

N° C.C.: .....  
N° NIS : 56249  
PERIODO : 2016



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

### DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

**DAPyA-0002-2017**

**EMPRESA PUBLICA METROPOLITANA MERCADO MAYORISTA DE  
QUITO (MMQ-EP)**

#### INFORME GENERAL

**Examen Especial de Control Ambiental al Mercado Mayorista de Quito y entidades relacionadas.**

**TIPO DE EXAMEN :** ECA      **PERIODO DESDE :** 2014/01/01      **HASTA :** 2016/06/30

Orden de Trabajo : 0025-DAPyA-2016

Fecha O/T : 2016-07-04

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA MERCADO MAYORISTA DE QUITO  
DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA**

---

**Examen especial de control ambiental al Mercado Mayorista de Quito y entidades relacionadas, a cargo de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito (MMQ-EP), ubicada en el cantón Quito provincia de Pichincha; por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016.**

**DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL**  

---

**Quito - Ecuador**

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>ARCSA</b>	Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria
<b>DGA</b>	Dirección de Gestión Ambiental
<b>DMQ</b>	Distrito Metropolitano de Quito
<b>EMASEO-EP</b>	Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito
<b>EPMAPS</b>	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado
<b>GADP</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha
<b>h</b>	Horas
<b>INEN</b>	Servicio Ecuatoriano de Normalización
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>LUAE</b>	Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas
<b>MMQ-EP</b>	Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito
<b>MSP</b>	Ministerio de Salud Pública
<b>N/A</b>	No aplica
<b>NTE</b>	Norma Técnica Ecuatoriana
<b>RUC</b>	Registro Único de Contribuyentes
<b>SERCOP</b>	Servicio Nacional de Contratación Pública
<b>SUIA</b>	Sistema Único de Información Ambiental
<b>SUMA</b>	Sistema Único de Manejo Ambiental
<b>USD</b>	Dólares estadounidenses

**Índice**  
**CAPÍTULO I**  
**INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

<b>Contenido</b>	<b>Pág.</b>
Motivo del examen	2
Objetivo del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructuras orgánicas	4
Objetivos de las entidades	6
Monto de recursos examinados	6
Información del proyecto	6
Servidores relacionados	7

**CAPÍTULO II**  
**RESULTADOS DEL EXAMEN**

Seguimiento de recomendaciones	8
Regularización ambiental de las actividades del Mercado Mayorista	14
Autorizaciones administrativas metropolitanas y de la autoridad nacional de salud de las actividades comerciales del Mercado Mayorista	21
Cobertura de servicios básicos	28
Infraestructura del Mercado Mayorista	34
Planificación y registro de las actividades de supervisión	40
Capacitación en el manejo y disposición de desechos sólidos	53
Control y seguimiento contractual del servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones del Mercado Mayorista	59
Planificación operativa anual y proyección presupuestaria	72



"Ref. Informe aprobado el ..... 31 / 01 / 2017 ....."

Quito, D.M.,

Señor  
Gerente General  
Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito (MMQ-EP)  
Ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó un examen especial de control ambiental al Mercado Mayorista de Quito y entidades relacionadas, a cargo de la EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DEL MERCADO MAYORISTA DE QUITO (MMQ-EP), por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016.

La acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contiene exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,  
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Ing. Paúl Neboja León  
DIRECTOR DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### **Motivo del examen**

El examen especial de control ambiental al Mercado Mayorista de Quito y entidades relacionadas, a cargo de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, MMQ-EP, ubicada en el cantón Quito provincia de Pichincha, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016, se realizó en cumplimiento del plan operativo de control del año 2016 de la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental, y de la orden de trabajo 0025-DAPyA-2016 de 4 de julio de 2016.

#### **Objetivos generales del examen**

- Evaluar el cumplimiento legal y ambiental en el funcionamiento del Mercado Mayorista de Quito.
- Analizar las acciones implementadas para el manejo de impactos ambientales.
- Verificar el cumplimiento de los procesos de seguimiento y control ambiental.

#### **Alcance del examen**

En el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016, se verificó la regularización legal y ambiental del Mercado Mayorista y de las actividades económicas de los comerciantes; la aplicación de instrumentos técnicos y de la normativa emitida para la manipulación y expendio de alimentos, las condiciones higiénico-sanitarias; la infraestructura física; la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y movilidad interna; el presupuesto y ejecución presupuestaria para el manejo de impactos ambientales y riesgos; y, en el período desde el 1 de marzo de 2015 hasta el 30 de junio de 2016, el convenio de pago con una persona natural, los procesos precontractuales SIE-MMQEP-004-2015 y RE-MMQEP-001-2015; la ejecución del contrato RE-MMQEP-001-2015 suscrito para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones del Mercado Mayorista.

*MMQ EP*

No se analizó la ejecución del contrato complementario del servicio de limpieza y mantenimiento del Mercado Mayorista de enero y febrero de 2015, ya que no se contó con la información del contrato principal.

La acción de control está dirigida a evaluar las actividades ambientales ejecutadas por el proceso de Operaciones y el subproceso de Gestión de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad; y, el cumplimiento del contrato RE-MMQEP-001-2015 suscrito entre la MMQ-EP y EMASEO-EP para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito.

En la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha se analizó la regularización, el control y seguimiento ambiental del Mercado Mayorista de Quito.

En relación a los temas analizados, el informe general DADSySS-0058-2015 de la Contraloría General del Estado, correspondiente al examen especial a los ingresos, gastos y contratación de bienes y servicios, su recepción y uso, en la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, MMQ-EP, analizó el contrato del servicio de recolección y manejo de residuos sólidos para el mantenimiento y limpieza del Mercado Mayorista en el período comprendido entre el 11 de octubre de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

### **Base legal**

La Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, MMQ-EP, fue creada el 11 de octubre de 2012, con la Ordenanza Metropolitana 296.

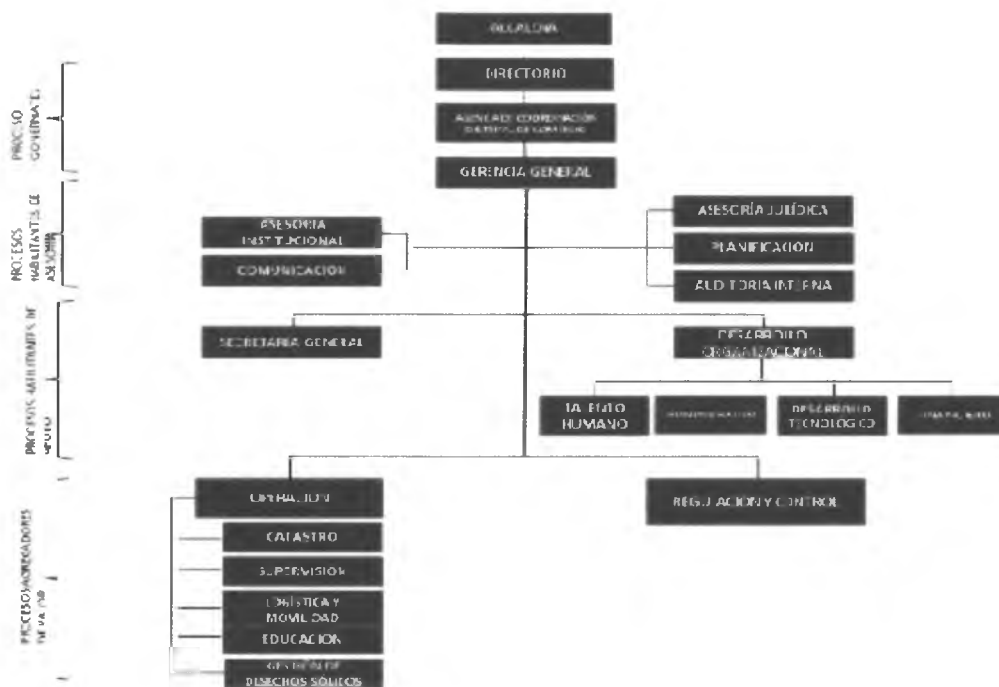
La Ministra del Ambiente con Resolución Ministerial 757 de 13 de noviembre de 2014, resolvió aprobar y conferir al Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, la renovación de la acreditación y el derecho a utilizar el sello del Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA.

El Prefecto Provincial de Pichincha, con Resolución Administrativa 007-SG-10, de 31 de mayo de 2010, expidió la Estructura Orgánica Administrativa del Gobierno Autónomo de la provincia de Pichincha, en la que consta la Unidad de Gestión Ambiental, dependiente de la Secretaría Sectorial de Desarrollo Humano, como responsable de realizar el

seguimiento y control ambiental de las actividades, obras o proyectos que se desarrollen en la provincia de Pichincha.

### Estructuras orgánicas

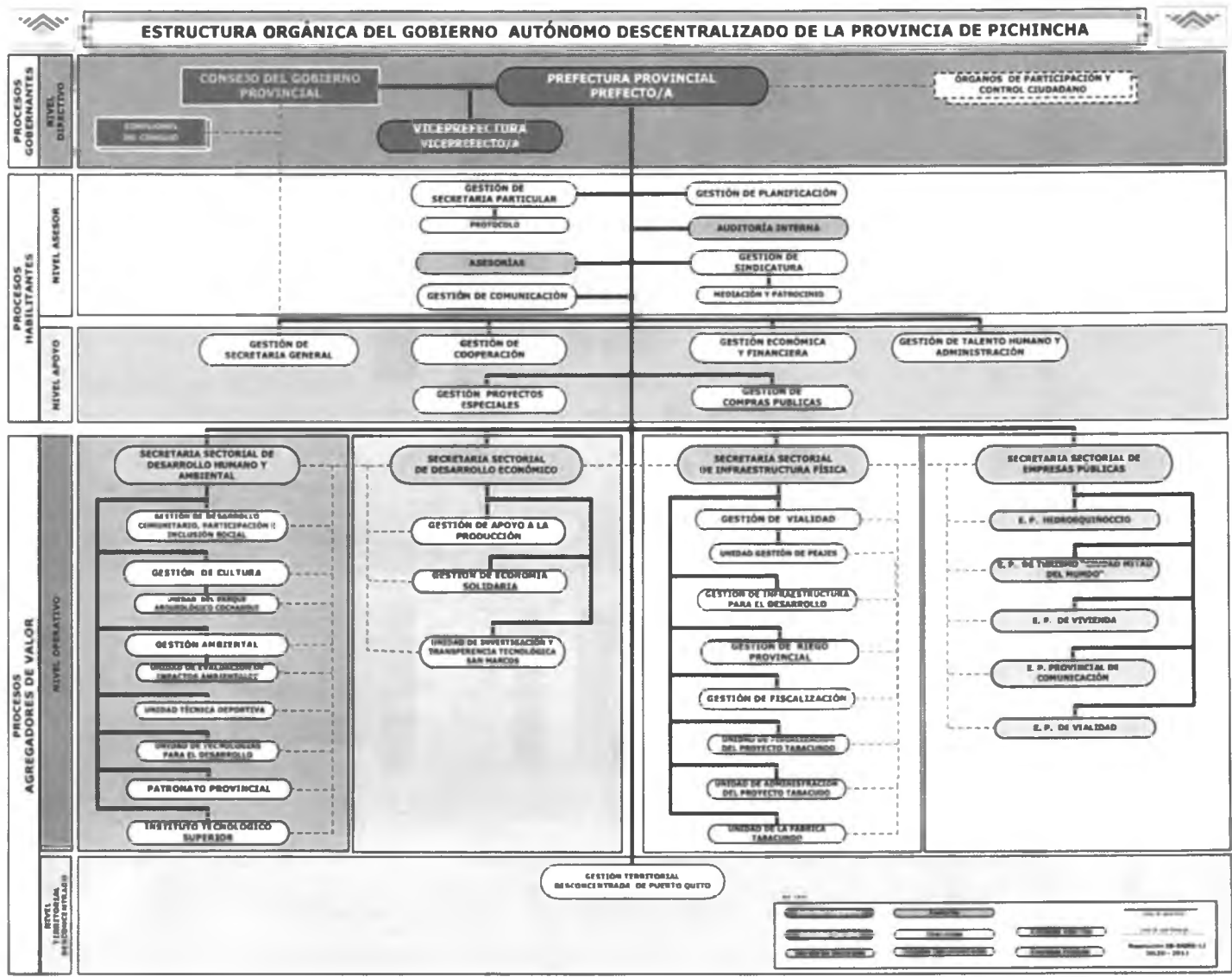
La estructura orgánica funcional por procesos del Mercado Mayorista de Quito, vigente a la fecha de cierre de la acción de control, 30 de junio de 2016, se presenta a continuación:



La estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, vigente al 30 de junio de 2016, se presenta a continuación:

*YMS C. A. S. T. C.*

ya inicio



## **Objetivos de las entidades**

Entre los objetivos estratégicos de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, consta:

*“Desarrollar un sistema de gestión de calidad que parta de la planificación estratégica y operativa de sus acciones, procesos automatizados, procedimientos estandarizados; presupuesto por resultados, fundamentado en principios de sostenibilidad y sustentabilidad ambiental”.*

El objetivo estratégico institucional del GAD de la provincia de Pichincha, relacionado con la acción de control, aprobado en la Asamblea Provincial de 15 de agosto de 2014, es el siguiente:

*“Fomentar el uso responsable de los recursos naturales, la protección del patrimonio natural y la reducción del impacto de actividades económicas, a través del ejercicio pleno de la autoridad ambiental, la aplicación de normas, estándares de protección y gestión de riesgos; contribuyendo a mejorar la capacidad de adaptación a los efectos de cambio climático.”*

## **Monto de recursos examinados**

El monto de los recursos analizados es indeterminado, por involucrar aspectos ambientales, no susceptibles de una valoración directa.

## **Información del proyecto Mercado Mayorista de Quito**

El Mercado Mayorista de Quito, creado el 22 de septiembre de 1981, se encuentra ubicado en el sector de Solanda al sur de Quito, en la avenida Teniente Hugo Ortiz y Ayapamba, colinda con la Quebrada Shanshayacu.

Con un área total de terreno de aproximadamente de 140 500 m<sup>2</sup>, el Mercado Mayorista alberga a 1527 comerciantes regularizados y 761 comerciantes autónomos informales.

Los comerciantes se encuentran organizados en 42 asociaciones agrupadas por giros de negocio, siendo los principales: abastos, tubérculos, frutas, hortalizas, proteicos, cárnicos, plásticos y comidas preparadas; además, existen varias asociaciones de prestadores de servicios, integradas por estibadores, tricicleros, cuidadores de carga y transportistas.

A este principal centro de acopio de la capital, confluyen productores, fabricantes, distribuidores y representantes de productos nacionales e importados, generando transacciones comerciales que derivan en la obtención de los más bajos precios de los productos que conforman la canasta familiar.

### **Servidores relacionados**

Los nombres, apellidos, cargos y período de gestión de los servidores principales, que actuaron durante el período de las operaciones examinadas, se encuentran en el Anexo 1.

*MPS 51670*

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### Seguimiento de recomendaciones

La Contraloría General del Estado, el 30 de septiembre de 2015, aprobó el informe general DADSySS-0058-2015 del examen especial a los ingresos, gastos y contratación de bienes y servicios, su recepción y uso, en la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, MMQ-EP, por el período comprendido entre el 11 de octubre de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, recibido en la MMQ-EP el 14 de octubre de 2015.

En el informe se establecieron 12 recomendaciones, de las cuales, las asignadas con los números 2 y 12, dirigidas al Gerente General de la MMQ-EP, están relacionadas con el alcance de la presente acción de control.

La recomendación número 2, relacionada con el catastro comercial, señala:

*“Dispondrá que el Gerente de Operaciones, Auxiliar de Catastro y Jefe de Supervisión, realicen de acuerdo a su ámbito de gestión, ... la actualización de la información del catastro, mediante un censo que permita obtener información actualizada sobre los espacios que tiene el Mercado Mayorista, (...)”.*

El Gerente General de la MMQ-EP, en memorando 571-GG-MMQEP-2015 de 27 de octubre de 2015, solicitó al Gerente de Operaciones le informe sobre las acciones y gestiones realizadas para cumplir con la recomendación 2 del informe DADSySS-0058-2015.

El Gerente General de MMQ-EP, en oficio MMQEP-GG-2016-01048 de 6 de septiembre de 2016, señaló que con el fin de acatar la recomendación de la Contraloría, entre junio y diciembre de 2015, se ejecutó el plan piloto del censo 2015. De conformidad con la información anexa al oficio en mención, en memorando 006-CA-GO-MMQ-EP-2015 de 3 de diciembre de 2015, el Auxiliar de Catastro informó que el censo de todos los comerciantes al interior de la MMQ-EP, concluyó el 1 de diciembre de 2015, con un total de 1 491 censados.

Al respecto, en el informe DADSySS-0058-2015 de la Contraloría General del Estado, correspondiente al período entre el 11 de octubre de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, consta el catastro comercial con 1218 comerciantes; y en el catastro proporcionado por

la MMQ-EP con corte al 30 de junio de 2016, registra 1354 comerciantes, evidenciándose que las acciones implementadas por la empresa han logrado incluir a 136 comerciantes en el catastro; sin embargo, en un muestreo aleatorio realizado a 120 locales comerciales se estableció que 21 de ellos no correspondían a los dueños registrados en el catastro del mercado y no presentaron el documento que evidencie la concesión de derecho de uso de los locales; adicionalmente, 8 puestos de la muestra aleatoria seleccionada, no pudieron ser localizados, debido a que el personal de supervisión desconocía su ubicación dentro de las instalaciones del mercado.

La recomendación número 12, dirigida al Gerente General de la MMQ-EP, relacionada con el presupuesto referencial y la calificación de las ofertas, señala:

*“Dispondrá al Gerente de Desarrollo Organizacional y al responsable de contratación pública que para las contrataciones de bienes y servicios, se realicen los estudios técnicos y económicos necesarios que sustenten el requerimiento y presupuesto referencial para la adquisición; y, en la calificación de las ofertas se dé cumplimiento de lo establecido en los requisitos mínimos y especificaciones técnicas constantes en los pliegos y se observe estrictamente las disposiciones legales vigentes”.*

El Gerente General de la MMQ-EP, en memorando 566-GG-MMQEP-2015 de 23 de octubre de 2015, puso en conocimiento del Asesor Institucional, del Gerente de Desarrollo Organizacional, del Gerente de Operaciones, del Jefe de Regulación y Control, del Secretario General y del Asesor Jurídico, la recomendación 12 del informe DADSySS-0058-2015 para que instruyan y dispongan, en sus respectivas áreas, el cumplimiento de esta recomendación.

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en comunicación 003-GDS-GO-MMQEP-2015 de 2 de junio de 2015, emitió el *“Estudio técnico y económico de las necesidades del servicio y manejo de residuos sólidos para el mantenimiento y limpieza del Mercado Mayorista de Quito”*, revisado por el Gerente de Operaciones, que en el aspecto económico consideró tres cotizaciones obtenidas de la plataforma del SERCOP, de servicios que no estaban relacionados con los requeridos por la entidad, tales como: Limpieza de edificio, de unidades educativas y de centro de ayuda social; un listado de empresas de la base de datos del SERCOP, a las cuales la MMQ-EP les solicitó cotización, sin que ninguna de ellas responda a tal pedido; y, el valor de 14 360,71 USD mensuales más IVA del contrato código de feria inclusiva FI-MMQ-EP-001-2014, para la prestación del servicio de recolección y manejo de residuos sólidos para

MB LUCUE

el mantenimiento y limpieza del Mercado Mayorista de Quito, con vigencia desde el 1 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2014.

El Gerente General de la MMQ-EP, en Resolución 006-GG-SIE-001, de 10 de junio de 2015, aprobó los pliegos del procedimiento de subasta inversa electrónica SIE-MMQEP-006-2015 para la contratación del “*Servicio de Mantenimiento y Limpieza del Mercado Mayorista de Quito*”, que en el numeral 7 “*PRESUPUESTO REFERENCIAL*” de la sección II estableció:

*“El presupuesto referencial para este tipo de contratación es de \$75.419,62 (SESENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE 62/100) dólares americanos, más IVA. Este valor se ha determinado en base a comparaciones de contratos o adjudicaciones en el Portal de Compras Públicas, adicional se requirió proformas a empresas que constan en el RUC con actividad de limpieza las mismas que no fueron entregadas (...).”*

El presupuesto referencial de 75 419,62 USD, establecido en los pliegos aprobados para el procedimiento de subasta inversa electrónica SIE-MMQEP-006-2015, no se determinó con fundamento de comparaciones de contratos o adjudicaciones del Portal de Compras Públicas, compatibles con las necesidades del servicio requerido.

En este caso, el presupuesto referencial de 75 419,62 USD, establecido en los pliegos, que corresponde a 12 569,94 USD mensuales, se redujo en 12,5% con relación al precio del contrato 001-CP-GDO-2014 de 143 607,14 USD, vigente del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2014, correspondiente a 14 360,71 USD mensuales.

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, el 15 de diciembre de 2015 emitió el “*Estudio técnico y económico de las necesidades del servicio y manejo de residuos sólidos para el mantenimiento y limpieza del Mercado Mayorista de Quito*” 027-GDS-GO-MMQEP-2015, en el que determinó un valor estimado de 13 151,02 USD, obtenido a base del promedio del precio del contrato código de feria inclusiva FI-MMQ-EP-001-2014, vigente desde el 1 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2014, por 14 360,71 USD mensuales, y del precio del contrato SIE-MMQEP-004-2015, vigente del 1 de julio al 31 de diciembre de 2015, por 11 941,34 USD mensuales.

En los términos de referencia, elaborados por la Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en el numeral 11 consta como presupuesto referencial 180 000,00 USD más IVA al año, es decir 15 000,00 USD mensuales, sin mencionar cual fue el análisis

económico o sustento técnico que permitió concluir en ese monto, el que fue formalizado en los pliegos para el proceso de contratación por régimen especial RE-MMQEP-001-2015, aprobados por el Gerente General con resolución 001-GG-RE-MMQEP-001-2015, de 23 de diciembre de 2015.

En este caso referido, el presupuesto referencial se incrementó en el 4,5% con relación al precio del contrato código de feria inclusiva FI-MMQ-EP-001-2014 de 143 607,14 USD, vigente del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2014, correspondiente a 14 360,71 USD mensuales; y, en el 25,6% con relación al precio del contrato SIE-MMQEP-004-2015 de 71 648,05 USD, vigente del 1 de julio al 31 de diciembre de 2015, equivalente a 11 941,34 USD mensuales, a pesar de que disminuyeron las actividades requeridas, como consta en la siguiente tabla:

Tabla 1  
Actividades requeridas

Contrato vigente de 1 de julio a 31 de diciembre de 2015	Términos de referencia para contratación por régimen especial RE-MMQEP-001-2015
11 941,34 USD mensuales	15 000,00 USD mensuales
Limpieza de baterías sanitarias	No requerido en los pliegos
Limpieza de oficinas y espacios interiores amoblados	No requerido en los pliegos
Limpieza de circulación es interiores y espacios poco amoblados	No requerido en los pliegos
Limpieza de bodegas y archivos	No requerido en los pliegos

Lo señalado en el cuadro evidencia que el presupuesto referencial, aprobado para la contratación por régimen especial RE-MMQEP-001-2015, fue establecido sin cuantificar técnicamente los requerimientos del servicio o las necesidades reales de la MMQ-EP.

El artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, relacionado con las recomendaciones de auditoría, declara:

*“Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado”.*

2/14 CACER

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública señala:

*“Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad (...)”.*

El Gerente de Operaciones, encargado, en funciones del 1 al 31 de diciembre de 2015, en comunicación de 30 de noviembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 016-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, manifestó que para el establecimiento del presupuesto referencial del último proceso de contratación del servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la MMQ-EP, la funcionaria encargada de realizar el requerimiento utilizó la solicitud de proformas a personas naturales y jurídicas debidamente registradas en el registro único de proveedores, al no haber recibido respuesta favorable optó por el mecanismo señalado por el SERCOP de averiguar los precios que se ofertan dentro del catálogo electrónico, verificaciones con las que procedió a establecer el presupuesto referencial en base a procesos adjudicados a través del portal de compras públicas por otras instituciones públicas, así como basándose en los valores de contratos anteriormente celebrados con la MMQ-EP para este servicio; sin embargo, al revisar el informe técnico y económico, así como los términos de referencia, no se observó que éstos estuvieran técnicamente sustentados; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales realizada el 8 de diciembre de 2016, con comunicación recibida el 13 de diciembre de 2016, remitió copia de la Resolución Administrativa 020-GG-MMQ-EP-2015 de 27 de noviembre de 2015 en la que el Gerente General de la MMQ-EP resolvió establecer un proceso de regularización de los comerciantes que están en uso de un espacio físico, prestadores de servicios, transporte y comerciantes autónomos calificados que operan dentro de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito.

El Gerente de Operaciones, en funciones del 1 de julio al 30 de noviembre de 2015, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales, realizada el 8 de diciembre de 2016, con comunicación de 15 de diciembre de 2016 presentó el cronograma de trabajo del catastro de los meses de julio a diciembre de 2015, cuyo

censo se culminó en febrero de 2016 y que eran insumos que servirían para la actualización del catastro de comerciantes del Mercado Mayorista.

Al respecto, si bien el Gerente General no remitió el programa, cronograma ni los avances de las actividades de regularización ejecutadas, se evidencia que el catastro comercial de la MMQ-EP se encuentra en proceso de actualización, faltando por incorporar 137 comerciantes de conformidad con el censo realizado en el 2015.

## **Conclusiones**

La recomendación 2 se encuentra en proceso de implementación, ya que en el 2015 se elaboró el censo y al 30 de junio de 2016, la MMQ-EP se encontró actualizando la información del catastro comercial.

El Gerente General, en funciones del 2 al 10 de junio de 2015 y del 15 al 23 de diciembre de 2015, y el Gerente de Operaciones, en funciones del 2 al 10 de junio de 2015, al aprobar y revisar, respectivamente, los informes técnicos y los términos de referencia para el proceso de contratación SIE-MMQEP-006-2015 y el de régimen especial RE-MMQEP-001-2015 para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la MMQ-EP, sin observar que se realicen los estudios técnicos y económicos que sustenten el presupuesto referencial, inobservaron la recomendación 12 del informe DADSySS-0058-2015 e incumplieron el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones del 2 al 10 de junio de 2015 y del 15 al 23 de diciembre de 2015, al elaborar los informes técnicos y económicos para el proceso de contratación SIE-MMQEP-006-2015 y el de régimen especial RE-MMQEP-001-2015 para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la MMQ-EP, así como los borradores de los términos de referencia sin considerar los estudios técnicos y económicos que sustenten el presupuesto referencial, inobservó el artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Omisiones que incidieron para que no exista definición técnica en la determinación del presupuesto referencial base para la contratación.

*MU TROCC*

## **Recomendaciones**

El Gerente General de la MMQ-EP

1. Vigilará periódicamente que se mantenga la actualización del catastro comercial, adoptando las medidas correctivas pertinentes, conjuntamente con el Gerente de Operaciones, cuando el caso amerite.
2. Dispondrá que el cálculo del presupuesto referencial, para la contratación de la prestación de servicios, se realice en función del análisis de precios unitarios de las actividades que se efectúan en el Mercado Mayorista de Quito, lo cual deberá constar dentro de los términos de referencia, que serán parte del nuevo procedimiento de contratación.

El Gerente de Operaciones

3. Implementará los procedimientos y optimizará los recursos humanos, técnicos, tecnológicos, económicos e informáticos disponibles, que le permitan mantener la actualización permanente del catastro comercial del Mercado Mayorista de Quito.

## **Regularización ambiental de las actividades del Mercado Mayorista**

La Directora de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, GADP, en su calidad de Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, en oficio OFI-151-DGA-16 de 29 de julio de 2016, señaló que una vez revisados los archivos y expedientes que reposan en esa Dirección, durante el período examinado, no se registra la emisión de autorización administrativa alguna para la ejecución del proyecto Operación Mercado Mayorista de Quito; constatándose que el Mercado, hasta el 30 de junio de 2016, fecha de corte del examen, no contó con el permiso ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades.

El artículo 19 de la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, publicada en Suplemento de Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004, establece:

*M. CORTI*

*“Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio”.*

El artículo 26 del Acuerdo Ministerial 068, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 33 de 31 de julio de 2013, vigente hasta el 12 de febrero de 2015, estipula:

*“Del registro del proyecto, obra o actividad.- Todos los proyectos, obras o actividades, que generen impactos y riesgos ambientales, deberán regularizarse mediante el SUIA”.*

El artículo 35 del mismo cuerpo legal, declara:

*“De la falta de licencias ambientales.- Los proyectos, obras o actividades nuevas y en funcionamiento, deben cumplir con el proceso de regularización ambiental y contar con la licencia ambiental correspondiente, en caso de no hacerlo, serán objeto de las sanciones previstas en la normativa ambiental aplicable; a cargo de la autoridad ambiental competente, (...)”.*

El artículo 13 del Acuerdo Ministerial 006, publicado en Edición Especial de Registro Oficial 128 de 29 de abril de 2014, vigente desde el 18 de febrero de 2014 hasta el 12 de febrero de 2015; y, el artículo 20 del Acuerdo Ministerial 028 publicado en Edición Especial de Registro Oficial 270 de 13 de febrero de 2015, vigente hasta el 3 de mayo de 2015, establecen:

*“...Los proyectos, obras o actividades nuevas y en funcionamiento, deben cumplir con el proceso de regularización ambiental de conformidad con éste (sic) Reglamento, ..., obteniendo la licencia ambiental correspondiente, en caso de no hacerlo, serán objeto de las sanciones previstas en la Normativa Ambiental aplicable; a cargo de la Autoridad ambiental competente, (...)”.*

El artículo 252 del Acuerdo Ministerial 028, publicado en Suplemento del Registro Oficial 270 de 13 de febrero de 2015, vigente hasta el 3 de mayo de 2015, señala:

*“Art. 252 Del ámbito de aplicación.- La Autoridad Ambiental Competente ejecutará el seguimiento y control sobre todas las actividades de los Sujetos de Control, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que generen o puedan generar impactos ambientales y sea que tengan la correspondiente autorización administrativa ambiental o no (...)”.*

*lps c/av*

El artículo 2 del Acuerdo Ministerial 061, publicado en Suplemento del Registro Oficial 316 de 4 de mayo de 2015, vigente hasta el 30 de junio de 2016, fecha de corte de la acción de control, declara:

*“...Principios.- ... los principios contenidos en este Libro son de aplicación obligatoria y constituyen los elementos conceptuales que originan, sustentan, rigen e inspiran todas las decisiones y actividades públicas, privadas, de las personas naturales y jurídicas, pueblos, nacionalidades y comunidades respecto a la gestión sobre la calidad ambiental, ... las autoridades administrativas y jueces observarán los principios de la legislación ambiental y en particular los siguientes: Preventivo o de Prevención.- Es la obligación que tiene el Estado, a través de sus instituciones y órganos y de acuerdo a las potestades públicas asignadas por ley, de adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. Precautorio o de Precaución.- Es la obligación que tiene el Estado, a través de sus instituciones y órganos y de acuerdo a las potestades públicas asignadas por ley, de adoptar medidas protectoras eficaces y oportunas cuando haya peligro de daño grave o irreversible al ambiente, aunque haya duda sobre el impacto ambiental de alguna acción, u omisión o no exista evidencia científica del daño”.*

El artículo 247 del mismo Acuerdo Ministerial, estipula:

*“Art. 247.- Del ámbito de aplicación.- La Autoridad Ambiental Competente ejecutará el seguimiento y control sobre todas las actividades de los Sujetos de Control, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que generen o puedan generar impactos y riesgos ambientales y sea que tengan el correspondiente permiso ambiental o no. El seguimiento ambiental se efectuará a las actividades no regularizadas o regularizadas por medio de mecanismos de control y seguimiento a las actividades ejecutadas y al cumplimiento de la Normativa Ambiental aplicable”.*

El artículo 283 del mismo Acuerdo Ministerial, señala:

*“De los no regulados. - Las actividades que no se encuentren reguladas, deberán iniciar su proceso de regularización, mediante el trámite respectivo. Sin perjuicio de lo antes expuesto, los Sujetos de Control que no se encuentren regulados y presenten incumplimientos de las normas técnicas ambientales, la Autoridad Ambiental Competente impondrá una multa que dependiendo de la gravedad de la contaminación o deterioro ocasionados, (...)”.*

El Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente y sus reformas, establecen para cada categorización los requisitos exigidos para la obtención del respectivo permiso ambiental, los mismos que se detallan en la siguiente tabla:

*173 DIZUSÉTS*

Tabla 2  
Categorización ambiental

NORMATIVA LEGAL	CATEGORIZACIÓN	TIPO DE PERMISO	REQUISITOS
Acuerdo Ministerial 068	Categoría II	Licencia ambiental categoría II	Ficha ambiental y plan de manejo ambiental
Acuerdo Ministerial 006	Categoría II	Licencia ambiental categoría II	Ficha ambiental y plan de manejo ambiental
Acuerdo Ministerial 028	Categoría II	Licencia ambiental categoría II	Ficha ambiental y plan de manejo ambiental
Acuerdo Ministerial 061	-	Registro ambiental	Formulario SUIA de ficha y plan de manejo ambiental, en línea

Durante el período examinado, del 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2016, la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito no tramitó la obtención del permiso ambiental correspondiente.

El artículo 5 de la Ordenanza 01-GPP-2012, que regula la aplicación del subsistema de evaluación de impacto ambiental en la provincia de Pichincha, publicada en Registro Oficial Edición Especial 375 de 29 de marzo de 2012, establece:

*“La Autoridad Ambiental Provincial es el Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, quien podrá delegar las facultades establecidas en la presente ordenanza a la Dirección de Gestión Ambiental (DGA) del GADPP, para realizar el seguimiento y control ambiental de las actividades, obras o proyectos que se desarrollen en la provincia de Pichincha, liderará y coordinará la observancia y cabal cumplimiento de la Legislación Ambiental Nacional y otras normas aplicables (...).”*

El Estatuto Orgánico por Proceso del GAD de la provincia de Pichincha, establece las facultades de la Ordenanza, como misión de la Dirección de Gestión Ambiental.

El artículo 30 de la Ordenanza 01-GPP-2012 para la aplicación del subsistema de evaluación de impacto ambiental en la provincia de Pichincha, publicada en Edición Especial de Registro Oficial 375 de 29 de marzo de 2012, estipula:

*“...OBLIGATORIEDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL.- Para aquellas actividades, obras o proyectos que vienen funcionando sin Licencia Ambiental en el territorio provincial, deberán someterse al proceso de regulación, (...).”*

La falta de regularización ambiental incidió para que la Empresa no cuente con la identificación, evaluación, determinación y control de los principales impactos ambientales que generan las actividades del Mercado Mayorista.

La Directora de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, en funciones del 1 de julio al 30 de noviembre de 2015, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 019-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, indicó que mediante Resolución C350 de 15 de junio de 2012, el Concejo Metropolitano de Quito declaró patrimonio natural, histórico, cultural y paisajístico al Sistema de Quebradas del Distrito Metropolitano de Quito; que el Ministerio del Ambiente, en comunicación MAE-SUIA-RA-DPAPCH-2016-218559 de 27 de julio de 2016, determinó que el proyecto del Mercado Mayorista de Quito intersecta con Quebradas Vivas; y, que, considerando lo estipulado en el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador, en el que dichas áreas pasaron a formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la Corporación Provincial es competente para conocer el trámite de regularización ambiental de dicho proyecto, por lo que con oficio OFI-1579-SADGA-16 de 26 de septiembre de 2016, direccionó el trámite a la Dirección Provincial Ambiental de Pichincha del Ministerio del Ambiente.

Al respecto, el Director Provincial de Ambiente Pichincha, encargado, con oficio MAE-DPAPCH-2016-1422 de 28 de octubre de 2016, indicó a la Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, que las zonas de protección de las "Quebradas Vivas" no se encuentran registradas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores del Ministerio del Ambiente; por lo que el proceso de regularización ambiental deberá continuar en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, como Autoridad Ambiental Competente.

La Directora de Gestión Ambiental del GADP de Pichincha, en funciones desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2016, en comunicación OFI-211-DGA-16 de 14 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales, realizada el 8 de diciembre de 2016, señaló que los proyectos cuyo certificado de intersección evidencie que se encuentran intersecando con áreas protegidas, intangibles, de protección ecológica, etc., continúan el trámite de regularización ambiental en el Ministerio del Ambiente, tal como se define en las Resoluciones de Acreditación que mantiene la Corporación Provincial; lo que se confirma en la página web de información del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, donde en el punto 4, referente a las áreas protegidas de los gobiernos autónomos descentralizados, se establece que el subsistema autónomo descentralizado reúne las áreas protegidas declaradas por los gobiernos autónomos descentralizados.

JAS DIEZIECHO

Al respecto, el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador, declara:

*“El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”.*

El artículo 9 del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, publicado en Suplemento del Registro Oficial 316 de 4 de mayo de 2015, estipula:

*“Exclusividad para la emisión de la licencia ambiental de la Autoridad Ambiental Nacional.- El permiso ambiental de cualquier naturaleza corresponde exclusivamente a la Autoridad Ambiental Nacional, en los siguientes casos: ...b) Proyectos o actividades ubicados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores, (...)”.*

Al existir conflicto de competencias de regularización y control del proyecto Operación Mercado Mayorista de Quito, entre el Ministerio del Ambiente y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, la Resolución Ministerial 757, publicada en Registro Oficial 394 de 11 de diciembre de 2014, otorgada al Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, con la que el Ministerio del Ambiente aprueba y confiere al Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha la renovación de la acreditación y el derecho a utilizar el sello del Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA, establece:

*“Artículo 20.- ... Los conflictos que se generen con otra Autoridad Ambiental de Aplicación responsable por la aplicación de las atribuciones que confiere al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, serán resueltos por el Ministerio del Ambiente, a quien le corresponde interpretar el alcance de los términos de la presente resolución y si el conflicto de competencia involucra al Ministerio del Ambiente, este remitirá el expediente al Consejo Nacional de Competencias y otras instituciones del Estado, para que estas resuelvan lo pertinente, al tenor de lo establecido en el literal g) del Artículo 9 de la Ley de Gestión Ambiental”.*

12/18 DIZMAY

## **Conclusiones**

Los Gerentes Generales de la MMQ-EP, en funciones desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2016, al no obtener el permiso ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades, inobservaron los artículos 26 y 35 del Acuerdo Ministerial 068 vigente desde el 31 de julio de 2013 hasta 12 de febrero de 2015; el artículo 13 del Acuerdo Ministerial 006 vigente desde el 18 de febrero de 2014 hasta el 12 de febrero de 2015; y, el artículo 20 del Acuerdo Ministerial 028 vigente desde el 13 de febrero de 2015 hasta el 3 de mayo de 2015, al no tramitar el licenciamiento ambiental; el artículo 283 del Acuerdo Ministerial 061 vigente desde el 4 de mayo de 2015 hasta el 30 de junio de 2016, al no obtener el registro ambiental; y, el artículo 30 de la Ordenanza 01-GPP-2012, para la aplicación del subsistema de evaluación de impacto ambiental en la provincia de Pichincha, vigente desde el 29 de marzo de 2012 hasta 30 de junio de 2016; omisiones que se reflejaron en la falta de elaboración e implementación de planes y programas de prevención y mitigación de los impactos ambientales.

La operación Mercado Mayorista de Quito, durante el período de análisis de la acción de control, del 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2016, se ejecutó sin las pertinentes acciones de seguimiento y control ambiental.

## **Hecho subsecuente**

La Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, con la asignación del código MAE-RA-2016-259527, inició el trámite de licenciamiento ambiental del Mercado. En el Sistema Único de Información Ambiental del Ministerio del Ambiente, con el código señalado, se identificó que el trámite de licenciamiento inició el 22 de julio de 2016, fuera del período de análisis de la acción de control.

El Ministerio del Ambiente, en certificado MAE-SUIA-RA-DPAPCH-2016-218559 de 27 de julio de 2016, determinó que el proyecto Operación del Mercado Mayorista de Quito no puede ser ejecutado dentro de las coordenadas de implantación registradas, por encontrarse en el área de protección ecológica "Quebradas Vivas" del Distrito Metropolitano de Quito, definida con la Resolución del Concejo Metropolitano de Quito C 350 de 15 de junio de 2012 y en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y, que de acuerdo al catálogo de proyectos, obras o actividades emitido

mediante Acuerdo Ministerial 061 de 4 de mayo de 2015, publicado en Registro Oficial 316 de 4 de mayo de 2015, la construcción u operación de mercados municipales requiere de "*Registro Ambiental*".

## **Recomendaciones**

El Gerente General de la MMQ-EP

4. Gestionará la regularización de las actividades del Mercado Mayorista de Quito, a fin de que obtenga la respectiva autorización administrativa ambiental.

La Directora de Gestión Ambiental del GAD de la provincia de Pichincha

5. Gestionará ante el Consejo Nacional de Competencias la definición de las atribuciones del GAD de la provincia de Pichincha en el "*Proyecto Operación Mercado Mayorista de Quito*", como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, considerando que, según certificado de intersección emitido por el Ministerio del Ambiente, la ubicación del proyecto se encuentra en el área de protección ecológica "*Quebradas Vivas*".

## **Autorizaciones administrativas metropolitanas y de la autoridad nacional de salud de las actividades comerciales del Mercado Mayorista**

El permiso de funcionamiento del Cuerpo de Bomberos es el documento con el cual el usuario demuestra el cumplimiento de las condiciones de seguridad contra incendios, implementadas en el área física de su establecimiento comercial o negocio.

Entre las medidas básicas para el cumplimiento de las condiciones de seguridad contra incendios que el Cuerpo de Bomberos inspecciona y controla, están los extintores portátiles, instalaciones eléctricas e instalaciones de gas.

El permiso de funcionamiento, que requiere del permiso de salud ocupacional, es emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional a todas las instituciones, organismos y establecimientos públicos y privados, con o sin fines de lucro, que realicen actividades de producción, almacenamiento, distribución, comercialización, expendio de productos de uso y consumo humano, y otros establecimientos de atención al público, sujetos a

vigilancia y control sanitario. El permiso de funcionamiento es el documento que garantiza la calidad, inocuidad y seguridad del expendio de los productos preparados y procesados de uso y consumo humano.

La Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas, LUAE, que requiere del permiso de bomberos, es el acto administrativo único con el cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito autoriza a su titular el desarrollo de actividades económicas, en un establecimiento determinado, ubicado en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

La LUAE integra las autorizaciones administrativas que, en ejercicio de sus específicas competencias, son concedidas por los órganos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y, previo convenio de cooperación o colaboración, por otros órganos u organismos del sector público, en las siguientes materias: uso y ocupación del suelo, sanidad, prevención de incendios, publicidad exterior, ambiental, turismo, cualquier otra autorización o materia que, bajo la competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o por convenio de cooperación o colaboración, delegación o acto de descentralización, sea integrada a la LUAE, mediante Resolución Administrativa.

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, con oficio MMQEP-GG-2016-1060 de 8 de septiembre de 2016, con respecto a los permisos de funcionamiento del Cuerpo de Bomberos de los establecimientos y locales que integran el Mercado Mayorista, indicó que es responsabilidad de cada usuario tramitar la obtención del permiso de los bomberos.

Con oficio MMQEP-GG-2016-0976, de 22 de agosto de 2016, el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, remitió el Plan de Supervisión y Control 2016 de la MMQ-EP, en el que constan los objetivos del plan y el cronograma de actividades con sus respectivos responsables. Como objetivo general 1 del plan constó, *"Fortalecer el control de los comerciantes de acuerdo con los permisos otorgados"* y como objetivo general 2 *"Velar permanentemente por la continuidad y permanencia de las y los comerciantes regularizados"*; sin embargo, en el cronograma de actividades del plan, se detallaron 11 acciones a realizarse, donde no constó ninguna actividad dirigida a la inspección de los permisos sanitarios y de funcionamiento, obligatorios para el ejercicio de una actividad económica dentro del Mercado Mayorista.

*M. VEGARDO*

En un muestreo aleatorio de 27 puestos del Mercado Mayorista de Quito, se obtuvo el siguiente resultado de la constatación de permisos de funcionamiento y licencia metropolitana única para el ejercicio de actividades económicas:

Tabla 3  
Permisos de funcionamiento

N° de Local	GIRO DEL NEGOCIO	PERMISO DE FUNCIONAMIENTO (ARCSA-MSP)	LICENCIA METROPOLITANA ÚNICA PARA EJERCICIO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, LUAE
B3-09	Abastos	si	si
B3-13	Abastos	si	si
C3-19	Abastos	si	si
C3-17	Abastos	si	si
C3-11	Abastos	si	si
C2-3	Abastos	si	si
A2-18	comedores	no	no
A2-17	comedores	no	si
A2-15	comedores	no	si
A2-13	comedores	no	no
A1-03	frutas tropicales	N/A	no
A1-02	frutas tropicales	N/A	no
A1-05	frutas tropicales	N/A	no
A1-12	frutas tropicales	N/A	no
PLATAFORMA 3-3M1N-29	frutas y legumbres	N/A	si
PLATAFORMA 3-3MIN-35	frutas y legumbres	N/A	no
PLATAFORMA I-Fi-29	frutas y legumbres	N/A	si
B1-4	Lácteos	si	si
PLATAFORMA 4-TN-100	Mariscos	no	no
B1-2	Proteicos	no	no
B1-11	Proteicos	no	no
B1-9	Proteicos	no	si
B1-1	Proteicos	no	si
B1-8	Proteicos	no	no
A3-58	tubérculos	no	si
A3-18	tubérculos	no	no
A3-22	tubérculos	no	no

N/A: no aplica

LAB. UETAUTTES

De la muestra de 27 locales, se constató que 7 cuentan con el permiso de funcionamiento emitido por el ARCSA-MSP, 13 locales no presentaron el permiso o la constancia de estar realizando el trámite para la obtención del mismo; y, para 7 giros del negocio no aplica el permiso de funcionamiento (frutas y legumbres).

Con respecto a la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas, LUAE, 14 locales cuentan con licencia, mientras que los 13 restantes no la presentaron o no demostraron estar realizando el trámite para la obtención.

El Gerente General, en relación al permiso de funcionamiento del Cuerpo de Bomberos de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista, en oficio MMQEP-GG-2016-1060 de 8 de septiembre de 2016, manifestó estar en constante comunicación con el Cuerpo de Bomberos para la realización de auditorías contra incendios, sin haber entregado al equipo auditor algún documento que respalde dicha gestión; debiendo precisar que, dentro de las instalaciones del Mercado Mayorista existen únicamente dos hidrantes que se encuentran fuera de funcionamiento.

En las inspecciones técnicas realizadas el 21 y 22 de julio de 2016, conjuntamente con la Jefe de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, se constató que el mercado no dispone de un sistema contra incendios, ya que no cuenta con tomas de agua, manguera, tuberías exclusivas para incendios, ni alarma contra incendios.

El Director de Prevención del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, con oficio 645-DP-CBDMQ-2016 de 29 de septiembre de 2016, remitió los informes de las inspecciones realizadas en el 2014 y 2015 al Mercado Mayorista de Quito, en los que se establece, entre otros, que el Mercado no cuenta con ningún tipo de sistema de protección contra incendio en áreas comunales y de riesgo, que el sistema eléctrico se encuentra en pésimas condiciones, y que existen varios locales que funcionan sin licencia única de actividades económicas, LUAE.

La Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito no entregó al equipo auditor documento alguno que indique que posee la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas, LUAE, o que se encuentra en trámite de obtención de la misma.

11/13 VERIFICADO

El artículo 28 del Capítulo II, Título II, de la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas, del Libro Segundo expedido en Ordenanza Municipal 0308 de 16 de abril de 2010, que reforma al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial 226, de 31 de diciembre de 1997, señala:

*“1. Están obligadas a obtener la LUAE todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho privado o público, o las comunidades, que ejerzan actividades económicas, con o sin finalidad de lucro, en establecimientos ubicados en el Distrito Metropolitano de Quito; a excepción de los siguientes casos: a) Los organismos, dependencias, entidades y personas jurídicas que forman parte del sector público y previstos en el Art. 225 de la Constitución de la República/No se incluyen dentro de esta exoneración a las entidades que forman parte de la actividad empresarial del Estado; (...).”*

El artículo 1 del Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección contra Incendios, publicado en Registro Oficial Edición Especial 114, de 2 de abril de 2009, establece lo siguiente:

*“Las disposiciones del Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección Contra Incendios, serán aplicadas en todo el territorio nacional, para los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, en edificaciones a construirse, así como la modificación, ampliación, remodelación de las ya existentes, sean públicas, privadas o mixtas, y que su actividad sea de comercio, prestación de servicios, educativas, ... concentración de público, ... y de toda actividad que represente riesgo de siniestro. Adicionalmente esta norma se aplicará a aquellas actividades que por razones imprevistas, no consten en el presente reglamento, en cuyo caso se someterán al criterio técnico profesional del Cuerpo de Bomberos de su jurisdicción en base a la Constitución Política del Estado, Normas INEN, Código Nacional de la Construcción, Código Eléctrico Ecuatoriano y demás normas y códigos conexos vigentes en nuestro país.- Toda persona natural y/o jurídica, propietaria, usuaria o administrador, así como profesionales del diseño y construcción, están obligados a cumplir las disposiciones contempladas en el presente Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección Contra Incendios, basados en Normas Técnicas Ecuatorianas INEN”.*

El literal a) del artículo 19 de las atribuciones de la Gerencia General del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, establecido en el Estatuto Orgánico de la MMQ-EP, emitido el 22 de mayo de 2013, estipula:

*“a) Cumplir y hacer cumplir las normas que rigen las actividades del MMQ-EP”.*

*HA ESTABLUCADO*

El literal c) del artículo 63 del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, entre las atribuciones del Gerente de Operaciones, establece:

*“c) Planificar y controlar las actividades de supervisión del MMQ-EP”.*

El artículo 29 del Reglamento Interno de funcionamiento de la Empresa Metropolitana del Mercado Mayorista, entre las obligaciones de los comerciantes dispone:

*“b) Obtener la licencia única de actividad comerciante LUAE;...- o) Actualizar anualmente el permiso de funcionamiento emitido por el Ministerio de Salud Pública”.*

El Gerente de Operaciones, en funciones del 1 de julio al 30 de noviembre de 2015, en comunicación de 30 de noviembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 013-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, manifestó que en el cronograma de trabajo de supervisión de julio a diciembre de 2015 constó *“elaborar parte informativo de los comerciantes que no presentan los permisos”* y *“controlar los permisos que deben exhibir los adjudicatarios de los locales comerciales”*; sin adjuntar las bitácoras, registros u otros documentos que demuestren el control realizado y las medidas correctivas adoptadas; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 33369-DAPyA de 23 de noviembre de 2016, sin adjuntar documentación de respaldo, señaló que todos los permisos mencionados se encuentran en proceso de obtención en las entidades pertinentes; ratificando que el Mercado Mayorista, durante el período analizado, no contó con la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas que incluye el permiso de funcionamiento otorgado por el Cuerpo de Bomberos; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales, realizada el 8 de diciembre de 2016, en comunicación recibida el 13 de

*JHA USTARI SEZ*

diciembre de 2016, manifestó que la MMQ-EP realiza la supervisión constante para verificar si los locales cuentan con los permisos de funcionamiento y que en el caso que no los tengan se les notifica con las correspondientes sanciones; sin embargo, la MMQ-EP no remitió documentación que demuestre las inspecciones realizadas, las cuales no constaron en el plan de control; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

## **Conclusiones**

Los Gerentes Generales, en funciones entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016, al no obtener la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas que incluye el permiso de funcionamiento otorgado por el Cuerpo de Bomberos, inobservaron el artículo 28 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el artículo 1 del Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección contra Incendios, y el literal a) del artículo 19 de las atribuciones de la Gerencia General del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito; omisiones que incidieron en la legalidad de las operaciones y administración de las actividades de acopio y comercialización de productos agroalimentarios desarrollados por la Empresa; en la adopción de mecanismos o medidas de prevención ante el riesgo y la mitigación frente a los efectos negativos de desastres, frente a la condición de vulnerabilidad de usuarios, clientes, colectividad y de ambiente.

Los Gerentes de Operaciones, en funciones entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016, inobservaron el literal c), del artículo 63, del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, al no incluir en los planes de supervisión el control de los permisos sanitarios y de funcionamiento de los locales comerciales, de conformidad con lo estipulado en los literales b) y o) del artículo 29 del Reglamento Interno de Funcionamiento de la Empresa Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, omisiones por las que la MMQ-EP no garantizó la calidad, inocuidad y seguridad de los productos preparados y procesados de uso y consumo humano expendidos en el Mercado Mayorista, ni la legalidad en el ejercicio de las actividades económicas de los comerciantes del mercado.

*HJB DEPARTAMENTO*

## **Recomendaciones**

El Gerente General de la MMQ-EP

6. Gestionará la obtención de la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas, que incluye el permiso de funcionamiento otorgado por el Cuerpo de Bomberos.
7. Definirá en la estructura organizativa y en su respectivo reglamento de funciones, el proceso y responsables de tramitar los permisos legales inherentes a las actividades comerciales de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito.

El Gerente de Operaciones:

8. Dispondrá que anualmente se verifique que los comerciantes del Mercado Mayorista de Quito cuenten con la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de Actividades Económicas y con el permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud Pública, actualizados. Los resultados obtenidos de las inspecciones y las acciones adoptadas, serán reportados a la autoridad municipal competente y al Ministerio de Salud Pública.

## **Cobertura de servicios básicos**

La Norma INEN 2687:2013, Mercados Saludables, establece el suministro de agua potable como uno de los requisitos relativos a los servicios que deben brindar los mercados, al determinar que, todo mercado debe disponer de un sistema de abastecimiento continuo de agua potable, en caso de no contar con el abastecimiento continuo, se debe disponer de instalaciones para el almacenamiento, distribución y aseguramiento de la calidad del agua.

El diagnóstico del plan estratégico 2013-2018 de la MMQ-EP, vigente al 30 de junio de 2016, establece que la red de agua potable del Mercado Mayorista data de los años 80's y que cubre el 30% de la superficie del mercado. El Mercado Mayorista no dispuso de instalaciones para el almacenamiento, abastecimiento y distribución de agua para las áreas que no contaron con el servicio.

El informe de gestión 2014 del Gerente General de la MMQ-EP, entre los inconvenientes en la gestión, destacó el financiamiento para el cambio de red de agua potable, cuyo diseño y estudios fueron realizados por la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, EPMAPS.

El proyecto de red de distribución de agua potable del Mercado Mayorista de enero de 2015, elaborado por la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, no constó en la planificación operativa anual de ese año. El presupuesto referencial del proyecto es de 557 176,82 USD más IVA. El proyecto proporcionado por el Gerente General de la EMASEO-EP no cuenta con firmas de responsabilidad ni de aprobación.

La cobertura de la red de agua potable del Mercado Mayorista incluye el área administrativa y el área de abastos de los bloques A, B, C y B6, pero no cubre las áreas de expendio de frutas, verduras, hortalizas y proteicos de las plataformas, y de expendio de frutas tropicales de las secciones 3 de Julio, Nuevo Israel, Tsáchila y Santo Domingo.

La falta de suministro de agua potable, en toda la superficie del mercado, incidió en la higiene de los comerciantes y de los alimentos que se expenden en las secciones que no contaron con el servicio, así como, en la limpieza y desinfección de los equipos, utensilios e instalaciones del mercado.



Locales comerciales sin servicio de agua potable

El sistema de alcantarillado del Mercado Mayorista, que data de 1981, recoge las aguas residuales del área administrativa y de los bloques A, B y C. Los conductos y tuberías del bloque B6, donde están ubicados, entre otros, establecimientos de proteicos y

comidas preparadas, descargan las aguas residuales, sin tratamiento previo, a la quebrada Shanshayacu, que forma parte del área de protección ecológica "Quebradas Vivas" del Distrito Metropolitano de Quito.



Aguas residuales descargadas directamente a la Quebrada Shanshayacu

La Empresa no tiene identificadas las conexiones del alcantarillado de los bloques A, B y C, ya que no dispone de un plano del sistema de alcantarillado del Mercado Mayorista, desconociéndose a donde se dirigen las descargas de esos bloques.

Las rejillas del sistema de alcantarillado del mercado se encuentran taponadas con basura y colapsadas por falta de mantenimiento, lo que fue ratificado por el Gerente General en comunicación MMQEP-GG-2016-00976 de 22 de agosto de 2016.



Sumideros taponados con basura

YU TRBATA

Entre las recomendaciones del informe de gestión 2015, estuvo el invertir en la infraestructura de la MMQ-EP para una nueva red de agua potable y alcantarillado.

La Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito no cuenta con una Unidad de Gestión Ambiental, que atienda las responsabilidades de control ambiental de las actividades del Mercado Mayorista. En la estructura orgánica de la MMQ-EP consta como dependencia del proceso agregador de valor de Operaciones, el proceso de Gestión de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, integrado por una sola persona, cuyas atribuciones se refieren únicamente a desechos sólidos.

El artículo 103 de la Ley Orgánica de Salud, publicada en Registro Oficial 423 de 22 de diciembre de 2006, señala:

*“Se prohíbe a toda persona, natural o jurídica, descargar o depositar aguas servidas y residuales, sin tratamiento apropiado, conforme lo disponga en el reglamento correspondiente, en ríos, mares, canales, quebradas, lagunas, lagos y otros sitios similares (...).”*

El artículo 6 de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, publicada en Suplemento de Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004, declara:

*“Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, a las redes de alcantarillado, o en las quebradas, acequias, ríos, lagos naturales o artificiales, o en las aguas marítimas, así como infiltrar en terrenos, las aguas residuales que contengan contaminantes que sean nocivos a la salud humana, a la fauna, a la flora y a las propiedades”.*

El artículo 3 de la Ordenanza Metropolitana 296, de creación de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, sancionada el 11 de octubre de 2012, entre las competencias de la Empresa, para cumplir con su objetivo principal de planificar, ejecutar, operar, administrar y supervisar los procesos de comercialización en el Mercado Mayorista, declara:

*“...h) Administrar y proveer servicios básicos, infraestructura y medios logísticos necesarios para el desarrollo de las actividades de transporte, almacenamiento, comercialización y consumo en todos los sectores y áreas del Mercado Mayorista de Quito, para garantizar a los ciudadanos el consumo de alimentos higiénicos, ..., saludables, técnicamente manipulados y ambientalmente tratados”.*

113 TRAMITA Y C.A.C.

Entre los objetivos estratégicos de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, establecidos en el Estatuto Orgánico, consta:

*“a) Lograr que los procesos de acopio y comercialización de productos agroalimentarios sean de calidad mediante la dotación de infraestructura física y de servicios, de seguridad y movilidad (...)”.*

Entre las atribuciones del Gerente General de la MMQ-EP, definidas en el Estatuto Orgánico, está:

*“b) Dirigir y supervisar las actividades del MMQ-EP, coordinar y controlar el funcionamiento de las dependencias y de los distintos sistemas empresariales y adoptar las medidas más adecuadas para garantizar una administración, eficiente, transparente y de calidad”.*

Los Gerentes Generales de la MMQ-EP, en funciones del 1 de enero al 5 de mayo y del 1 de junio al 7 de diciembre de 2014, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficios 006-NOT-EPMM y 033-NOT-EPMM de 3 y 15 de agosto de 2016, respectivamente, señalaron que dentro de las metas del plan estratégico 2013-2018 estuvo incrementar en 40% la capacidad de infraestructura física del mercado y alcanzar el 100% del estándar de infraestructura sanitaria; que el cambio de redes de agua potable y alcantarillado requería de un financiamiento mayor, por lo que realizaron los estudios con la instancia municipal competente; sin embargo, no presentaron el documento que evidencie el análisis y evaluación realizado a los indicadores diseñados para medir y determinar el avance de los proyectos previstos para la consecución de estas metas, tampoco presentaron los documentos en los que consten las gestiones y/o los estudios realizados por la entidad municipal competente, durante el período de análisis, para el cambio de redes de agua potable y alcantarillado; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

## **Conclusiones**

Los Gerentes Generales de la MMQ-EP, en funciones del 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2016, al no brindar el servicio básico de agua potable y alcantarillado al área de las plataformas y de expendio de frutas tropicales de las secciones 3 de Julio, Nuevo Israel, Tsáchila y Santo Domingo del Mercado Mayorista de Quito, inobservaron el literal h) de las competencias de creación y el literal a) de los objetivos estratégicos de la empresa, así como el literal b) de las atribuciones del Gerente General. La MMQ-EP al

JM4 TREVINO y ODS

no disponer del servicio de agua potable en todas sus instalaciones, no garantizó la higiene y salubridad de los comerciantes y de los productos comercializados en las áreas referidas. Las aguas residuales generadas por el aseo, higiene personal, lavado de los productos, limpieza y desinfección de los negocios e instalaciones de la MMQ-EP, en las áreas que no disponen del servicio de alcantarillado, al no contar con puntos de evacuación, se convierten en focos infecciosos.

Los Gerentes Generales de la MMQ-EP, en funciones desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2016, incumplieron el artículo 103 de la Ley Orgánica de Salud y el artículo 6 de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, al permitir la descarga de las aguas residuales del área de expendio B6, sin tratamiento previo, arriesgando el equilibrio natural de la quebrada Shanshayacu, parte de las quebradas vivas del Distrito Metropolitano de Quito.

La Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito no cuenta en su estructura orgánica con una Unidad de Gestión Ambiental ni con funciones relacionadas con la gestión ambiental.

#### **Hecho subsecuente**

El 29 de noviembre de 2016, el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, EPMAPS, y el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito suscribieron el convenio de cooperación interinstitucional, con el cual, la EPMAPS se comprometió a construir el proyecto de "*Agua Potable y Alcantarillado al interior del Mercado Mayorista de Quito*", con recursos financiados por la MMQ-EP y el aporte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a la EPMAPS.

#### **Recomendaciones**

El Gerente General de la MMQ-EP

9. Definirá en la estructura organizativa y en su respectivo reglamento de funciones, el proceso y responsables de la gestión ambiental de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, que asegure la prevención de daños,

130 TDE/ATA y TDE/ATA

afectaciones y riesgos ambientales y el control ambiental en todas las fases de los proyectos, programas y actividades emprendidos por el Mercado Mayorista.

10. Designará al responsable y verificará los avances de la implementación del convenio interinstitucional para la construcción del proyecto de agua potable y alcantarillado del Mercado Mayorista de Quito.
11. Dispondrá al Gerente de Operaciones el levantamiento planimétrico de la red interna del sistema del alcantarillado sanitario de las instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, que permita proveer el control y mantenimiento del sistema, y encauzar las aguas residuales hacia los colectores municipales, para evitar la descarga a la quebrada Shanshayacu.

El Gerente de Operaciones

12. Conjuntamente con el Jefe de Fiscalización elaborará un programa de mantenimiento y control periódicos de los sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, existentes en el Mercado Mayorista de Quito.

### **Infraestructura del Mercado Mayorista**

La infraestructura del Mercado Mayorista de Quito data de 1981.

La Jefe de Regulación y Control, en el informe 013-RC-GG-MMQEP-2016 de 1 de agosto de 2016, presentado al Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, establece que el 50% de la infraestructura del MMQ-EP se encuentra en buenas condiciones, mientras que el otro 50% no tiene unidad y carece de criterio, agregando que el mercado presenta desorden en el tratamiento de fachadas y envolventes, no cuenta con un adecuado sistema de drenaje de aguas servidas, existen construcciones al borde de la quebrada, no tienen sistemas contraincendios, los cables eléctricos están expuestos, los productos se expenden en los espacios públicos, no hay unidad en el sistema constructivo ni en los materiales empleados, y la infraestructura física está deteriorada y descuidada.

El bloque C de las plataformas de expendio de frutas, verduras, hortalizas y proteicos, con excepción de la plataforma 5 o plataforma 4 nueva, está construido de manera informal,

*Hay presento y cuatro*

sin criterio técnico, edificadas con estructura metálica liviana con cubiertas de tol, hojas de zinc y con protecciones de malla metálica.



Locales comerciales contruidos sin criterio técnico

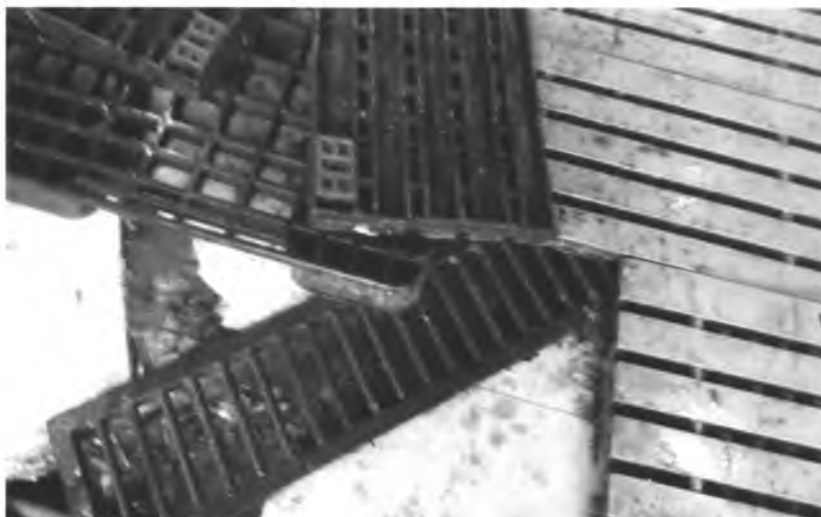
En oficio MMQEP-GG-2016-00976 de 22 de agosto de 2016, el Gerente General de la MMQ-EP señaló que todas las remodelaciones y mejoras de los bloques y plataformas del Mercado Mayorista estuvieron sujetas a un proceso de legalización; por lo que afirmó que las construcciones implementadas contaron con la autorización de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, en atención a la Ordenanza Metropolitana 406, sancionada el 13 de junio de 2013; sin embargo, de conformidad con lo expuesto por la Jefe de Regulación y Control en el memorando adjunto 128-RC-GG-MMQ-EP 2016 de 24 de mayo de 2016, dirigido al Asesor Institucional, la plataforma 5 o plataforma 4 nueva no está regularizada. Al 30 de junio de 2016 la plataforma 5 o plataforma 4 nueva se encontraba en funcionamiento.

En las inspecciones técnicas de las instalaciones del Mercado Mayorista, realizadas los días 20 y 21 de julio de 2016, se evidenció que los locales de expendio del bloque C, incluida la plataforma 5 o plataforma 4 nueva, no cumplen con las "*Especificaciones técnicas sobre el sistema constructivo y materiales de la MMQ-EP*" para las instalaciones hidrosanitarias, que remitió el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito con oficio MMQEP-GG-2016-00976 de 22 de agosto de 2016, en lo que respecta a que cada local o bodega deberá contar con un fregadero para manipulación de los alimentos, con un medio baño (inodoro y lavabo) en buenas condiciones y que se deberán ubicar los desagües necesarios en pisos para la evacuación de aguas; constatándose que los locales en este bloque que incluye la plataforma 4

*YAN TRUJILLO Y CIA. CO.*

nueva, no contaron con instalaciones o conexiones de agua potable, con fregaderos, inodoros ni lavabos y los pisos no tenían desagües.

El bloque A, sección cárnicos, lácteos, pescados y mariscos cuenta con desagües en diferentes puntos de las instalaciones, los cuales no están localizados en cada uno de los locales, no disponen de pendiente adecuada que permita el flujo de aguas residuales provenientes de la limpieza, no tienen sello hidráulico ni dispositivo de separación de grasas y desechos sólidos.



Desagües sin sello hidráulico

Los locales comerciales que disponen del servicio de agua potable no cuentan con lavabos diferenciados para realizar y mantener, por un lado, la limpieza de los utensilios, equipos y productos de expendio y, por otro lado, para efectuar el aseo y limpieza de sus instalaciones.

El numeral 4.1.6 de la Norma de Administración de Higiene y Desechos Sólidos para el Mercado Mayorista, revisada y aprobada por el Gerente de Operaciones el 12 de octubre de 2015, en concordancia con la norma para mercados saludables NTE INEN 2687:2013, estipula:

*“Los drenajes del piso deben tener la protección adecuada, ser conducidos por cañerías y estar diseñados en forma tal que se permita su limpieza y mantenimiento. Donde sea requerido deben tener instalados el sello hidráulico, trampas de grasa y sólidos, con fácil acceso para la limpieza”.*

Desde la creación del Mercado Mayorista de Quito, la demanda del servicio creció considerablemente; el reporte de conteo de ingresos diarios de vehículos en el

parqueadero, presentado el 25 de agosto de 2015 por el Gerente de Operaciones al Gerente General, determinó que el Mercado Mayorista registró una afluencia promedio de 11.000 vehículos por día, lo que representa un incremento del 38,34% de la demanda vehicular, con respecto a agosto de 2013, fecha en el que se realizó el último censo vehicular.

En las inspecciones técnicas se constató la carga y descarga de productos en horas del día, cuando comerciantes y compradores minoristas realizaban sus transacciones. Las instalaciones en las áreas de expendio no disponen de estacionamientos para vehículos particulares, lo que les obliga a mantenerse en circulación; no se efectúa control de entrada y salida de vehículos y no se implementó el sistema tarifario, pese a contar con el software y los equipos para su funcionamiento, con un estudio técnico para la fijación de las tarifas y con informes técnicos y financieros para la viabilidad de una alianza pública privada para el manejo integral del sistema de parqueaderos de la Empresa, según consta en los informes de gestión 2014 y 2015; circunstancias por las que la movilización vehicular interna resulta caótica en el mercado, sobre todo en los días de feria.



Movilización vehicular caótica

El artículo 3 de la Ordenanza Metropolitana 296 de creación de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, sancionada el 11 de octubre de 2012, entre las competencias de la Empresa para cumplir con su objetivo principal de planificar, ejecutar, operar, administrar y supervisar los procesos de comercialización en el Mercado Mayorista, declara:

*MIL TRENTA Y SIETE*

*“...h) Administrar y proveer servicios básicos, infraestructura y medios logísticos necesarios para el desarrollo de las actividades de transporte, almacenamiento, comercialización y consumo en todos los sectores y áreas del Mercado Mayorista de Quito, para garantizar a los ciudadanos el consumo de alimentos higiénicos, nutritivos, saludables, técnicamente manipulados y ambientalmente tratados”.*

Entre los objetivos estratégicos de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, establecidos en el Estatuto Orgánico, consta:

*“a) Lograr que los procesos de acopio y comercialización de productos agroalimentarios sean de calidad mediante la dotación de infraestructura física y de servicios, de seguridad y movilidad”.*

Entre las atribuciones del Gerente General, definidas en el Estatuto Orgánico, se menciona:

*“b) Dirigir y supervisar las actividades del MMQ-EP, coordinar y controlar el funcionamiento de las dependencias y de los distintos sistemas empresariales y adoptar las medidas más adecuadas para garantizar una administración, eficiente, transparente y de calidad”.*

El artículo 80, “Control de Tránsito”, del Reglamento Interno de Funcionamiento del Mercado Mayorista de Quito, aprobado por el Directorio de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito el 30 de septiembre de 2015, señala:

*“...Los controles de tránsito se realizarán en las puertas de entrada y salida, así como en las vías del interior del Mercado Mayorista de Quito”.*

La ausencia de acciones para dar solución a las debilidades existentes en la infraestructura física, en la seguridad y en los servicios de movilidad, han incidido para que el Mercado Mayorista mantenga condiciones de vulnerabilidad, así como limitaciones en su infraestructura física y, consecuentemente, en su desempeño ambiental.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 33369-DAPyA de 23 de noviembre de 2016, indicó que dentro del presupuesto aprobado y ejecutado de la empresa no existe un rubro de inversión para infraestructura y que la Gerencia General realiza esfuerzos para alcanzar la sostenibilidad financiera para concretar obras en base

*JMS TRESANTO Y CINCO*

a sus capacidades financieras; lo que evidencia que la MMQ-EP no proveyó al mercado de la infraestructura y medios logísticos necesarios para cubrir las debilidades existentes en la infraestructura, movilidad y en las condiciones en las que se desarrollan sus actividades comerciales, por falta de planificación y proyección presupuestaria; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación recibida el 13 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de resultados provisionales, realizada el 8 de diciembre de 2016, señaló que en lo relativo a infraestructuras de plataformas, la MMQ-EP está evaluando los procesos de construcción de patio de comidas, legalización de la plataforma Flor del Valle, construcción y reubicación del centro de acopio, el sistema de gestión de parqueaderos, la infraestructura plataforma Santo Domingo, los que se están gestionando con recursos privados de los comerciantes; y, que sus acciones estuvieron dirigidas a dotar de infraestructura adecuada, de acuerdo a sus atribuciones y capacidades financieras; sin embargo, las deficiencias y debilidades encontradas en la infraestructura del Mercado Mayorista de Quito y establecidas en los párrafos precedentes, no formaron parte de la planificación ni proyección presupuestaria de la MMQ-EP del 2014, 2015 ni del 2016; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

## **Conclusión**

Los Gerentes Generales de la MMQ-EP, en funciones desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2016, inobservaron el literal h) de las competencias de la empresa, definidas para cumplir con su objetivo principal, el literal a) de los objetivos estratégicos de la empresa, el literal b) de las atribuciones del proceso gobernante; el artículo 80 del Reglamento Interno de Funcionamiento del Mercado Mayorista de Quito; y, el numeral 4.1.6 de la Norma de Administración de Higiene y Desechos Sólidos para el Mercado Mayorista, al no arbitrar los medios y los mecanismos para dotar al Mercado Mayorista de la infraestructura física necesaria que brinde salubridad y funcionalidad a los servicios que presta; y, al no implementar los instrumentos de control vehicular necesarios para ofrecer comodidad y un mejor servicio a los usuarios; omisiones que incidieron en la calidad de los productos comercializados, servicios prestados y en el desempeño ambiental del Mercado Mayorista.

*HU TRISTAN Y UVEAS*

## Recomendación

El Gerente General de la MMQ-EP

13. Dispondrá al Gerente de Operaciones la realización de un diagnóstico de las condiciones en las que se encuentra la infraestructura física, de servicios, de seguridad y movilidad del Mercado Mayorista de Quito; y la definición de un proyecto que recoja las necesidades de la infraestructura física, de servicios, seguridad y movilidad de un Mercado Mayorista.

## Planificación y registro de las actividades de supervisión

En el 2014, la Gerencia de Operaciones de la MMQ-EP contó con 17 supervisores, en el 2015 con 16 y en el 2016 con 20 supervisores.

En las inspecciones realizadas los días 20 y 21 de julio de 2016 conjuntamente con los supervisores del Mercado Mayorista, se obtuvieron los siguientes resultados:

- En el sector de comercialización de las plataformas y en el sector del bloque 4, existieron giros de negocios que no se encontraron agrupados, según la naturaleza de sus productos.



Giro del negocio ubicado fuera de la naturaleza de sus productos

*M. AURENTI*

- En los pisos del área de cárnicos, pescados y mariscos se encuentra colocado material antideslizante y liso, conforme lo dispuesto en el numeral 4.1.5 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista emitido en el 2015; sin embargo, se evidenció que el material estaba deteriorado, con la presencia de roturas y grietas.
- Los drenajes de piso del área de cárnicos, pescados y mariscos del Mercado Mayorista no tienen sello hidráulico, trampas de grasa y sólidos, requeridos de conformidad con el numeral 4.1.6 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos para el Mercado Mayorista.
- Los drenajes de los pisos de los establecimientos de comida preparada, no cuentan con trampas de grasa, antes de enviarla al alcantarillado público, establecidas en el literal e) del artículo 175 de la Normativa Técnica Sanitaria para Alimentos Procesados, publicada en Registro Oficial 681 de 1 de febrero de 2016 y con el numeral 4.1.6 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.
- La sección de pescados y mariscos descargaba los productos de mayor tamaño directamente en el piso, inobservando el numeral 4.11.2 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.
- Las aguas residuales de los locales del bloque A (pescados, mariscos, cárnicos) están siendo desalojadas directamente al sistema de alcantarillado, emitiendo fuertes olores al ambiente, sobre todo provenientes de la sección de pescados y mariscos.
- Los sumideros que recogen las aguas lluvias se encontraron obstruidas con basura, tierra, por lo que el agua no fluye en forma normal.

*17/3 CUARENTA Y UNO*



Sumidero obstruido con basura



Sumidero sin flujo por taponamiento

- Los expendedores autónomos informales de alimentos preparados manejan simultáneamente dinero y los alimentos preparados, inobservando el numeral 4.15.7 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.
- No existen registros que evidencien que las carnes que se adquirieron y se expendieron en el Mercado Mayorista, desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2016, contaron con el sello del centro de faenamiento, como garantía de haber realizado la inspección post-mortem; pese a que el literal s) artículo 30 del Reglamento Interno de Funcionamiento del Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, establece entre las prohibiciones a

los comerciantes, el comprar y vender mercaderías que no cuenten con los documentos que acrediten su procedencia.



Expendio de carnes sin documentos que garanticen inspección post mortem

- Los alimentos perecederos y altamente perecederos como lácteos, cárnicos, pescados, mariscos y derivados, no se encuentran exhibidos ni protegidos en vitrinas frigoríficas, conforme lo dispone el numeral 4.5.4 "*Puestos de comercialización*" de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.



Alimentos altamente perecederos sin refrigeración

2018 CUADRO 1.10.1



Cárnicos exhibidos sin refrigeración

- Los locales comerciales presentan acumulación de cartón y envases plásticos, principalmente la sección de frutas, verduras y las plataneras.



Locales comerciales con acumulación de cartones y cajas plásticas

47 CUARENTA Y CUATRO



Local comercial con acumulación de cartones

- El mercado no cuenta con un programa de limpieza y desinfección de las instalaciones, conforme lo estipula el numeral 4.7.1 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.
- Del total de 29 locales de comidas preparadas, 17 locales seleccionados como muestra no cuentan con el certificado de salud ocupacional de sus trabajadores; y, de un total de 18 locales de proteicos, 14 no disponen del referido certificado, inobservando el numeral 4.16.1. de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.
- Los manipuladores de alimentos preparados no mantienen el cabello cubierto con malla y no usan mascarilla, conforme el numeral 4.17.4 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.

*Hyg. Alimentos y Carne*



Manipulación de alimentos sin uso de mascarilla

- En las 9 baterías sanitarias existentes en el mercado, con una afluencia aproximada de 5.400 personas al día, la grifería no se encuentra en buen estado, además en el interior y alrededores, se evidencia acumulación de cartones y otros materiales.



Lavabo sin grifería

*1/15 Cuernavaca y 2015*



Baterías sanitarias con acumulación de recipientes plásticos

- En las instalaciones de las 9 baterías sanitarias del Mercado Mayorista se expenden alimentos procesados no perecibles, inobservando el artículo 43 del Reglamento Interno de Funcionamiento del Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito.



Expendio de alimentos dentro de las instalaciones de las baterías sanitarias

*los cocineros y sierva*

- El centro de acopio emanaba malos olores, por falta de aseo y desinfección del lugar.



Insalubridad en el centro de acopio

- Los usuarios acumulan los desechos sólidos fuera de contenedores y en las inmediaciones de sus locales comerciales, inobservando el numeral 4.20.1, 4.20.4 y 4.20.11 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista. Los locales comerciales no cuentan con recipientes o contenedores para el depósito primario de los desechos sólidos, por lo que utilizan caja, saquillos o fundas, que son abandonados a la intemperie.



Depósito de basura en la vía pública

JHS CUBIENZI Y ZC67C



Insalubridad en la vía pública

- Las instalaciones del Mercado Mayorista están en condiciones de insalubridad, principalmente en las plataformas de expendio de frutas y verduras y en el bloque 6 de expendio de legumbres, comidas preparadas, plásticos, entre otros, encontrándose desechos orgánicos e inorgánicos desperdigados en las calles.



Desechos desperdigados en la vía pública

*YPS CUNDUTA Y NUEVE*

El área de supervisión, perteneciente a la Gerencia de Operaciones del Mercado Mayorista, dio a conocer al equipo auditor los reportes documentados o bitácoras de su actividad, de los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2016.

La empresa no proporcionó el plan de control del 2014 y 2015. El cronograma de actividades del plan de supervisión y control del 2016 incluyó, entre otros, controlar ubicación de comerciantes, línea de comercialización, verificación de candados, luminarias, mallas, garitas y control de higiene en la infraestructura.

Del archivo magnético de las bitácoras, proporcionado por la Gerencia de Operaciones, se tomó una muestra de 10 registros, correspondientes a los meses de mayo y junio de 2016, determinándose que las acciones de supervisión estuvieron dirigidas, entre otras, al estado de limpieza del centro de acopio de desechos sólidos del Mercado Mayorista, al servicio de los camiones que recogen los desechos sólidos, al servicio de limpieza efectuado por EMASEO-EP, la ubicación y estado de los tachos de basura distribuidos en las calles del mercado, el estado de las rejillas del alcantarillado, la toma de muestras para establecer la inocuidad alimentaria de la comida preparada por los expendedores formales; evidenciándose que de 18 irregularidades detectadas en las inspecciones realizadas, 17 no constan en los registros documentados de los meses de mayo y junio revisadas.

El artículo 63 del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, entre las atribuciones del Gerente de Operaciones, establece:

*“Planificar y controlar las actividades de supervisión del MMQ-EP”.*

La Norma de Control Interno para Entidades del Sector Público 401-03, Supervisión, establece:

*“Los directivos de la entidad, establecerán procedimientos de supervisión de los procesos y operaciones, para asegurar que cumplan con las normas y regulaciones y medir la eficacia y eficiencia de los objetivos institucionales, sin perjuicio del seguimiento posterior del control interno”.*

La Norma de Control Interno para Entidades del Sector Público 405-04, señala que toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus

*JLB CARRERA*

operaciones. La documentación sustentatoria de operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como, para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos.

El Gerente de Operaciones, en funciones del 1 de julio al 30 de noviembre de 2015, en comunicación de 30 de noviembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 013-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, manifestó que en el cronograma de trabajo de supervisión de julio a diciembre de 2015 constaron varias tareas y actividades relacionadas con la higiene, salubridad, barrido y limpieza de todas las instalaciones del Mercado Mayorista, limpieza de rejillas, sumideros y cunetas del mercado, recolección y desalojo de la basura. Además, en comunicación de 15 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de resultados provisionales, realizada el 8 de diciembre de 2016, adjuntó el cronograma de control y las fichas de supervisión de julio y agosto de 2015, del trabajo realizado durante el período de gestión, las que incluyen las condiciones en las que se expenden las comidas preparadas, las estaciones sanitarias, horarios de recolección de basura, salubridad de los locales, fugas de agua, movilidad, energía eléctrica, limpieza del centro de acopio, plagas y vectores; evidenciándose los esfuerzos efectuados en las actividades de control.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, con comunicación recibida el 13 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales, realizada el 8 de diciembre de 2016, adjuntó informes del 2016 de planes operativos de comidas preparadas (buenas prácticas de manipulación y toma de muestras microbiológicas); fichas de inspecciones realizadas a las condiciones en las que se expenden los alimentos altamente perecederos, en las que se encuentra la infraestructura de la sección de expendio de alimentos altamente perecederos; comunicaciones dirigidas a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas solicitando el estudio de factibilidad para la implementación de la gestión de parqueaderos y de una evaluación técnica de los equipos electromecánicos adquiridos en la administración del 2014 para establecer su utilidad, y solicitando la colaboración con señalización de tránsito; oficios dirigidos a las dependencias del Ministerio de Salud solicitando la verificación de la normativa que rige las actividades de los comerciantes.

*YPS CARRERA Y CIA*

## Recomendaciones

El Gerente de Operaciones

14. Conjuntamente con los responsables de los subprocesos de Catastro, Supervisión, Logística y Movilidad, Educación y de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, diseñarán instrumentos para el control de las actividades del Mercado Mayorista.
15. Incluirá en la planificación del proceso, las actividades, procedimientos y/o controles relativos a diseño y construcción de áreas y estructuras internas, iluminación y ventilación, instalaciones sanitarias; servicio de agua, alcantarillado, desechos líquidos, desechos sólidos, drenajes; estado, manejo y desinfección de equipos y utensilios; estado y/o condiciones de adquisición, comercialización, transporte, recepción y almacenamiento de alimentos; preparación de alimentos; control de plagas y roedores; capacitación; control y aseguramiento de la inocuidad.
16. Dispondrá al personal de supervisión el registro diario de las actividades de supervisión que se realicen en el Mercado Mayorista de Quito.

## Capacitación en el manejo y disposición de desechos sólidos

En las inspecciones técnicas realizadas el 20 y 21 de julio de 2016 se constató que, pese a que existía servicio de limpieza de las instalaciones y un centro de acopio, el mercado mantuvo insalubridad en los locales e inmediaciones, principalmente, en las plataformas donde están ubicadas las secciones de frutas y verduras, en el bloque B donde están ubicadas las plataneras; y, en el bloque 6 donde se encuentran varios servicios de expendio de frutas, verduras, plásticos, proteicos, comidas preparadas, entre otros; evidenciándose residuos orgánicos e inorgánicos desperdigados en las calles y la acumulación de desechos sólidos orgánicos en los sumideros de aguas lluvias e inmediaciones de los locales comerciales, inobservando lo establecido en el numeral 4.20.1 de las Normas de Administración de Higiene y Desechos Sólidos del Mercado Mayorista.

*Yá concluido 7 días*

Lo anterior demuestra que la MMQ-EP en el 2016 realizó actividades de control relacionadas con la higiene y salubridad de alimentos preparados, movilidad e infraestructura, pese a que no se consideró el conjunto de actividades inherentes a mercados saludables, en lo relacionado con el diseño y construcción (áreas y estructuras internas, iluminación y ventilación, instalaciones sanitarias); servicios (suministro de agua, desechos líquidos y drenaje, desechos sólidos); equipos y utensilios; adquisición, comercialización, transporte, recepción y almacenamiento de alimentos (adquisición, comercialización, transporte, recepción y almacenamiento, puesto de comercialización); preparación de alimentos (preparación preliminar, control de plagas y roedores, capacitación); control y aseguramiento de la inocuidad, entre otros; y, desde febrero a junio el 2015 no se registraron documentadamente las actividades de supervisión realizadas, ni se presentaron planes ni cronogramas de control aprobados; por lo que para este año se ratifica lo comentado.

En el período del 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2015, la empresa no presentó registros documentados de los programas o actividades de supervisión, efectuados a la higiene, salubridad y desechos sólidos del Mercado Mayorista.

### **Conclusiones**

Los Gerentes de Operaciones, en funciones desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2015, inobservaron el artículo 63 del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito y la Norma de Control Interno para Entidades del Sector Público 401-03, al no planificar las actividades de supervisión relacionadas con la higiene, salubridad y desechos sólidos del Mercado Mayorista de Quito; arriesgando la utilización eficiente de los recursos.

Los Gerentes de Operaciones, en funciones desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2015, inobservaron la Norma de Control Interno 405-04, al no disponer el registro y/o documentación de las actividades de supervisión, relacionadas con la higiene, salubridad y desechos sólidos del Mercado Mayorista; omisiones que incidieron para que el Mercado Mayorista no cuente con la información documentada que le permita tomar decisiones y establecer oportunidades de mejora.

*Mij Caceres y DCJ*



Contenedores de desechos colapsados



Acumulación de desechos orgánicos e inorgánicos en la vía pública

Los comerciantes no cuentan en sus establecimientos con recipientes para el depósito primario de los desechos sólidos, cada local de expendio utiliza sacos de yute, cartones, fundas plásticas o las calles para depositar provisionalmente los residuos orgánicos, a la espera de los carros recolectores del servicio de limpieza o de los tricicleros para transportar los desechos sólidos generados hasta el centro de acopio del mercado.

*YPS CINCUNERA Y CANTERO*



Acumulación de desechos en las inmediaciones de guardería

En diferentes puntos del Mercado Mayorista se han ubicado tanques industriales metálicos, utilizados como recipientes contenedores de desechos sólidos, que están desprovistos de tapa y cuyo interior no está recubierto con funda plástica, por lo que no mantienen condiciones higiénicas apropiadas.



Contenedores de desechos colapsados y en mal estado

La Empresa no proporcionó información de planes o programas de capacitación a los comerciantes sobre el manejo de desechos sólidos en los años 2014 y 2015. En los resultados del informe de gestión 2014 no se refleja la capacitación a los comerciantes

*por comerciantes y clientes*

en el manejo, almacenamiento y disposición primaria de los desechos sólidos. En el 2015 se elaboró el Plan de acción de desechos sólidos, entre cuyas estrategias de trabajo constó la capacitación a los comerciantes en forma de taller dinámico o charla en materia de técnicas de clasificación y reutilización de residuos, talleres que, según el programa, tendrían una duración de dos horas y su objetivo principal era motivar e involucrar a la comunidad en el proceso de manejo racional de los desechos. El informe de gestión del 2015 no menciona la implementación de la estrategia ni de los talleres y charlas referidos.

El plan de capacitación a los comerciantes del Mercado Mayorista 2016, aprobado por el Gerente General, considera para el mes de diciembre, la capacitación a los comerciantes en el manejo de desechos. El 23 de abril de 2016, la Empresa capacitó a los gestores ambientales en desechos sólidos.



Desechos desperdigados en centro de acopio

El literal e) del artículo 63 del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, entre las atribuciones del Gerente de Operaciones, señala:

*“Dirigir las actividades de capacitación de los actores del MMQ-EP”.*

El literal c) del artículo 77 del mismo Estatuto, entre las atribuciones del Jefe de Gestión de Desechos Sólidos, determina:

*“Capacitar a los comerciantes para la clasificación de los desechos y procurar la dotación de los instrumentos necesarios para este efecto; (...)”.*

MMQ-EP 01/05/2016 y 02/05/2016

La Norma de Administración de Higiene y Desechos Sólidos para el Mercado Mayorista, aprobada el 12 de octubre de 2015, establece:

*“4.4.2. Los desechos sólidos se deben retirar frecuentemente de los recipientes destinados para este fin ubicados en los puestos y demás áreas del mercado ....- 4.4.3. Los recipientes para desechos sólidos en los puestos deben estar en buen estado higiénico cubiertos con una tapa y con una funda plástica en su interior que facilite el retiro de los residuos...- 4.20.1. Los usuarios deben depositar los desechos sólidos dentro de los contenedores o recipientes públicos, prohibiéndose el abandono de desechos en las vías públicas, calles o en lugares no autorizados...- 4.20.4 ... En ningún caso se autoriza el uso de cajas, saquillos, recipientes o fundas plásticas no homologadas y envolturas de papel...- 4.20.11 Los usuarios deben sacar a la vía sus recipientes o fundas con los desechos sólidos, solo en el momento en el que pase el vehículo recolector”.*

El Gerente de Operaciones, en funciones del 1 de julio al 30 de noviembre de 2015, en comunicaciones de 30 de noviembre y 5 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 013-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, manifestó que en el cronograma de trabajo de supervisión de julio a diciembre de 2015, constaron varias tareas y actividades relacionadas con la capacitación a los comerciantes sobre la clasificación de desechos y dotación de instrumentos para el efecto; socialización de la política de gestión de los desechos orientada a los usuarios, empleados y gestores ambientales; capacitación en materia de gestión de desechos sólidos, sanidad y salubridad; sin adjuntar el plan de trabajo y cronograma de la Gerencia de Operaciones debidamente aprobados, ni las bitácoras, registros u otros documentos que evidencien las acciones realizadas. Asimismo, en el plan de capacitación integral 2015 de la MMQ-EP, que adjunta, consta, entre las necesidades detectadas en el mercado, la capacitación en manejo de desechos sólidos, estableciéndose en dicho plan que por falta de recursos económicos no se incluye este tema al programa de capacitaciones, pero que se realizarán varias gestiones para poder conseguir capacitadores, adjuntando el cronograma de capacitación respectivo pero sin dar fe documentada de haberse efectivizados los eventos en las fechas previstas. Entre los descargos presentados adjuntó autorizaciones e informes de la capacitación impartida a los comerciantes, referentes a agrocalidad, importaciones, inocuidad de alimentos y transmisión sexual.

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones del 25 de marzo de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 015-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, manifestó que en el 2015 se convocaron a reuniones a los

presidentes de las asociaciones de comerciantes de la MMQ-EP, con el propósito de darles a conocer los temas para la implementación del plan de acción de desechos sólidos y del programa de mercados más limpios y saludables, agregando que se realizaron actividades complementarias relacionadas con la limpieza e higiene integrales de cada uno de los locales comerciales existentes dentro de las instalaciones del Mercado Mayorista, que para mejorar el sistema de manejo de desechos sólidos se logró la provisión de tachos metálicos para ser colocados en diferentes puntos estratégicos; que además, se enviaron circulares a los comerciantes recordándoles las obligaciones y prohibiciones establecidas en el Reglamento Interno de la MMQ-EP; y, que se solicitó a entidades externas la colaboración en capacitación a los comerciantes en temas referentes a higiene, manipulación de alimentos, seguridad, desechos sólidos e inclusión social.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, con comunicación recibida el 13 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales realizada el 8 de diciembre de 2016, presentó copias de 6 comunicados, entre convocatorias y circulares, efectuados en el 2015 y 2016; dos dirigidas a los presidentes de las Asociaciones del Mercado Mayorista de Quito para tratar temas relacionados con el Programa de Mercados más Limpios y Saludables, del que forma parte el Mercado Mayorista de Quito; para tratar sobre la implementación del plan para la gestión de los desechos sólidos y el control de plagas y vectores; y, cuatro dirigidas a los comerciantes para informar sobre temas inherentes a la higiene, limpieza y salubridad de los puestos y locales; para comunicar los horarios de servicio de recolección de basura, para indicar sobre el manejo y disposición primaria de la basura, y para informar sobre las obligaciones y prohibiciones en materia de higiene de productos y locales.

Lo revelado en los párrafos precedentes evidencia las acciones de capacitación emprendidas por la MMQ-EP en el 2015 y 2016.

## **Conclusión**

Los Gerentes de Operaciones, en funciones entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2014, inobservaron el literal e) del artículo 63 del Estatuto Orgánico de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, al no direccionar las actividades de capacitación de los comerciantes en materia de clasificación y manejo

de desechos sólidos; y, los Jefes de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014, al no presentar evidencia de la capacitación impartida a los comerciantes en materia de clasificación y manejo de desechos sólidos, inobservaron el literal c) del artículo 77 del mismo cuerpo legal; lo que impidió que los comerciantes conocieran sobre la adecuada gestión de los desechos sólidos.

### **Recomendaciones**

El Gerente de Operaciones

17. Conjuntamente con el Jefe de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, incluirá y verificará que en el plan de capacitación de los comerciantes de la MMQ-EP, conste el adiestramiento requerido para mantener un mercado saludable, considerando el control y aseguramiento de la inocuidad de los alimentos, la desinfección e higiene de los utensilios, equipos e instalaciones; y, el manejo y disposición de desechos orgánicos e inorgánicos; para cuyo efecto procurarán proveer a los comerciantes de los instrumentos e insumos necesarios.
18. Conjuntamente con el Jefe de Desechos, Sólidos, Higiene y Salubridad elaborarán los manuales, instructivos o procedimientos para la desinfección e higiene de los utensilios, equipos e instalaciones del Mercado; para el control y aseguramiento de la inocuidad de los alimentos; y, para la separación, almacenamiento y disposición de los desechos orgánicos e inorgánicos.

### **Control y seguimiento contractual del servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones del Mercado Mayorista**

El mayor porcentaje de desechos orgánicos del Mercado Mayorista de Quito proviene de la actividad comercial de la sección de frutas, verduras, hortalizas, legumbres y proteicos.

La Gerencia General de la MMQ-EP, desde el 1 de marzo de 2015 hasta el 30 de junio de 2016, para manejar y controlar los desechos sólidos, suscribió los siguientes contratos y convenios de pago para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito:

*HA CARRERA Y ASISTENTE*

Tabla 4  
Convenios de pago y contratos de servicios

Contrato	Proveedor	Vigencia
Convenios de pago 2015	Persona natural	1 a 31 de marzo de 2015 1 a 30 de abril de 2015 1 de mayo a 30 de junio de 2015
Contrato de servicio SIE-MMQEP-004-2015	Compañía SIAVA Cía. Ltda.	1 de julio 2015 a 31 de diciembre 2015
Contrato de servicio RE-MMQEP-001-2015	Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EPMASEO-Q	1 de enero 2016 a 31 de diciembre 2016

La administración de los contratos, suscritos para el servicio de limpieza y mantenimiento, estuvo a cargo de la Jefe de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad. La supervisión de los 3 convenios de pago estuvo a cargo de la Gerencia de Desarrollo Organizacional de la MMQ-EP.

Los convenios de pago suscritos con una persona natural para el servicio de recolección y manejo de residuos sólidos para el mantenimiento y limpieza del Mercado Mayorista de Quito, dentro del período del 1 de marzo al 30 de junio de 2015, en las cláusulas quintas estipulan:

*“SUPERVISIÓN. La supervisión de este Convenio de Pago, fue realizado por la Gerencia de Desarrollo Organizacional de la MMQ-EP, de conformidad con las Leyes vigentes, y sin perjuicio de las tareas de control posterior que efectúe la Contraloría General del Estado en el ámbito de su competencia”.*

Los informes de supervisión de los convenios de pago de los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2015, fueron elaborados por el Jefe de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, perteneciente a la Gerencia de Operaciones, pese a que en la cláusula quinta consta que la Gerencia de Desarrollo Organizacional de la MMQ-EP realizó la supervisión de los convenios.

En el período de ejecución de los convenios de pago no existen especificaciones técnicas del servicio de limpieza y mantenimiento, por lo que no fue factible verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos.

En relación al contrato SIE-MMQEP-001-2015, suscrito con la Compañía SIAVA, para el servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones del Mercado Mayorista de Quito, vigente del 1 de julio al 31 de diciembre de 2015, la Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, como Administradora del contrato, presentó 6 “*informes de entera satisfacción*” en los cuales el contenido es una transcripción de lo estipulado en el

contrato y en los términos de referencia, en lo relacionado con el objeto de la contratación, precio y forma de pago, análisis de actividades, cronograma de tareas de servicio, y cuadro distributivo de sectores.

En el numeral 8.2 de las especificaciones técnicas de las actividades requeridas, constantes en los términos de referencia, se indica lo siguiente:

Tabla 5  
Especificaciones técnicas

DESCRIPCION DE ACTIVIDADES	
<b>LIMPIEZA DE BATERÍAS SANITARIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuatro veces al día durante las horas laborables, limpieza de paredes, pisos, inodoros, lavamanos, urinarios, divisiones interiores, ventanas (vidrios), rejillas, puertas, carteleras, dispensadores, secadores de mano, etc. (incluye la limpieza de todos los elementos necesarios para mantener los baños y baterías sanitarias, con buenos niveles de limpieza e imagen); dos veces al día recolección de basura.</li> <li>• Respuesta permanente y oportuna de las solicitudes de atención.</li> </ul>
<b>FUMIGACIÓN y DESRATIZACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una fumigación y desratización cada 5 meses en las instalaciones que lo requieran, conforme a la solicitud del Administrador del Contrato.</li> </ul>
<b>LIMPIEZA DE OFICINAS Y ESPACIOS INTERIORES AMOBLADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza de pisos, paredes, estaciones de trabajo, paneles, archivadores, mesas, sillas, carteleras, lámparas, plantas, maceteros, alfombras, mamparas, persianas, puertas, ventanas, escritorios, sillones, lámparas de techo, etc. (Incluye la limpieza de todos los elementos necesarios para mantener los interiores amoblados, con buenos niveles de limpieza e imagen), dos veces diarias.</li> <li>• Recolección de basura en papeleras, basureros, dos veces diarias.</li> <li>• Respuesta permanente y oportuna de las solicitudes de atención.</li> </ul>
<b>LIMPIEZA DE CIRCULACIONES INTERIORES Y ESPACIOS POCO AMOBLADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza de pisos, paredes, mobiliario, carteleras, lámparas, plantas, maceteros, alfombras, mamparas, puertas, ventanas, persianas, etc. según las frecuencias recomendadas en el cuadro de periodicidad (Incluye la limpieza de todos los elementos necesarios para mantener circulaciones, corredores, y otros espacios, con buenos niveles de limpieza e imagen).</li> <li>• Respuesta permanente y oportuna de las solicitudes de atención.</li> </ul>
<b>LIMPIEZA DE ÁREAS EXTERIORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diariamente la recolección de basura y desperdicios visibles.</li> <li>• Semanalmente barrido y/o hidrolavado del piso, según sea necesario.</li> <li>• Limpieza de elementos verticales y horizontales, paredes, muros, antepechos, mobiliario urbano, postes, bancas, jardineras, pasamanos, bolardos, señalética, etc. (Incluye la limpieza de todos los elementos necesarios para mantener las áreas exteriores, con buenos niveles de limpieza e imagen).</li> <li>• Respuesta permanente y oportuna de las solicitudes de atención.</li> </ul>
<b>RECOLECCIÓN DE BASURA Y LIMPIEZA DE LAS CALLES Y ACERAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La limpieza de dichos espacios será diaria, dos veces al día, y estará controlada por el funcionario responsable.</li> <li>• El proveedor limpiará dos veces al día las calles, aceras y bordillos que se encuentran dentro del mercado y llevarán dicha basura y desperdicios hasta el depósito indicado por la Empresa.</li> <li>• Respuesta permanente y oportuna de las solicitudes de atención.</li> </ul>
<b>LIMPIEZA DE BODEGAS Y ARCHIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza continua de cajas y estanterías con una intensidad y orden en el trabajo que permita limpiar cada caja dos veces al mes mediante aspiradoras, evitando levantar polvo.</li> <li>• Limpieza del área de piso, en la cual se han terminado de limpiar estanterías y cajas, con aspiradora.</li> <li>• La limpieza dentro de estos espacios se debe realizar sin levantar polvo.</li> </ul>
<b>MOBILIARIO</b>	Desempolvado, limpieza de mesas, escritorios, sillas, archivadores, estanterías, librerías, sofás, mesas de reuniones, mesas auxiliares, y demás artículos, utilizando productos idóneos.

<b>EQUIPOS</b>	Desempolvado y limpieza superficial de computadores, pantallas, teclados, CPU, teléfonos, impresoras y demás artículos de oficina, utilizando productos idóneos para su perfecta conservación.
<b>VIDRIOS</b>	Se consideran vidrios interiores, además de la parte interior de las ventanas exteriores, las puertas de acceso principal y ventanería utilizada como separación de los pasillos y zonas individualizadas y, en general, los vidrios situados en el interior.  Los vidrios interiores de gran dimensión y difícil acceso se limpiarán dotando al personal encargado de los elementos de seguridad necesaria y maquinaria y/o equipamiento adecuado; los vidrios interiores también se limpiarán con los elementos adecuados.
<b>PERSIANAS Y CORTINAS</b>	Aspirado y limpieza.
<b>PANELES MODULARES</b>	Limpieza y lavado de paneles modulares de separación en estaciones de trabajo.
<b>PAREDES</b>	Desempolvado general y desmanchado local de manchas removibles.
<b>ESCALERAS</b>	Barrido, trapeado, desmanchado y aspirado. La limpieza de las escaleras se llevará a cabo preferentemente en las horas no coincidentes con las de mayor circulación del personal.
<b>CIELO FALSO</b>	Desempolvado y limpieza en general, también se limpiarán los diferentes puntos de luz y las rejillas de climatización cuando sea necesario.
<b>VARIOS</b>	Limpieza de tachos de basura, papeleras, y otros elementos afines, utilizando los productos idóneos para su limpieza y conservación. Retiro diario de basura y desperdicios.
<b>JARDINES, JARDINERAS Y MACETEROS</b>	Regado de plantas interiores y exteriores, limpieza de maceteros.

En la tabla anterior se muestra la actividad y el lugar donde se debe realizar la limpieza, detallando la frecuencia y las instrucciones con la que se debe cumplir cada actividad. En la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se evidencia que la administración del contrato haya verificado que las actividades del servicio hayan sido realizadas con la frecuencia establecida y de la manera indicada en los términos de referencia.

En el numeral 8.3 de los términos de referencia, referente a materiales, accesorios, equipos y maquinaria de trabajo requeridos, se indica que, durante la ejecución del contrato de limpieza, el contratista se obliga a utilizar materiales e insumos de óptima calidad, sin que sean limitantes los siguientes:

*435 SESENTA Y DOS*

Tabla 6  
Materiales, accesorios y equipos

CONJUNTO	ELEMENTO
<b>MATERIALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cloro;</li> <li>• Detergente;</li> <li>• Ambiental en spray y pastillas;</li> <li>• Franelas;</li> <li>• Limpiador de computadoras; (cera y paño)</li> <li>• Estropajos;</li> <li>• Desinfectante;</li> <li>• Cera para muebles;</li> <li>• Trapeadores (toalla);</li> <li>• Desengrasantes;</li> <li>• Líquido antisarro;</li> <li>• Disolvente;</li> <li>• Limpia metales;</li> <li>• Guantes;</li> <li>• Discos para pulir pisos;</li> <li>• Destapador de cañerías;</li> <li>• Ropa plana para limpieza de pisos;</li> <li>• Todo cuanto sea requerido para el correcto cumplimiento del servicio contratado.</li> </ul>
<b>ACCESORIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaleras de tijera, de extensión;</li> <li>• Espátulas;</li> <li>• Mangueras para lavado de pisos y riego;</li> <li>• Uniformes, mallas para recoger el cabello o gorras;</li> <li>• Credenciales de cada uno de los asistentes o auxiliares de limpieza;</li> <li>• Chisguetes para productos limpieza;</li> <li>• Señalética, conos separadores con señal "peligro piso resbaloso";</li> <li>• Escobas suaves y duras;</li> <li>• Pala de basura vaivén plástica o metálica;</li> <li>• Trapeadores.</li> </ul>
<b>EQUIPOS Y MAQUINARIA DE TRABAJO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Abrillantadora industrial.</li> <li>• 1 Aspiradora industrial.</li> <li>• 2 Barredoras de piso mecánicas de dos discos y un cepillo principal.</li> <li>• 1 Hidrolavadora.</li> <li>• 1 Vehículo (volqueta o camión con capacidad mínima de 5 toneladas para el desalojo de los desechos, adjuntar matrícula o factura que acredite la propiedad del oferente o el debido contrato de arrendamiento para prestar el servicio) y carretillas o equipo rodante para el transporte de desechos y basura en el interior del mercado.</li> </ul>
<b>MATERIALES Y EQUIPOS DE SEGURIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cascos de seguridad</li> <li>• chaleco reflectivo</li> <li>• Protectores visuales</li> </ul>

En la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se evidencia que la Administradora del contrato haya verificado el uso de los materiales de limpieza mencionados anteriormente, ni el empleo de los equipos, maquinaria y accesorios de trabajo acordados. Además, no se establece si los trabajadores contaban con el equipo de protección personal durante el desarrollo de las actividades de limpieza y si el servicio se realizó con la frecuencia estipulada.

68. SESENTA Y TRES

El numeral 9 de los términos de referencia, registra la superficie de los diferentes sectores del Mercado Mayorista, donde se llevará a cabo la limpieza, sumando un total de 128 942 m<sup>2</sup>.

En la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se evidencia que la Administradora del contrato haya verificado el área cubierta, al momento de realizar las actividades de limpieza.

En el numeral 10 de los términos de referencia, se detalla la frecuencia (diaria, semanal, quincenal, mensual, trimestral, semestral y anual) con la que debían realizarse los componentes del servicio de limpieza.

En la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se evidencia que la Administradora del contrato haya constatado el cumplimiento de las actividades que debieron realizarse de manera diaria, semanal, quincenal, mensual, trimestral, semestral y anual.

En el numeral 15, de los términos de referencia, se indica el personal requerido para el cumplimiento del contrato; para el personal de limpieza, se requiere mínimo 11 trabajadores, con educación básica y no es necesario experiencia; y, un supervisor que acredite experiencia mínima de tres años como supervisor o jefe de limpieza, con educación media o superior y 3 años de experiencia en servicio de limpieza.

En la documentación relativa a la ejecución del contrato se menciona el personal asignado para realizar el servicio, así como su distribución, pero no se evidencia que se hayan realizado verificaciones o se hayan registrado las novedades en la asistencia de los trabajadores.

La conclusión de todos los informes analizados indica que se recibió el "*Servicio de Mantenimiento de Limpieza de las Instalaciones del Mercado Mayorista*" a entera satisfacción; por lo cual existió la total conformidad por parte de la MMQ-EP con el servicio de limpieza recibido, a pesar de que la documentación relativa a la ejecución del contrato no refleja la verificación del cumplimiento de todos los puntos mencionados en los términos de referencia.

*YAI SANCHEZ + CUERPO*

Respecto al contrato RE-MMQEP-001-2015, suscrito con la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO-EP, para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, una vez revisados los términos de referencia, la oferta y el contrato, se determinó lo siguiente:

- El numeral 3.6 de la oferta y el numeral 3.01 de la cláusula tercera contrato de servicios, para el componente "*Barrido Manual*", establece 8 ayudantes como personal calificado para la prestación del servicio; el uniforme consiste en chaleco fluorescente, pantalón de jean, impermeable, botines de cuero, guantes de carnaza, gorra, camiseta y mascarillas; el material de limpieza consta de manillas, escobas y fundas; el horario y la frecuencia de trabajo de lunes a domingo de 06h00 a 13h00 y de 11h00 a 18h00; el uso de 7 carritos metálicos y la cobertura de 2,5 Km/jornada por cada trabajador.
- Los términos de referencia, en el numeral 8.3, establecen el equipo de limpieza conformado por 8 obreros; el material de limpieza compuesto por escoba, manilla y fundas; el equipo de protección del personal; el horario y la frecuencia de trabajo de lunes a domingo de 06h00 a 13h00 y de 11h00 a 18h00; una barredora industrial y 7 coches metálicos. En el numeral 9 de los términos de referencia, en relación a la información que dispone la entidad, consta un cuadro con la superficie de cada sector; y, en el numeral 10 la periodicidad diaria, quincenal o mensual requerida para cada uno de los componentes del servicio.
- En el numeral 4 de los informes del administrador del contrato, de enero a junio de 2016, se establece que el servicio "*se prestará*" mediante personal calificado, correctamente uniformado con los implementos como: Chaleco, fluorescente, pantalón de jean, impermeable, botines de cuero, guantes de carnaza, gorra, camisetas y mascarillas, y con equipo necesario como manillas, escobas y fundas, que el servicio "*será conformado*" por 8 obreros, los cuales realizan dos turnos de 7 horas, las mismas que están distribuidos por áreas predeterminadas de lunes a domingo de 06h00 a 13h00 y de 12h00 a 18h00. En cinco de los seis informes se establece un cuadro con la distribución de las 7 horas del servicio por secciones, así como el servicio de barrido mecánico realizado una vez a la semana en horario nocturno. En la documentación relativa a la ejecución del contrato no se identificaron novedades respecto a: La asistencia del personal del

servicio previsto en el contrato, la utilización de los equipos de protección, la vestimenta, el equipo y material de trabajo definido, el cumplimiento de los horarios y frecuencias fijados, y la cobertura de la distancia en kilómetros establecida para cada obrero, en cada jornada de barrido.

En las inspecciones realizadas por el equipo auditor al servicio de barrido, los días 20 y 21 de julio de 2016, conjuntamente con la Administradora del contrato de la MMQ-EP, se constató que el servicio de barrido en la mañana estuvo asistido por 3 obreros, que 1 de ellos no contó con mascarilla ni credencial de identificación; y que, según lo manifestado por la Administradora del contrato, en la segunda jornada del día se compensaría la ausencia del obrero, por lo que el servicio estaría asistido por 5 obreros en la tarde; evidenciándose que esta deficiencia incidió para que en la mañana se presente mayor acumulación de basura en las calles; sin embargo, este tipo de novedades, durante el período de análisis, no fueron establecidas en la documentación relativa a la ejecución del contrato, ni motivaron la generación de los formularios de "*Reporte de inspección de Limpieza*" y las "*solicitudes de Atención*", a cargo del Administrador del contrato, según lo estipulado en la cláusula octava del contrato.

- En el numeral 3.6 de la oferta, en el numeral 3.01 de la cláusula tercera del contrato, y en el numeral 8.3 de los términos de referencia, para el componente "*Recolección de Residuos*" se establece la asignación de 1 conductor y 3 ayudantes, con su respectivo vestuario y equipo de protección personal; el uso de pala, gaveta y fundas como material de limpieza; el horario de 7 horas diarias de lunes a domingo para cubrir el servicio; el uso de una volqueta o camión con capacidad de 5 toneladas, que recorre todas las calles que conforman el mercado, en rutas establecidas por sectores comerciales, con tiempos determinados para el desalojo de los desechos; la disponibilidad de una caja compactadora estacionada en el sitio de acopio; la ubicación de 2 contenedores de 1100 litros en el sitio de acopio. En el numeral 3.9 de la oferta se establece el equipo mínimo requerido para prestar el servicio, en el que consta las características de la caja autocompactadora, con capacidad de carga de 10 toneladas, almacenamiento de 15 m<sup>3</sup> y año de fabricación 2015. En la oferta y en el contrato, entre las consideraciones para la prestación del servicio, se señala la infraestructura para la operatividad de la caja compactadora; el sitio de parqueo con seguridad; un área útil de 56 m<sup>2</sup> para la volqueta; y, la disponibilidad

de puntos de luz, agua, sumidero y espacio para la ubicación de los contenedores.

- En el numeral 9 de los términos de referencia, en relación a la información que dispone la entidad, consta un cuadro con la superficie de cada sector; y, en el numeral 10 la periodicidad diaria, quincenal o mensual requerida para cada uno de los componentes del servicio.
- En el numeral 4 de los informes del Administrador del contrato se establece la capacidad de la volqueta, el personal destinado a cubrir el servicio, la vestimenta del personal, los accesorios que deben utilizar; y, en 5 de los 6 informes consta el cuadro distributivo de los horarios diarios de recolección de desechos por secciones; sin embargo, en la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se establece si el servicio se realizó en los horarios y frecuencias acordados para cada sección, si el personal usó los accesorios y el equipo de protección personal definido, si el servicio se efectuó con la maquinaria y material de limpieza previstos, y si la MMQ-EP dispuso de la infraestructura y consideraciones acordadas para la prestación del servicio.

En las inspecciones técnicas realizadas por el equipo auditor sobre el servicio de "Recolección de Residuos", los días 20 y 21 de julio de 2016, conjuntamente con la Administradora del contrato de la MMQ-EP, se constató que el mercado no cuenta con la infraestructura para la operatividad de la caja compactadora, tampoco con el sitio de parqueo, seguridad y un área útil de 56 m<sup>2</sup> para la volqueta, ni con la disponibilidad de agua y sumidero para los contenedores; aspectos que no fueron considerados en los informes mensuales de la Administradora del contrato ni en la documentación relativa a la ejecución del mismo.

- El numeral 3.6 de la oferta y el numeral 3.01 de la cláusula tercera del contrato, para la realización del servicio de "Hidrolavado", establece la utilización de agua a presión (2 700 psi) para la limpieza de áreas que son utilizadas como urinarios (puntos húmedos) y sectores con evidente suciedad, con el personal calificado conformado por 1 conductor y 2 ayudantes uniformados con chaleco fluorescente, pantalón jean, impermeable, botines de cuero, guantes de carnaza, gorra, camiseta y mascarilla, con material de limpieza necesario como

detergente biodegradable (55 galones), con 10 intervenciones al mes; y, con un sitio de parqueo con seguridad de un área útil de 56 m<sup>2</sup> para la hidrolavadora.

- El numeral 8.3 de los términos de referencia establece la limpieza de grasas y residuos en los sectores de venta de las vías de acceso, servicio a presión y calentamiento de agua, con personal especializado para el manejo de la máquina, con la asistencia de 1 conductor y 2 ayudantes, el uso de detergente y la frecuencia de 10 días durante el mes. En el numeral 9 consta un cuadro con la superficie de cada sector, y en el numeral 10 la periodicidad diaria, quincenal o mensual requerida para cada uno de los componentes del servicio.
- En el numeral 4, de 5 de los 6 informes del Administrador del contrato, consta el cuadro distributivo con los horarios y secciones previstos para realizar el hidrolavado, se establece la frecuencia y la utilización de agua a presión para la limpieza de las áreas, la asistencia del servicio con personal calificado y debidamente uniformado; sin embargo, en la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se especifican mecanismos de control sobre el cumplimiento de los horarios definidos para cada sección, el personal asignado, la vestimenta y equipos de protección personal acordados, la periodicidad de la prestación del servicio y el uso de las cantidades definidas para el material de limpieza.
- Tanto en los términos de referencia, como en la oferta y en el contrato, se establece que el servicio de asistencia ambiental se coordinará con la Secretaría de Ambiente y la Coordinación Socio Ambiental de EMASEO-EP, para el manejo adecuado de los desechos que se generan en el mercado, con la ubicación de contenedores; sin embargo, en la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se especifican las actividades que se realizaron para el cumplimiento de este componente.
- En el numeral 14, de los términos de referencias, se establece entre las obligaciones de la contratista, la entrega al Administrador del contrato del listado del personal que va a realizar el servicio de limpieza, incluyendo nombres completos, número de cédula, números de teléfono (casa, celular), dirección domiciliaria y record policial de cada trabajador. En el numeral 15, consta el personal técnico a ser ofertado, compuesto por técnico ambiental, obrero de

recolección, obrero de barrido, operador de carga pesada, supervisor de ruta, supervisor zonal, así como la misión, actividades, competencia, formación y experiencia requerida para cada uno de los puestos.

- El punto 1 del numeral 8.1 de la cláusula octava del contrato, "MULTAS", establece como incumplimiento leve no presentar el listado del personal que va a realizar el servicio de limpieza, dentro de las instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito MMQ-EP, incluyendo nombres completos, número de cédula, números de teléfono (casa, celular) y dirección domiciliaria; así como el record policial de cada trabajador; y, en el punto 3 del mismo numeral se establece como incumplimiento grave no cubrir los puestos de trabajo con el número de personal y medios requeridos por la Empresa Metropolitana Mercado Mayorista de Quito MMQ-EP.

En la documentación relativa a la ejecución del contrato, no se evidencia que se haya realizado una verificación o control de este listado, así como de la competencia, formación y experiencia del personal requerido.

La cláusula tercera, "Objeto del Contrato", establece:

*"3.01 La Contratista se obliga con la CONTRATANTE a brindar el servicio de Limpieza y Mantenimiento de las Instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, MMQ-EP, a entera satisfacción de la CONTRATANTE, según las características y términos de referencia constantes en el Pliego y en la oferta, que se agrega y forma parte integrante de este contrato, (...)"*.

La documentación relativa a la ejecución del contrato enfoca la generalidad del control, pero no refleja una supervisión técnica sobre el servicio de limpieza y mantenimiento prestado por EMASEO-EP, lo que no permitió verificar si el servicio se ejecutó de acuerdo con lo acordado en los pliegos de la contratación.

No obstante la falta de disponibilidad de la infraestructura necesaria para la operatividad de la caja auto compactadora, la Administradora del contrato en los informes de enero a junio de 2016, concluye haber recibido el servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones del Mercado Mayorista, a entera satisfacción.

*HAB SESENTA Y CINCO*

El artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicado en Suplemento de Registro Oficial 588 de 12 de mayo de 2009, estipula:

*“Administrador del contrato.- En todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador del mismo, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato.”*

El numeral 11.1 de la cláusula undécima, de la Administración del Contrato, del contrato RE-MMQEP-001-2015, estipula:

*“La CONTRATANTE señala que actuará como administrador del contrato, quién ocupe la Jefatura de Desechos Sólidos de la MMQ-EP, quien deberá atenerse a las condiciones generales y particulares de los pliegos que forman parte del presente contrato”.*

La Norma de Control Interno para el Sector Público 408-17, Administrador del contrato, señala:

*“Es función del administrador del contrato establecer un sistema que evalúe el logro de los objetivos, mediante el cual pueda obtenerse información sobre su estado. Esto con el fin de tomar oportunamente acciones correctivas o para informar a las autoridades de la entidad sobre el desarrollo del proyecto”.*

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 33369-DAPyA de 23 de noviembre de 2016, y la Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones del 25 de marzo al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 015-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016, entregaron los informes de las labores semanales efectuadas por la jefatura de Desechos Sólidos, que incluye parte de las actividades estipuladas en el contrato vigente desde julio hasta diciembre de 2015, para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones del Mercado Mayorista de Quito, pero no reflejan el control de todas y cada una de las obligaciones derivadas de los contratos suscritos para el efecto; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

*MS SETENTA*

## Conclusiones

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad de la MMQ-EP, en funciones del 1 de julio al 31 de diciembre de 2015, en su calidad de Administradora del contrato SIE-MMQEP-001-2015, suscrito para el servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones del Mercado Mayorista de Quito, inobservó el artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Norma de Control Interno para el Sector Público 408-17, al no evidenciar en la documentación relativa a la ejecución del contrato, el control de las actividades y tareas de trabajo definidas, la periodicidad, número de personal asignado, insumos, materiales, maquinaria, equipos, vehículo e implementos establecidos en los numerales 8.2, 8.3, 9, 10 y 15 de los términos de referencia, para cada uno de los componentes del servicio de limpieza y mantenimiento del Mercado Mayorista, así como el numeral 3.01 de la cláusula tercera, "*Objeto del contrato*".

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad de la MMQ-EP, en funciones del 1 de enero al 30 de junio de 2016, en su calidad de Administradora del contrato RE-MMQEP-001-2015, suscrito para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito, inobservó el artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Norma de Control Interno para el Sector Público 408-17, al no evidenciar en la documentación relativa a la ejecución del contrato, el control de las actividades y tareas de trabajo definidas, la periodicidad, número de personal asignado, insumos, materiales, maquinaria, equipos, vehículo e implementos convenidos para cada uno de los componentes en los numerales 8.3, 9, 10, 14 y 15 de los términos de referencia, así como en el numeral 3.01 de la cláusula tercera, "*Objeto del contrato*", suscrito para el servicio de limpieza y mantenimiento del Mercado Mayorista; además, inobservó el numeral 11.1 de la cláusula undécima del contrato RE-MMQEP-001-2015, al no velar por el cabal cumplimiento del contrato, emitiendo informes de satisfacción del servicio y recomendando el pago correspondiente a EMASEO-EP, a pesar de no incluir en la prestación del servicio la caja autocompactadora constante en el numeral 8.3 de los términos de referencia, 3.6 de la oferta y 3.01 de la cláusula tercera del contrato

17/3 SUBSISTA Y LMO

Las omisiones en las que incurrió la Administradora de los contratos, no permitieron que la MMQ-EP ejerza un adecuado control sobre los requerimientos establecidos para la prestación del servicio de limpieza y mantenimiento del mercado; y, que no cuenten con información relevante para establecer mejoras en futuras contrataciones del servicio.

### **Recomendación**

El Gerente de Operaciones

19. Dispondrá y verificará que el Administrador de contratos utilice instrumentos para efectuar las labores de control de fiel cumplimiento contractual, que incluyan el desglose pormenorizado de todos y cada uno de los requerimientos y obligaciones contractuales derivadas de los términos de referencia.

### **Planificación operativa anual y proyección presupuestaria**

El presupuesto de la entidad está financiado por la asignación presupuestaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los ingresos por autogestión de la empresa. El presupuesto y las modificaciones presupuestarias son aprobados por el Directorio, debiendo constar en las respectivas actas del ejercicio económico, de acuerdo a modelos y procedimientos internos.

Las Direcciones de Planificación y Financiero elaboran la proforma presupuestaria a base de la información de los requerimientos proyectados por las diferentes Unidades. En el caso de los desechos sólidos, la Unidad de Gestión de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad no estableció actividades, necesidades, ni el financiamiento para la ejecución y el control presupuestario. La citada Unidad incluyó en el presupuesto únicamente los valores de los contratos suscritos para el mantenimiento y limpieza de las instalaciones de MMQ-EP.

En las cédulas presupuestarias de los años 2014, 2015 y 2016, consta la partida presupuestaria 730209.000 "Servicio de Aseo", con las siguientes asignaciones:

YAP SETENTA Y OCHO

Tabla 7  
Asignación presupuestaria de la Unidad de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad

<b>Años</b>	<b>Fecha</b>	<b>Asignación inicial USD</b>	<b>Reforma USD</b>	<b>Valor devengado USD</b>
2014	Del 1 de enero al 31 de diciembre	180 000,00	12 350,00	192 268,78
2015	Del 1 de enero al 31 de diciembre	180 973,97	- 4 124,18	176 749,79
2016	Del 1 de enero al 31 de diciembre	201 600,00	-	75 000,00*

\*Al 30 de junio de 2016, fecha de corte de la auditoría

Con oficios 002 y 008-SI-EPMM de 12 de julio de 2016 y 15 de agosto del mismo año, respectivamente, el equipo de control solicitó al Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista, el presupuesto con el que se manejó la empresa, la asignación, evaluación y ejecución presupuestaria desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2016.

Con oficio 006-SI-EPMM de 12 de julio de 2016 se solicitó al Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista, los planes operativos anuales del 2014, 2015 y 2016, y mediante oficio 011-SI-EPMM de 17 de agosto de 2016, se requirieron los contratos suscritos para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la MMQ-EP.

De la información remitida se evidencia que al elaborar los requerimientos para el desarrollo de cada una de las actividades del mercado, se consideraron los valores de los contratos suscritos para la fumigación, desinfección y limpieza de las instalaciones y se los cargó a la partida presupuestaria 730209.000 "Servicios de aseo, vestimenta de trabajo, fumigación, desinfección y limpieza de las instalaciones"; lo que se refleja en los planes operativos anuales y en el presupuesto.

En los planes operativos anuales para la Unidad de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, consta únicamente el programa "Sistema de comercialización del DMQ", proyecto "Mejoramiento y regulación de operaciones en el Mercado Mayorista de Quito", objetivo "Establecer un sistema de gestión empresarial que facilite un sistema de comercialización que satisfaga las necesidades de los usuarios", meta "20% del sistema de comercialización del mercado", producto/obra "Implementación del plan de higiene, control de plagas y expendio de alimentos", actividad "Realizar actividades de limpieza

higiene, saneamiento y salud

*con las empresas contratadas*", fecha de inicio y finalización del proceso, y el origen del presupuesto proyectado a partir de la asignación del Municipio.

La Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista, desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2016, suscribió 3 contratos, 2 contratos complementarios y 3 convenios de pago para el servicio de recolección y manejo de desechos sólidos para el mantenimiento y limpieza de las instalaciones de la MMQ-EP.

El 21 de enero de 2016, el Mercado Mayorista suscribió el contrato de servicios de limpieza y mantenimiento de las instalaciones con la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO-EP. La cláusula tercera "*Objeto del Contrato*", en los componentes del servicio establece, en la maquinaria que va a prestar servicio, una caja autocompactora, la cual tenía que estar "*estacionada en sitio de acopio*", indicando que para prestar el servicio, es necesario que el mercado disponga de la infraestructura para la operatividad de la misma.

En las inspecciones efectuadas por el equipo auditor a las instalaciones del mercado el 20 y 21 de julio de 2016, se evidenció que no se instaló la caja autocompactora; por otra parte, se verificó que las partidas presupuestarias correspondientes no fueron reformadas, ni se consideró el costo de la infraestructura para la operatividad de la citada máquina.

La empresa no realiza programaciones de proyectos adicionales que incluyan actividades para realizar labores de desratizaciones y fumigaciones de vectores y plagas, a pesar de que cuenta con un plan de acción de control de plagas y vectores dentro de la MMQ-EP; así como tampoco existen tratamientos biológicos de los desechos orgánicos o proyectos para mejorar el desempeño ambiental del mercado.

Los Gerentes Generales de la Empresa y los Jefes de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016, no observaron lo dispuesto en el artículo 1 del Orgánico Estructural, en lo relacionado con la misión de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito, que dice:

*"...es responsable de planificar, ejecutar, operar, administrar y supervisar los procesos de acopio y comercialización articulada al sistema de comercialización, para garantizar el abastecimiento permanente y continuo de productos*

*agroalimentarios al DMQ, contribuyendo a la seguridad alimentaria y potenciando la economía social y solidaria; y, la protección del medio ambiente...”.*

El artículo 4 del Estatuto Orgánico, “Objetivos estratégicos”, declara:

*“...a) Lograr que los procesos de acopio y comercialización de productos agroalimentarios sean de calidad mediante la dotación de infraestructura física y de servicios, de seguridad, saneamiento y movilidad; ... c) Desarrollar un sistema de gestión de calidad que parta de la planificación estratégica y operativa de sus acciones, procesos automatizados, procedimientos estandarizados; presupuesto por resultados, fundamentado en principios de sostenibilidad y sustentabilidad ambiental (...)”.*

La Norma de Control Interno para el Sector Público 200-02, Administración estratégica, establece:

*“...La formulación del plan operativo anual deberá coordinarse con los procesos y políticas establecidos por el Sistema Nacional de Planificación ...- así como el análisis pormenorizado de la situación y del entorno...- El análisis de la situación y del entorno se concretará considerando los resultados logrados, los hechos que implicaron desvíos a las programaciones precedentes, identificando las necesidades emergentes para satisfacer las demandas presentes y futuras (...)”.*

La MMQ-EP, al preparar los presupuestos de los años 2014, 2015 y 2016, no consideró la relación del comportamiento de los ingresos y los egresos, de acuerdo a los requerimientos reales de operación.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 33369-DAPyA de 23 de noviembre de 2016, y la Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones del 25 de marzo de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación de 2 de diciembre de 2016, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales contenida en oficio 015-CRP-EPMM de 24 de noviembre de 2016; indicaron que en la parte presupuestaria no hay un rubro que se designe para la inversión de infraestructura y proyectos ambientales; además aclararon que el gasto corriente es cubierto por parte de la autogestión de la MMQ-EP, que los gastos de inversión son cubiertos por el Municipio de Quito; y que, durante el 2015 las actividades de desratización fueron llevadas a cabo por la empresa contratada para el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones del Mercado Mayorista.

*Más SETENTA y CINCO*

Lo expuesto evidencia que la empresa no planificó ni realizó proyecciones presupuestarias que consideren el costo de la infraestructura para la operatividad de la caja autocompactadora, ni el costo de la implementación del plan de acción de control de plagas y vectores, tampoco el costo de tratamientos biológicos de los desechos orgánicos u otros proyectos para mejorar el desempeño ambiental del mercado.

El Gerente General de la MMQ-EP, en funciones del 25 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación recibida el 13 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados provisionales realizada el 8 de diciembre de 2016, en similares términos a la comunicación de resultados, manifestó que la empresa no cuenta con un rubro para la inversión de infraestructura y proyectos ambientales; ratificándose lo comentado.

La Jefa de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones del 25 de marzo de 2015 al 30 de junio de 2016, en comunicación de 15 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final de resultados provisionales realizada el 8 de diciembre de 2016, adjuntó comunicaciones de las acciones emprendidas para la construcción de la nueva estación de desechos sólidos (centro de acopio), que incluyó el espacio para la operatividad de la auto compactadora; sin embargo, al 30 de junio de 2016, fecha de cierre de la auditoría, la MMQ-EP no logró concretar el proyecto, por lo que EMASEO-EP brindó el servicio de limpieza y mantenimiento del Mercado Mayorista sin la asistencia de este equipo; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

## **Conclusión**


Los Gerentes Generales de la Empresa y los Jefes de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, en funciones del 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2016, al no incluir en su planificación y proyección presupuestaria los proyectos, obras, actividades o servicios inherentes a su ámbito de acción, entre los cuales, constan los programas de desratización y fumigación de vectores y plagas, el tratamiento biológico de los desechos orgánicos y la construcción de la infraestructura para la operatividad de la autocompactadora, inobservaron la misión de la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista, el objetivo estratégico 4 de la MMQ-EP; y, la Norma de Control Interno 200-02, aspecto que significó la ausencia de programas de prevención y cuidado ambiental en las operaciones del mercado.

178 SETENTA Y SEIS

## Recomendaciones

El Gerente General de la MMQ-EP

20. Dispondrá al Director Financiero y al Director de Planificación que coordinen, verifiquen y analicen con el Jefe de Desechos Sólidos, Higiene y Salubridad, los proyectos y necesidades prioritarias que se requieran en los aspectos ambientales, de higiene y salubridad de las diferentes actividades comerciales del Mercado Mayorista, con el fin de determinar los recursos y rubros necesarios a ser utilizados.
21. Dispondrá al Gerente de Operaciones, supervisar y controlar que se ejecuten las actividades y rubros necesarios, en los aspectos ambientales, de higiene y salubridad, previstos para garantizar la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente.
22. Para los casos en los que la MMQ-EP asuma compromisos contractuales, gestionará los medios y los recursos necesarios para su cumplimiento cabal y oportuno.



Ing. Paúl Noboa León

14 SETENTA Y SIETE