

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, de Julio 2012
Código del Proyecto	3.11.10
Denominación del Proyecto	Gestión de Residuos en Efectores del Sistema de Salud.
Período examinado	2010
Objetivo de la auditoría	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia, en el tratamiento de residuos en efectores del sistema de Salud.
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por la Ley Nº 325. Las tareas de relevamiento se desarrollaron entre el 16 de Mayo 2011 y el 14 de Noviembre de 2011. Dentro de los residuos generados en los efectores de salud se analizó la gestión y el control de los residuos patogénicos y de los residuos líquidos peligrosos. Se evaluó el presupuesto asignado para la gestión y tratamiento de los mismos. Se consideró la normativa referente a los residuos en estudio considerando las distintas etapas desde su generación hasta su tratamiento final. Se procedió a realizar entrevistas con los responsables de las áreas involucradas en la gestión y el control de los residuos en cuestión. Se recabó y analizó la documentación pertinente para cada caso.
Limitaciones al Alcance	La demora en el envío de las respuestas de las notas cursadas a los distintos organismos dificultó el avance de las tareas planteadas para el desarrollo y ejecución del presente informe. En referencia a los efectores del sistema público de salud cabe destacar que los hospitales Francisco Santojanni, José Ramos Mejía, Carlos G. Durand, Pedro Lagleyze, José T. Borda, Carolina Tobar García y el Instituto de Rehabilitación Psicofísica, no han respondido las notas enviadas solicitando información, motivo por el cual este informe de auditoría se encuentra limitado en el análisis de la gestión de los residuos patogénicos y líquidos peligrosos llevada a cabo en los mencionados efectores.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas de campo se desarrollaron entre el 16 de Mayo de 2011 y el 14 de Noviembre de 2011.
Aclaraciones previas	La Constitución Nacional, establece en su art. 41° que: <i>"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las</i>

	<i>actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.</i> <i>Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales..".</i> Asimismo, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su art. 26° determina que <i>"El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar...."</i> Por su parte, el art. 27° del mismo plexo normativo, establece que <i>"La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve (...) Inc 10. La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos. (...) Inc 12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos."</i> Que, en ese entendimiento, el art. 28° dispone <i>"(...) Inc.1 La prohibición de ingreso a la Ciudad de los residuos y desechos peligrosos. Propicia mecanismos de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos que se generen en su territorio..."</i>. En el art. 20° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Bs. As, la Ciudad <i>"garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente"</i>, considerando en su párrafo siguiente al gasto público en salud como una inversión social prioritaria. En el mismo sentido, la Ley Básica de Salud (Ley N° 153), en su art. 3°, establece el mismo principio constitucional antes referido acerca de la concepción integral de la salud. Los establecimientos de Salud, tienen como objetivo principal, garantizar el derecho a la salud integral, mediante
--	---

	la regulación y ordenamiento de todas las acciones conducentes a tal fin. Básicamente, la prevención y el tratamiento de enfermedades. Sin embargo, las prácticas médicas conducen inevitablemente a generar residuos que pueden resultar nocivos para la salud y para el medio ambiente si no reciben los tratamientos adecuados para su posterior desecho. Por lo tanto, el establecimiento de normas que regulen la manipulación, descarte seguro y ambientalmente adecuado de los residuos potencialmente peligrosos, es una obligación de la autoridad de salud. La Ley N° 154¹ tiene por objeto regular la generación, manipulación, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de todos los residuos patógenos provenientes de aquellas actividades que propendan a la atención de la salud humana y animal, con fines de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, estudio, docencia, investigación, o producción comercial de elementos biológicos, ubicados en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. (art. 1°). A principios del año 2007, la Ciudad Autónoma de Bs. As, promulgó la Ley N° 2214. En su art 1° regula específicamente en materia de Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y Disposición final de los Residuos Líquidos Peligrosos. Los objetivos de la normativa, se encuentran definidos en su art. 4°, y son: a) Promover una gestión ambientalmente adecuada de los residuos peligrosos. b) Promover la minimización en cantidad y peligrosidad de los residuos peligrosos generados. c) Promover la recuperación, el reciclado y la reutilización de los residuos peligrosos. En el nivel nacional se encuentra vigente la Ley N° 24.051 referida al Régimen de Desechos Peligrosos. El art 138 de la Constitución de la CABA crea el Ente Único de Regulación de Servicios Públicos (ERSP) con el objeto de ejercer seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada o por terceros, así como el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones, para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al
--	--

¹ Ley N° 154 Regula la Generación, Manipulación, Almacenamiento, Recolección , Transporte, Tratamiento y Disposición Final de los residuos patógenos provenientes de las actividades que propendan a la atención de la salud humana y animal.

	respecto. En el año 1999 se sancionó la Ley N° 210, estableciendo la definición del ERSP, sus objetivos y alcance de sus competencias, su organización interna, y gestión de sus recursos, entre otras cuestiones. Con el objeto de proteger la calidad ambiental a través de la planificación, programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la política ambiental² de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la CABA creó la Agencia de Protección Ambiental a través de la Ley N° 2628. Es una entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad. En el año 2005 la Defensoría del Pueblo de la CABA dictó una resolución³ referida a las competencias conjuntas o concurrentes entre el Ente Regulador de Servicios Públicos y la actual Agencia de Protección Ambiental en la cuestión relativa a la fiscalización del movimiento interno de los residuos patogénicos en los hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires. Ante la superposición de funciones entre el ERSP y la ex-DGCCA, la Defensoría del Pueblo comunicó al Gobierno de la CABA que ambos Organismos ejercían el Poder de Policía en el control de los residuos patogénicos y líquidos peligrosos desde su generación hasta su disposición final. En consulta al Procurador, este concluye según Dictamen N° 37.554 de fecha 19 de julio de 2005 que la autoridad de aplicación de la Ley N° 154 se encuentra facultada a ejercer la fiscalización referida en el párrafo precedente. Cabe señalar respecto de esta temática puntual que el art. 8 de la Ley N° 154 prevé que la autoridad de aplicación de la ley será la Autoridad Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Política y Evaluación Ambiental dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente. En el año 2009 la Procuración General de la CABA por Nota N° 78/PG/2009 concluyó que la autoridad de aplicación resulta ser la APRA, reconociendo asimismo al ERSP su competencia en la fiscalización del movimiento de residuos patogénicos en los hospitales y Centros de Salud de la
--	--

² Se entiende por Política Ambiental al conjunto de instrumentos de gestión para preservar la salud y el ambiente de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. La misma debe considerarse como Política de Estado a los fines de un desarrollo sustentable y perdurable en el tiempo. Las herramientas para la gestión ambiental son, entre otras: la evaluación de impacto ambiental; el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; la educación ambiental; la elaboración e implementación de planes de producción limpia para la comunidad regulada; el sistema de diagnóstico e información ambiental; y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

³ Resolución N° 2240/05

	Ciudad de Buenos Aires. La misma sugirió la posibilidad de efectuar acuerdos de cooperación entre dichos organismos a fines de maximizar el cumplimiento de las obligaciones que les fueran encomendadas. Dicha sugerencia fue puesta en práctica mediante la Resolución N° 198/GCABA/ERSP/09 de fecha 15/10/09, mediante la cual se aprobó la suscripción del convenio marco de cooperación entre el ERSP y la APRA para la fiscalización del movimiento interno de los residuos patogénicos en los Hospitales y Centros de Salud. Que mediante la consulta de la Separata del Boletín Oficial N° 3312, en Anexo I se pudo establecer que las partes formalizaron un convenio con el objeto de realizar acciones en el marco de sus respectivas competencias en la fiscalización del movimiento interno de los residuos patogénicos en los hospitales y centros de salud del GCABA. Y que las partes instrumentarían actas de coordinación específicas detallando su modalidad de ejecución, como así también las responsabilidades específicas que les corresponden a cada una de las partes intervinientes. Cabe señalar que en la cláusula tercera del convenio analizado, las partes dejaron constancia de que el convenio no implica la delegación o desmedro de competencia alguna, manteniendo estas, la individualidad y autonomía respectivas de sus estructuras técnicas y administrativas asumiendo las responsabilidades correspondientes. El convenio se estableció por un plazo de 1 año desde su firma (Cláusula cuarta) con posibilidad de rescindir sin expresión de causa mediante notificación fehaciente. Se consultó a la APRA acerca del mencionado convenio. La misma señaló que mediante el mismo <i>"ambos entes formalizaron su voluntad de realizar acciones conjuntas en el marco de sus respectivas competencias en la fiscalización y movimiento interno de los residuos patogénicos en los hospitales y centros de salud y se designó a la Dirección General de Control de la Agencia como parte para supervisar la ejecución del contrato"</i>. Indicó además, que en ningún artículo de dicho convenio existió la posibilidad de que el Ente pudiera aplicar sanciones o percibir dinero en concepto de multas. La Agencia informó también, que el convenio no fue renovado a su vencimiento por diferencias de criterios entre los dos organismos.
Principales Observaciones Detectadas	1 - No se da cumplimiento a lo establecido por el art 14 de las <i>Normas Básicas de Auditoría</i> (Ley 325) y las facultades otorgadas por el art 135 de la Constitución de la Ciudad de

	Buenos Aires. 2 - Los hospitales José Borda, Carlos Durand, Pedro. Lagleyze, José Ramos Mejía, Donación Francisco Santojanni, Carolina Tobar García y el Instituto de Rehabilitación Psicofísica no respondieron a ninguno de los pedidos de información solicitados por la AGCBA, según lo establece la normativa vigente. 3 - Falta de documentación respaldatoria para establecer la composición del monto, entre el presupuesto devengado por los efectores y lo aplicado para la O.C. N° 24.895/09 -Nivel Central. La documentación fue parcial. 4 - No pudo determinarse fehacientemente el motivo que origina la existencia de saldos disponibles para el periodo auditado por falta de documentación que respalde los motivos. 5 - La falta de documentación respaldatoria impidió que se pudiese conciliar el Presupuesto devengado del año 2010 para la partida 3.3.8 destinada al transporte, tratamiento y disposición final de los Residuos Patogénicos y los Residuos Líquidos Peligrosos. La información aportada por los efectores de salud de la CABA y el Ministerio de Salud, en general, fue parcial. 6 - Incompleta remisión de la documentación requerida por parte de los efectores de salud de la CABA. La misma fue aportada, en algunos casos, en forma parcial y en otros con información deficiente (no solicitada, duplicada, ilegible, entre otros). 7 - La información remitida a la Subdirección Operativa de Residuos Hospitalarios sobre la cantidad de Residuos Patogénicos generados por cada uno de los efectores es incompleta. Los hospitales Curie, Ferrer, Penna, Ramos Mejía Santojanni, Tobar García, Zubizarreta y el Instituto Pasteur envía las planillas mensuales de forma parcial. 8 - El 39.4% (13) de los efectores de salud aún no han iniciado el trámite de inscripción en el Registro de Generadores de Residuos Líquidos Peligrosos. 9 - El 6% (2) de los efectores de salud aún no han iniciado el trámite de renovación de la inscripción en el Registro de Generadores de Residuos Patogénicos.
--	---

Recomendaciones	Se debe implementar un sistema de capacitación al personal a los efectos de mejorar el uso de las herramientas con la que cuenta el GCABA en materia presupuestaria. La falta de documentación respaldatoria, el envío de documentación que no se correspondía con lo solicitado o el envío parcial de la misma impidió que se pudiese conciliar el presupuesto devengado 2010. Implementar medidas tendientes a mejorar la capacitación del personal hospitalario en materia de residuos tanto patogénicos como líquidos peligrosos en lo referente al cumplimiento de las normativas, inscripción en el registro de generadores, guarda de documentación, entre otros. Arbitrar las medidas que sean necesarias para el cumplimiento de la normativa vigente a los efectos de que todos los efectores del sistema público se encuentren inscriptos en el Registro de Generadores de Residuos Patogénicos y de Líquidos Peligrosos.
Conclusión	La Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de dar respuesta a lo establecido por su Constitución y por la Constitución Nacional, debe implementar políticas destinadas al cuidado del medio ambiente, estableciendo mecanismos de control que permitan minimizar los riesgos de contaminación ambiental. La Ciudad debe generar espacios de discusión y coordinación entre las distintas áreas involucradas en temas medioambientales. La superposición de funciones entre el Ente Regulador de Servicios Públicos y la Agencia de Protección Ambiental en referencia al control de los residuos patogénicos y líquidos peligrosos, dificulta la gestión que realizan los efectores de salud de la CABA. El GCABA deberá implementar los mecanismos necesarios a los efectos de que la totalidad de los efectores públicos de salud den cumplimiento a lo establecido por las leyes Nº 154 y 2214. Se deberán adoptar medidas tendientes al cumplimiento de las normas mencionadas en relación a: obtención de los certificados de aptitud ambiental como generadores de residuos patogénicos y líquidos peligrosos; mejoras edilicias; capacitación del personal (encargados del manejo de los residuos y de salvaguardar la documentación relacionada con los mismos); concientizar a las diferentes áreas de gobierno en relación a la importancia del cuidado del medioambiente entendiendo que el mismo no tiene fronteras. La creación de una estructura, dentro del organigrama de cada hospital, que atendiese las temáticas referidas a higiene y seguridad laboral contribuiría a una mejor gestión

	de los residuos y contaminantes utilizados en los efectores de salud en general. La Agencia de Protección Ambiental desconoce las condiciones de trabajo de las plantas tratadoras y de disposición final de los residuos generados por la CABA. No se realizan inspecciones a las mismas como así tampoco se solicita información sobre su funcionamiento a la autoridad de control correspondiente (Gobierno Nacional, Gobiernos provinciales). Sólo cuentan con los certificados de destrucción de los residuos correspondientes a cada uno de los generadores de la Ciudad.
--	---