursos técnicos (planos) necesarios para lograr ese objetivo.

Conclusión 7 (Observaciones B15, B16)

La adjudicación tanto de locales en los mercados municipales como de puestos de venta informal, no es realizada de acuerdo a los procedimientos de adjudicación establecidos en los reglamentos.

Recomendaciones

Recomendación 1 (Conclusión 1)

Al Director General de Servicios Públicos:

La DGSP debe establecer metas reales que consideren los recursos disponibles para ejecutar las actividades, elaborar indicadores y dar seguimiento a la gestión de forma que se alcancen niveles aceptables de eficiencia y eficacia. La AMDC, debe contar con la información de la ejecución presupuestaria en forma oportuna y hacerla del conocimiento de todas sus dependencias, a fin de que se pueda determinar el nivel de cumplimiento en función de los recursos asignados y/o utilizados.

La DGSP debe elaborar los informes que documenten de una manera adecuada las actividades realizadas. Estos informes deben indicar, al menos, para cada proyecto o actividad, la situación o problema inicial, los objetivos y metas del proyecto, los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades y los resultados de la ejecución.

Recomendación 2 (Conclusión 2)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben realizar supervisiones en los locales y puestos de venta informal a fin de asegurar que los vendedores cumplan con las disposiciones legales y sobre todo con las referentes a las condiciones sanitarias y ambientales.

Con respecto al Mercado Álvarez se deben tomar medidas enérgicas para que los vendedores utilicen sus locales y no la vía pública para realizar su actividad.

Recomendación 3 (Conclusión 3)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben realizar los estudios de capacidad de pago de los locatarios de cada mercado y adaptar las tarifas a los resultados de ese estudio. Asimismo se deben establecer los controles sobre dichos pagos y aplicar las multas y sanciones a los vendedores que incumplen con las disposiciones establecidas.

Recomendación 4 (Conclusión 4)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben realizar las siguientes acciones:

- ◆ Establecimiento de zonas adecuadas de carga en cada uno de los mercados municipales.
- ◆ Establecer en los mercados municipales las medidas de seguridad suficientes para proteger a los clientes y locatarios de estos establecimientos.
- ◆ Se debe realizar una planificación de las actividades de fumigación en cada uno de los mercados municipales y programar fondos para las labores de fumigación.
- ◆ Se deben tomar las medidas para asegurar que los locales, corredores, paredes y baños se encuentren en condiciones adecuadas de higiene.
- ◆ Se deben destinar fondos y proceder a reparar los baños, pintar las paredes, reparar la red eléctrica y el sistema de drenaje de los mercados municipales.
- ◆ Se debe establecer un adecuado sistema de tratamiento de residuos, desde que estos son producidos hasta su almacenaje temporal.
- ◆ Se deben tomar las acciones tendientes a mejorar las condiciones de seguridad en los mercados municipales (instalación de extintores de incendio, señalización de salidas de emergencia, capacitación de locatarios con respecto a seguridad, entre otras)

Recomendación 5 (Conclusión 5)

Al Director General de Servicios Públicos:

La DGSP debe informar a la ciudadanía sobre las condiciones sanitarias de los locales de venta, mediante la disposición de licencias sanitarias que se encuentren a la vista de los consumidores. Asimismo, se debe tener mayor disposición con respecto a la rendición de cuentas a los entes fiscalizadores.

Recomendación 6 (Conclusión 6)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben establecer los mecanismos eficaces para lograr el ordenamiento de los vendedores informales, para lo cual se debe comenzar realizando un estudio de la situación de las zonas tomadas y las medidas alternativas para solucionar esta situación ilegal.

Recomendación 7 (Conclusión 7)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben establecer los medios para que la adjudicación de puestos se realice de acuerdo a las disposiciones legales y mediante una planificación de corto, mediano y largo plazo y en el marco de las disposiciones pertinentes.

3.3 División de Cementerios

A. Evaluación del Cumplimiento de Metas y Objetivos (Observaciones)

A1. “No se ejecutaron las actividades referentes a los Cementerios Municipales, plasmadas en los Planes Operativos de los años 2003 y 2004”

Las actividades a realizar por parte de la División de Cementerios, plasmadas en el POA 2003, fueron la ejecución de cuatro proyectos, con los siguientes costos estimados: los cuales serian financiados en un 100% con fondos de la AMDC.²⁴

Rehabilitación del Cementerio General	L 3,500,000
Rehabilitación del Cementerio Sipile	L 400,000
Rehabilitación del Cementerio Divino Paraíso	L 100,000
Rehabilitación del Cementerio El Durazno	L 600,000
Total	L 4,600,000

En 2003 fueron destinados L 2,386,608.63 del presupuesto de la AMDC a la División de Cementerios, de los cuales L 173,014 se destinaron para Bienes Capitalizables (7%) y L 2,162,840.17 para Servicios Personales (91%)²⁵

El Informe de Actividades Realizadas, presentado por parte de la DGSP (Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, Período 2002 – 2004), no hace alusión clara de los avances logrados en los proyectos asignados en los POAS 2003 y 2004, a la División de Cementerios.²⁶

²⁴ Ver Anexo 7. Páginas del documento “POA 2003”

²⁵ Ver Anexo 12. Resumen de Gastos de la División de Cementerios, año 2003

²⁶ Ver Anexo 6. Páginas del Documento “Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, período 2002-2004”

Según lo reportado por la DGSP, ninguno de los proyectos del año 2003 ha sido ejecutado a agosto de 2005.²⁷ Lo anterior, implica que los resultados (eficiencia y eficacia) de la División de Cementerios, con respecto al POA 2003 fue de 0%.

El POA 2004 (Documento “Variables de Evaluación y Gestión”), establece que las actividades a realizar por parte de la División de Cementerios serían la realización de 8 proyectos nuevos: Construcción de muro en Cementerio Divino Paraíso, Construcción de muro en Cementerio El Durazno, Construcción de Posta Policial en Cementerio Divino Paraíso, Fortalecimiento Institucional, Instalación de energía eléctrica en Cementerio El Durazno, Lotificación de Cementerio Divino Paraíso, Lotificación de Cementerio El Durazno, Recuperación de Cementerios Públicos. Además, se planificó la Rehabilitación del Cementerio General como proyecto de arrastre de 2003, sumando un total de 9 proyectos a ser realizados en 2004.²⁸

Según lo reportado por la DGSP, de estos nueve proyectos, ninguno ha sido ejecutado a agosto de 2005. Inicialmente, fue informado que se ejecutó el proyecto “Recuperación de Cementerios Públicos” mediante la recuperación del Cementerio El Durazno, sin embargo se confirmó que dicha recuperación ocurrió en años anteriores (15 de julio de 2002),²⁹ por lo que el nivel de resultados (eficiencia y eficacia) de la División de Cementerios, con respecto al POA 2004, fue de 0%.

El incumplimiento de los planes, se debe a que se destina una proporción baja del presupuesto a las acciones de mejora (Bienes Capitalizables), evidenciado en la asignación del 7% a esta cuenta en 2003. (No se tienen datos financieros de los años 2004 y 2005). Esto ha producido perjuicio a la ciudadanía al no realizar obras necesarias para el funcionamiento adecuado de los Cementerios Municipales, impidiendo la mejora de sus condiciones ambientales, de infraestructura y sociales.

²⁷ Ver Anexo 5. Nota del 15-08-2005

²⁸ Ver Anexo 8. Páginas del documento “Variables de Evaluación y Gestión”

²⁹ Ver Anexo 5. Nota del 15-08-2005

A2. “No se documentaron adecuadamente algunas de las actividades realizadas por la División de Cementerios durante 2003-2004”

El Informe de Actividades Realizadas, presentado por parte de la DGSP (Indicadores de Cumplimiento de la Gestión Municipal, Período 2002 – 2004), indica la realización de ciertas actividades, como el mantenimiento con labores de limpieza y fumigación, durante 2002 – 2004 a las siguientes áreas de los cuatro cementerios municipales:

Cementerio	Área Mantenido (m²)	Área Total (m²)	Área Total (Manzanas)	% de Mantenimiento
General	22,600	123,046.94	17.65**	9%
Sipile	27,000	127,940.54	18.35**	21.1%
Divino Paraíso	6,000	137,701.67	19.75	4.36%
El Durazno	6,000	23,440.62	3.36	25.6%

**Nota: Existen contradicciones en la documentación revisada, en cuanto a las dimensiones del Cementerio General. (Ver el comentario de la Observación 3 de la sección 3.3.B)

Como se puede observar el porcentaje de área atendida con labores de limpieza y fumigación es bajo. No se presentan otros datos cuantitativos en este informe.

Los administradores de los cementerios municipales, indicaron mediante una entrevista, las actividades realizadas en cada establecimiento durante 2003 – 2005, sin embargo no presentaron los documentos de soporte que acrediten la realización de estas actividades. Únicamente se presentó el Informe de Actividades Realizadas en el Cementerio General y Sipile durante el año 2003, el cual expone de manera muy general las actividades ejecutadas, mismas que no se encuentran sustentadas en el documento. No fueron presentados otros informes de ejecución de actividades en los cementerios municipales, correspondientes al período 2003 – 2005.

La falta de información se debe a que no existen lineamientos claros para la elaboración y disponibilidad de informes de la gestión, ni control adecuado para estas actividades. Esto impide la comprobación y evaluación de las operaciones realizadas por la División.

B. Evaluación del Cumplimiento de Legalidad (Observaciones)

B1. “Aseo, Servicios Básicos y Mantenimiento de infraestructura”

Se encontraron en los cementerios municipales, 4 situaciones inadecuadas con respecto a su aseo y condiciones de utilización:

- a) Existe presencia de desechos sólidos, promontorios de tierra y material de construcción, dispuestos en el suelo del Cementerio General.³⁰
- b) La proliferación de maleza en los cementerios, no ha sido controlada, encontrándose áreas extensas en las que incluso impide el libre acceso hacia las tumbas y lotes. Aún en los corredores pavimentados, existe un crecimiento excesivo de estas plantas.³¹
- c) Mediante entrevista realizada a los administradores, se determinó que los cementerios municipales no cuentan con los servicios necesarios para su funcionamiento ya que en algunos casos, estos servicios son insuficientes y en otros, existe carencia total de ellos. A continuación se expone la condición de los cementerios con respecto a los servicios básicos:³²

Cementerios	General y Sipile	El Durazno	Divino Paraíso
Servicios			
Agua Potable	Existen 4 llaves en el C. General	No existe	No existe
Energía Eléctrica y Alumbrado Público	No existe	No existe	No existe
Alcantarillado (Sistema de Drenaje agua lluvia)	Si existe en el C. General	No existe	No existe
Servicios Sanitarios en Oficinas	2 servicios sanitarios.	1 Letrina	1 fuera del cementerio.
Servicios Sanitarios para Visitantes	No existe	1 Letrina	No existe
Depósitos de Basura para uso de Visitantes	2 depósitos o barriles comunes	No existen	No existen
Vigilancia	1 vigilante por la noche	No existe	No existe

³⁰ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, fotos 1 y 2

³¹ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, fotos 3 y 4

³² Ver Anexo 13. Información General Sobre Cementerios Municipales

- d) Se observó que las instalaciones físicas del Cementerio General destinadas a oficinas, se encuentran deterioradas e inhabitables.³³

El artículo 218 del Código de Salud, establece que es responsabilidad de las municipalidades mantener aseados y en buenas condiciones de utilización los cementerios públicos.

Se determinaron las siguientes causas para las situaciones encontradas:

- a) Los Cementerios no cuentan con contenedores para recolectar los residuos.
- b) Al momento de la inspección (época de lluvia), según lo informado, los Cementerios General y Sipile contaban con 5 jornaleros para realizar las labores de limpieza en las 36 manzanas (251,000.52m²) que los conforman, lo cual para los meses de lluvia se considera reducido.
- c) No se ha dado prioridad a las actividades tendentes a dotar a los cementerios municipales con los servicios básicos ni al mantenimiento de las obras físicas de los cementerios municipales. (No se han incluido en el plan operativo 2005, solamente se incluyeron en los planes operativos 2003 – 2004 pero no se realizaron las actividades planeadas)

Los efectos de las situaciones encontradas son los siguientes:

- a) La inadecuada disposición de residuos provoca la contaminación del aire y del suelo.
- b) La proliferación excesiva de maleza promueve la multiplicación de insectos y otros animales transmisores de enfermedades, asimismo permite un ambiente propicio para que se produzcan actos delincuenciales al interior del cementerio y acelera el deterioro de la infraestructura al retener humedad e impedir el libre acceso para dar mantenimiento a tumbas, nichos, mausoleos y capillas.
- c) La carencia de agua potable puede provocar que los visitantes den mantenimiento a las tumbas con agua proveniente de fuentes

³³ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, foto 5

contaminadas, exponiéndose estos ciudadanos a contraer enfermedades y produciendo la contaminación del establecimiento. La falta de alumbrado público y vigilancia favorece la realización de actos delictivos al interior del establecimiento. La carencia de sistema de drenaje expone a los cementerios a excesiva humedad e incluso a anegaciones, provocando el deterioro acelerado del inmueble. La inexistencia de servicios sanitarios para uso de los visitantes puede provocar contaminaciones que podrían ser extensivas. La insuficiencia de basureros provoca que los visitantes depositen la basura directamente en el suelo.

- d) La falta de mantenimiento a las obras físicas de los cementerios provoca desaprovechamiento de espacio (el personal permanente del Cementerio General ha tenido que desplazarse a una oficina de madera construida en el exterior del cementerio), promueve la inseguridad al poder servir estos lugares para albergar delincuentes y produce la pérdida de valor de los bienes del estado, que en el caso del Cementerio General, es un patrimonio de la República.

Además, estas situaciones producen una percepción negativa de la población con respecto al estado de los cementerios y a la gestión de la alcaldía.

B2. “El sistema de registro operaciones no es adecuado”

Los Libros de Registro de operaciones, contienen un número correlativo (con respecto a la página), nombre y edad de la persona fallecida. En el caso de los cementerios General y Sipile, se incluyen además las iniciales del cementerio en el que se realizó la inhumación. No obstante, estos registros no indican algunos de los datos contenidos en el Certificado de Defunción (Nº de Identidad, nacionalidad, sexo, causa de la muerte, etc.), la clase de ataúd o urna, el número que le corresponde al sepulcro o nicho y toda la información que pueda necesitarse en caso de exhumación.³⁴

³⁴ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, fotos 6

El artículo 151 del Reglamento General de Salud Ambiental, establece que la autoridad administrativa de todo cementerio público, debe llevar un registro que contenga los datos descritos anteriormente.

Esta situación se debe a que los encargados no dan importancia al cumplimiento de esta disposición legal, provocando que no se pueda identificar plenamente a las personas que han sido enterradas en los cementerios.

B3. “No existe un sistema adecuado de ordenamiento de las fosas”

La disposición de las fosas no es adecuada ya que estas no guardan la distancia mínima de 60 centímetros.³⁵

Con el fin de identificar la ubicación de los diferentes lotes, la administración elabora un registro de oficios, el cual contiene las colindancias del terreno vendido, éstas indican los nombres de las personas dueñas de los terrenos adyacentes.³⁶

Se considera que este método no es eficaz ya que no permite ubicar el sitio exacto de los lotes, además el método esta supeditado a la ubicación previa de los lotes adyacentes.

El artículo 218 del Código de Salud, establece que es responsabilidad de las municipalidades controlar la disposición de las fosas. El artículo 154 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que las fosas deben separarse entre sí por una distancia mínima de 60 centímetros.

La falta de ordenamiento se debe a que no se ha realizado una planificación adecuada de la disposición de las fosas, mediante la elaboración de planos que definan la ubicación de las tumbas, nichos, mausoleos, capillas, fosas desocupadas y demás áreas.³⁷ La desorganización de las fosas, dificulta la labor de corta de maleza, produce áreas de circulación inadecuadas o bloqueadas, lo que a su vez promueve que los visitantes se paren sobre las tumbas, acelerando su deterioro.

³⁵ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, foto 7

³⁶ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, foto 11

³⁷ Ver Anexo 5. Nota del 15-08-2005, ítem 14

Comentario: Se observó que existen contradicciones en la documentación revisada, en cuanto a las dimensiones del Cementerio General. El Estudio de Investigación Cementerio General indica que su área es de 123,046.94 m² (17.65 manzanas) mientras que el Perfil del Proyecto Rehabilitación del Cementerio General indica que es de 10 manzanas (69,722.4m²). Según lo asegurado por la División de Cementerios, los Cementerios General y Sipile conforman juntos un área de 36 manzanas, por lo que el Sipile tendría 18.35 o 26 manzanas respectivamente. Lo anterior, evidencia que estos datos son incorrectos ya que mediante simple observación de fotos aéreas, se determinó que el área del Cementerio General es mucho mayor que la del Sipile.

B4. “Falta de mantenimiento de las tumbas, nichos, mausoleos y capillas en los cementerios municipales”

Una gran cantidad de mausoleos, capillas y nichos se encuentran en condiciones inadecuadas de mantenimiento (presentando rajaduras y humedad) y muchos de estos inclusive presentan aberturas.³⁸

El artículo 155 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que los *mausoleos* fuera de la superficie del suelo deben ser sólidos e impermeables. El artículo 167 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que los *nichos* deben ser repellados con mortero de cemento por fuera hasta lograr superficies impermeables y cada uno debe constituir una unidad totalmente cerrada por todos sus lados.

Los daños producidos a estas estructuras son atribuibles a dos causas: actos delictivos perpetrados por ciudadanos y falta de mantenimiento de parte de los familiares y de la municipalidad. Esto produce que estas instalaciones no tengan la característica de impermeabilidad necesaria para evitar la contaminación del aire y suelo. Asimismo, los animales que rondan el establecimiento pueden ingresar libremente a las fosas y luego llevar la contaminación a hogares o comercios

³⁸ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, fotos 8-10

expendedores de alimentos cercanos, aumentando el riesgo de que los visitantes, empleados y ciudadanía en general puedan contraer enfermedades. Además, esto influye negativamente en la imagen de los cementerios y por consiguiente en la percepción de la ciudadanía con respecto a gestión de la AMDC.

B5. “Se desconoce la aptitud de los terrenos de los cementerios municipales”

No existen estudios técnicos sobre la ubicación de los cementerios por lo que no se pudo determinar si estos se ubican en terrenos adecuados.³⁹

El artículo 162 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que los cementerios deben ubicarse en terrenos bajos con drenaje natural, impermeables, secos y en los cuales el nivel de aguas freáticas se encuentre suficientemente profundo.

La inexistencia de estos estudios, se debe a que las administraciones anteriores no consideraron prioritario, realizar las evaluaciones de los terrenos, al momento de la creación de los cementerios. De igual forma, la actual administración no estableció como prioridad, determinar si estos espacios eran aptos para ser utilizados como lugares de reposo.

Al desconocer la aptitud de los terrenos, la administración no puede establecer las medidas correctivas o de mitigación, necesarias, en caso de que los cementerios estén contaminando las aguas subterráneas o produciendo otro tipo de daños ambientales.

B6. “Estado inadecuado de las vías de acceso a los cementerios municipales”

La vía de acceso al Cementerio General y Sipile, no es adecuada ya que existe presencia de vendedores ambulantes que restringen el libre tránsito vehicular y

³⁹ Ver Anexo 5. Nota del 15-08-2005, ítem 16

peatonal.⁴⁰ Asimismo, la vía de acceso al Cementerio Divino Paraíso se encuentra en pésimas condiciones y la condición de la vía de acceso al Cementerio El Durazno es regular.⁴¹

Sobre las actividades de mantenimiento de las vías de acceso, realizadas durante el periodo 2003 - 2005, fue informado por las autoridades de la Dirección, que no se realizaron acciones en ese sentido en el periodo descrito, a excepción de los realizados por la unidad ejecutora AMDC – BID, en la calle que conduce al cementerio Divino Paraíso.⁴² Por lo que se deduce que la División de Cementerios de la DGSP, no se involucró ni coordinó actividades de mantenimiento y mejora de las vías de acceso con las unidades competentes, como ser la Dirección de Infraestructura y la Unidad de Planificación y Proyectos.

El artículo 163 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que la población debe tener acceso de comunicarse con el cementerio por una carretera o vía transitable durante todo el año, cuyo mantenimiento es responsabilidad directa de las autoridades municipales. Una de las funciones básicas de la División de Cementerios es velar por el orden y mantenimiento de los mismos, por lo que debe procurar el cumplimiento de la legislación existente en materia de cementerios municipales.

La causa de la desatención de las vías de acceso, es la descoordinación entre unidades. Las malas condiciones, dificultan a la población el acceso a los diferentes cementerios municipales, disminuyendo la afluencia de visitantes lo cual reduce la probabilidad de que los familiares brinden mantenimiento a las tumbas. De igual manera, el mal estado de las vías de acceso, influye de manera negativa en la imagen de los cementerios, provocando una mala percepción de la ciudadanía con respecto a la gestión realizada por la unidad administradora de estos lugares de reposo, es decir, la División de Cementerios.

⁴⁰ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, foto 12

⁴¹ Ver Anexo 13. Información General Sobre Cementerios Municipales

⁴² Ver Anexo 5. Nota del 15-08-2005, ítem 17

B7. “Estado inadecuado de los muros perimetrales”

Los terrenos de los cementerios no están cercados adecuadamente. El muro perimetral del Cementerio General se encuentra en malas condiciones, ya que varias secciones del mismo se han derrumbado.⁴³ El Cementerio El Durazno, cuenta solamente con un cerco de alambre de púa en mal estado y el Divino Paraíso cuenta con un muro de piedra en malas condiciones.⁴⁴

Además, no se ha señalado una franja de 3 metros, que rodee por el interior los cementerios municipales. Se detectó, mediante inspección ocular en el Cementerio General, que se han realizado inhumaciones en esta área.⁴⁵

El artículo 165 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que el terreno de los *cementerios* debe estar convenientemente cercado, además establece que una vía de tres metros de ancho debe rodear el cementerio por el lado interior y que en esta franja no deben realizarse inhumaciones.

El mal estado de estos muros se debe a que la AMDC no ha dado prioridad a su mantenimiento y construcción, al no incluir estas actividades relacionadas con Cementerios Municipales en el Plan de Inversión primer trimestre 2005 y al incumplir la programación de los planes operativos 2003, 2004. Otra causa del mal estado de estos muros son los daños ocasionados por ciudadanos que realizan actividades delictivas en el interior del establecimiento o que lo utilizan como vía de acceso a los barrios aledaños. Los casos de inhumaciones dentro de la franja de amortiguamiento, son debidos a la inobservancia de las disposiciones legales y a la falta de planificación de la distribución de lotes.

Debido al mal estado de los cercos perimetrales, se permite el ingreso inadecuado de personas y animales, lo que genera actos delictivos y deterioro de la infraestructura por el impacto de la excesiva afluencia.

⁴³ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, fotos 13 y 14

⁴⁴ Ver Anexo 13. Información General Sobre Cementerios Municipales

⁴⁵ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, foto 15

B8. “Falta de lapidas de identificación en algunas tumbas”

Muchas de las tumbas de los cementerios municipales no están debidamente identificadas con los datos generales del difunto.⁴⁶

El artículo 168 del Reglamento General de Salud Ambiental establece que cada uno de los *nichos, tumbas, mausoleos y capillas* deben llevar una lápida con su número de orden correspondiente y con las generales del difunto, además las inscripciones deben ser legibles y duraderas.

Esta situación es causada por el robo de las lapidas o por la indiferencia de los familiares con respecto al acondicionamiento de las tumbas, dificultando la ubicación de los restos fúnebres.

B9. “Existencia de cementerios no administrados por la AMDC”

Existen en el Distrito Central varios cementerios públicos que no son administrados por la AMDC. La Dirección planificó en el 2004, la recuperación de estos cementerios, sin embargo no se realizó la actividad, ya que ningún cementerio fue recuperado durante el período 2003-2005.

La Ley de Municipalidades, en su artículo 13, inciso 6, establece que las municipalidades son las encargadas de la construcción y administración de los cementerios municipales.

La ciudadanía, al demandar más lugares destinados a depositar los restos de sus familiares, ha desestimado la autoridad de la alcaldía, ocupando lugares que no son adecuados para este fin, produciendo serios problemas ambientales en los alrededores de estos cementerios, administrados en su mayoría por patronatos.

⁴⁶ Ver Anexo 14. Fotografías Cementerios, fotos 16

Conclusiones

Conclusión 1 (Observaciones A1, A2)

No se ejecutaron los proyectos de la División de Cementerios, planificados para los años 2003 y 2004, por lo que los niveles de eficiencia y eficacia fueron bajos. No se pudo determinar la eficiencia y eficacia de la gestión durante 2005 ya que no se planificó ninguna actividad para el primer trimestre de ese año. Con respecto a la economía de las operaciones, se determinó que durante 2003 se asignaron pocos fondos destinados a “Bienes Capitalizables” (Mejoras) en los Cementerios ya que el 91% de estos se destinaron al pago de sueldos, lo cual se considera inadecuado. No se pudo determinar la economía de las operaciones durante 2004 y 2005, debido a que los encargados del manejo de la información financiera, no la proporcionaron oportunamente a la Comisión de Auditoría Financiera del Departamento de Auditoría al Sector Municipalidades del TSC. Asimismo, se detectó que la DGSP, no mantiene en sus archivos, los informes que sustenten adecuadamente las operaciones realizadas.

Conclusión 2 (Observaciones B1, B4, B5, B6, y B7)

Existen varias condiciones ambientales inadecuadas en los cementerios municipales del Distrito Central, que indican que la DGSP no ha gestionado adecuadamente la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en relación con los efectos derivados de estos lugares de reposo, por lo que se ha incumplido con el artículo 29, inciso c, de la Ley General del Ambiente. Además, al no implantarse las medidas y acciones higiénicas establecidas en el Código de Salud, se incumple con ese código y con el artículo 13, inciso 16 de la Ley de Municipalidades.

Conclusión 3 (Observaciones B2, B3, y B8)

Existen fallas con respecto a los asuntos administrativos de los Cementerios Municipales, como las deficiencias en los registros, inexistencia de planos, disposición inadecuada de fosas, inhumaciones en lugares no adecuados y la falta de identificación de las tumbas.

Conclusión 4 (Observación B9)

La AMDC, no administra todos los cementerios no privados que existen en el Distrito Central, representando estos un riesgo ambiental al no estar controlados.

Recomendaciones

Recomendación 1 (Conclusión 1)

Al Director General de Servicios Públicos:

La DGSP debe establecer metas reales que consideren los recursos disponibles para ejecutar las actividades, elaborar indicadores y dar seguimiento a la gestión de forma que se alcancen niveles aceptables de eficiencia y eficacia. La AMDC, debe contar con la información de la ejecución presupuestaria en forma oportuna y hacerla del conocimiento de todas sus dependencias, a fin de que se pueda determinar el nivel de economía de la gestión. La DGSP debe elaborar los informes que documenten de una manera adecuada las actividades realizadas. Estos informes deben indicar, al menos, para cada proyecto o actividad, la situación o problema inicial, los objetivos y metas del proyecto, los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades (planificación) y los resultados de la ejecución.

Recomendación 2 (Conclusión 2)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben realizar las siguientes acciones:

- Asegurar el buen estado de los cementerios municipales, en lo referente a su aseo; instalación de servicios básicos; mantenimiento y reparación de depósitos de cadáveres; mantenimiento y/o construcción de muros perimetrales, oficinas y vías de acceso. Para lo anterior, se deben establecer los mecanismos mediante los cuales se mantendrán aseados los cementerios (instalación y control de depósitos de basura, estudio de necesidad de personal para labores de chapeo y contratación de este personal o compra de maquinas adecuadas para cortar maleza), asignar el presupuesto para el mantenimiento de muros, depósitos de cadáveres, oficinas y demás estructuras presentes en los cementerios municipales y coordinar estas actividades de mantenimiento con las dependencias e instituciones relacionadas.
- Asignar el personal necesario para la labor de vigilancia al interior de los cementerios municipales.
- Realizar estudios sobre la aptitud de los terrenos de los cementerios municipales.
- Supervisar y controlar el mantenimiento de nichos, mausoleos y capillas.

Recomendación 3 (Conclusión 3)

Al Director General de Servicios Públicos:

Se deben realizar las siguientes acciones:

- Asegurar que se lleve un registro de inhumaciones y exhumaciones que tenga toda la información necesaria en caso de exhumación de los cadáveres.
- Elaborar planos de los cementerios municipales y desarrollar un sistema de ubicación de cada lote, de manera que los familiares puedan localizarlo al proporcionar únicamente el nombre completo del dueño. Por ejemplo pueden dividirse los cementerios, en alas, bloques, corredores, etc., plasmar esta información en los planos y señalar los diferentes sectores de cada cementerio, con esta nomenclatura. Asimismo, este sistema debe brindar toda la información relacionada al lote.
- Se debe proceder al ordenamiento y planificación de los nuevos lotes de terreno y establecer las medidas de mitigación en los lugares donde existe disposición inadecuada de fosas. Atendiendo a la condición de no realizar inhumaciones en una franja interior de tres metros alrededor del cementerio.

Recomendación 4 (Conclusión 4)

Al Director General de Servicios Públicos:

Realizar una evaluación de cada cementerio público que no sea administrado por la alcaldía, clausurar los que no cumplan con las condiciones ambientales adecuadas y procurar la recuperación y desarrollo de aquellos que no representen riesgos ambientales para el Distrito Central. Estas evaluaciones deben llevarse a cabo entre la UGA, División de Cementerios de la AMDC y las autoridades de ambiente y salud competentes.

FOTOGRAFÍAS CEMENTERIOS

ANEXO 14



Fotografía 1. Tierra, Material de Construcción y otros desechos depositados en el suelo.



Fotografía 2. Desechos Sólidos tirados en el Suelo



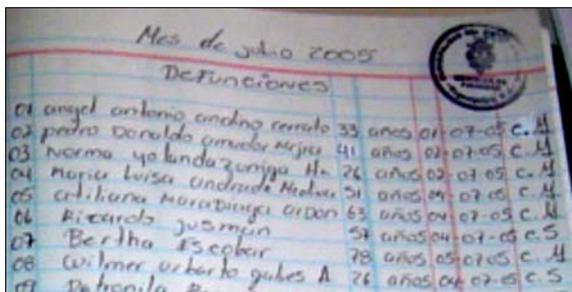
Fotografía 3. Presencia de Maleza en los corredores del cementerio General



Fotografía 4. Sitios Inaccesibles debido a la maleza excesiva



Fotografía 5. Oficina en mal estado, presentando el muro derribado e inexistencia de techo.



Mes de julio 2005			
Defunciones			
01	angel antonio andino serrato	33 años	01-07-05 C. 4
02	pedro dorado amador mejia	41 años	02-07-05 C. 4
03	norma yolanda zuniga H.	26 años	02-07-05 C. 4
04	maria luisa andrade malva	51 años	04-07-05 C. 4
05	caribana maradivungi ardon	63 años	04-07-05 C. 4
06	Ricardo justman	54 años	04-07-05 C. 5
07	Bertha Escobar	78 años	05-07-05 C. 4
08	Wilmer victor gales A	26 años	06-07-05 C. 5
09	Dahonila p...		

Fotografía 6. Libro de Registro de Defunciones.



Fotografía 7. No existe separación entre estos dos nichos.



Fotografía 8. Tumba Profanada.



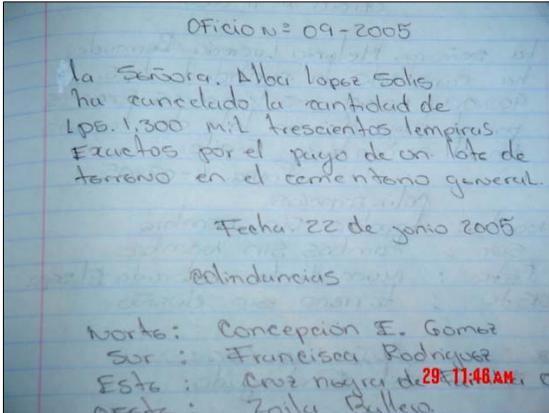
Fotografía 9. Tumba Profanada.



Fotografía 10. Humedad en los nichos debido a la falta de mantenimiento.



*Auditoría de Gestión Ambiental a la
Dirección de Servicios Públicos de la AMDC*



Fotografía 11. Oficio de venta de terreno en la que se expone ubicación mediante lotes colindantes.



Fotografía 12. Vendedores ambulantes obstruyendo la vía de acceso al Cementerio General



Fotografías 13 y 14. Sección de Muro Perimetral derribado en el Cementerio General



Fotografía 15. Nicho dentro de la franja interna de tres metros en la que no deben realizarse inhumaciones.



Fotografía 16. Dos tumbas sin lápida en el Cementerio General, sobre las cuales transitan los visitantes.