

# uno políticas públicas y DERECHOS

**Los Controles**

**Bromatológicos**

**en la Ciudad de**

**Buenos Aires**



**Defensoría del Pueblo de  
la Ciudad de Buenos Aires**



## Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

*Dra. Alicia Pierini*

---

### Defensores Adjuntos

*Arq. Atilio Alimena*

*Prof. Gustavo Lesbequeris*

*Prof. Graciela Muñiz*

*Sra. Claudia Serio*

---

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Venezuela 842

Tel.: 4338-4900 Líneas rotativas

Correo Electrónico: [consultas@defensoria.org.ar](mailto:consultas@defensoria.org.ar)

---

Políticas Públicas y Derechos - Julio de 2005

Publicación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

Directora Responsable: Dra. Alicia Pierini

Coordinación de Contenidos: Lic. Susana Lapsenson

Coordinación Editorial: Dr. Oscar R. González

Edición: Lic. Pablo G. Fernández, Francisco Capurro Robles / Diseño: Ronald Smirnoff

Producción: Jorge Rodríguez Correa

**Políticas Públicas y Derechos** es una publicación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires que aspira a divulgar los contenidos de las investigaciones e informes que analizan las diversas políticas públicas vigentes y, aportar ideas y datos que permitan perfeccionarlas y en relación con el pleno ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas. Tratándose de textos que reflejan dichas indagaciones y estudios, los mismos son responsabilidad de sus autores, mayoritariamente funcionarios de ésta institución de garantías.

Registro de la Propiedad Intelectual en trámite.

---

**Políticas Públicas y Derechos**

---

**LOS CONTROLES  
BROMATOLOGICOS EN LA  
CIUDAD DE BUENOS AIRES\***

\* Autores: Dra. Dolores Alvarez, Lic. Alberto Michi y  
Sr. Gregorio Yernazián,  
integrantes del área de Control Comunal  
y Gestión Urbana de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad  
de Buenos Aires, a cargo del doctor Eduardo Fachal

## Introducción

Este informe es el resultado de los estudios y análisis realizados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sobre los controles bromatológicos que efectúa el Gobierno porteño. Para su confección se tomó a manera de ejemplo un conjunto de actuaciones iniciadas por diversos vecinos, en las que se tramitaron cuestiones vinculadas a la problemática. El análisis casuístico efectuado tiene por objetivo presentar una visión general sobre los distintos problemas a los que debe enfrentarse la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria (DGHySA), encargada de este tipo de inspecciones.

Las denuncias iniciadas en la Defensoría representan una mínima parte del universo existente en el Gobierno de la ciudad, ya que los reclamos de los vecinos se expresan ante el Poder Ejecutivo local, a través de sus múltiples bocas de ingreso. De esta manera, la visión que puede tener el organismo sobre una temática en particular siempre se basa en un universo acotado.

Para la redacción de esta investigación se recabó información de diferentes ámbitos. Para ello, se analizó la totalidad de la normativa vigente, tanto nacional como local, y se estudió la metodología implementada por el Ejecutivo porteño para controlar su cumplimiento. También se tuvo en cuenta el informe elaborado por la Auditoría General de la ciudad (proyecto 1.12.3.00 de Fiscalización de la Actividad Bromatológica), correspondiente al período 1999/2000).

Asimismo, se recabó numerosa información a partir de las quejas puntuales que se recibieron, como una manera de encauzar las inquietudes vecinales y brindar una amplia versión de las situaciones que se suelen encontrar en los controles realizados. Por último, se efectuaron operativos de campo e inspecciones sorpresivas en diferentes locales y establecimientos, junto a agentes del Gobierno de la ciudad. De esta manera, se pudo observar en la práctica el accionar de los inspectores mientras realizaban los controles pertinentes.

Corresponde destacar que el control bromatológico constituye una de las temáticas más sensibles para la población. Cualquier irregularidad encontrada debe ser informada de manera inteligente y prudente. Una correcta política comunicacional resulta esencial

en estas situaciones, ya que los vecinos tienen derecho a contar con la información adecuada ante el hallazgo de alimentos en mal estado, adulterados, falsificados o contaminados. Por ello, tanto el Gobierno porteño como este organismo necesariamente deben comunicar pero sin asustar. Asimismo, el Estado debe ejecutar las tareas correspondientes que aseguren la calidad de los alimentos que se elaboran, venden o consumen en la ciudad, y procurar no generar temores infundados o exagerados.

La Defensoría del Pueblo, conciente de esos riesgos, siempre ha obrado con cautela ante la detección de alimentos no aptos para el consumo, sin dejar por eso de brindar la información adecuada.

Por otra parte, resulta de vital importancia que la población posea conocimientos básicos sobre las prácticas aconsejadas en materia de elaboración y almacenamiento de estos productos. Para ello, la DGHySA realiza cursos sobre la manipulación higiénica de los alimentos, dirigidos a los consumidores y a los actores de la cadena de elaboración y comercialización de productos alimenticios. Sin embargo, es prácticamente nula la información que los porteños en general poseen sobre las formas de prevenir las enfermedades transmisibles por alimentos (ETA), las condiciones de conservación y almacenamiento que deben poseer los mismos, etcétera.

## **Responsabilidades primarias y métodos de control**

---

La dependencia encargada de controlar la calidad de los alimentos que se elaboran, venden y consumen en la ciudad de Buenos Aires es la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria (DGHySA).

Según lo dispuesto por el decreto 2.696/GCBA/03, esa dirección entiende en la consecución, puesta en marcha y afianzamiento del programa de higiene y seguridad alimentaria para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sus responsabilidades primarias son: establecer un sistema integrado de vigilancia epidemiológica que permita disminuir los casos de ETA con el objeto de brindar seguridad en el consumo; entender en la normalización y formulación de medidas preventivas referidas a la inocuidad y calidad de los alimentos; ejercer el control higiénico sanitario de establecimientos

geriátricos, guarderías, escuelas y otros de similares características instalados en la ciudad para garantizar a sus usuarios las condiciones de salubridad necesarias; e instrumentar en coordinación con el Gobierno programas y proyectos dirigidos a capacitar al personal de esa dirección y promover las actividades a su cargo.

En los controles en materia de alimentos intervienen, además de la DGHySA, organismos suprajurisdiccionales como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), y nacionales, dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción. Una eficiente comunicación entre las delegaciones nacionales y locales resulta indispensable para un control adecuado.

## **Marco normativo**

---

### **Orden nacional**

---

#### ***Código Alimentario Argentino***

Establece las condiciones para elaborar, fraccionar, conservar, transportar, expender, exponer, importar o exportar alimentos, condimentos, bebidas o materias primas correspondientes a los mismos y aditivos alimentarios. Además, clasifica los alimentos según categorías y establece las características que deben tener cada uno de ellos.

El código también define al consumidor como "toda persona o grupo de personas o institución que procure alimentos para consumo propio o de terceros". Asimismo, determina que un alimento es "toda sustancia o mezcla de sustancias naturales o elaboradas que, ingerida por el hombre, aporte a su organismo los materiales y energía necesarios para el desarrollo de sus procesos biológicos", y aclara que la definición incluye las sustancias o mezclas de sustancias que se ingieren por "hábito, costumbre o como coadyuvantes, tengan o no valor nutritivo".

#### ***Código Penal de la Nación***

El artículo 200 prevé la pena de reclusión o prisión de tres a diez años para quien envenenare o adulterare, de un modo peligroso

para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena a aplicar será de diez a veinticinco años de prisión o reclusión. También corresponde la misma condena para quien venda, entregue o distribuya medicamentos o mercaderías peligrosas para la salud, disimulando su carácter nocivo. Mientras tanto, el artículo 203 establece una multa en el caso del delito culposo, y prisión de seis meses a dos años cuando se produzca enfermedad o muerte.

La ley 24.827 (que integra el Código Penal) establece que el Ministerio de Salud de la Nación determinará la lista de productos alimenticios sobre los que sus elaboradores deben informar si contienen gluten de trigo, avena, cebada o centeno, incluidos sus aditivos. La presencia de estos componentes en productos cuyos rótulos indiquen que no los contienen será considerada adulteración de sustancia alimenticia, en los términos del artículo 200 del Código Penal.

### ***Ley 22.375 (Régimen de Habilitación y Funcionamiento de Establecimientos Faenadores de Vacunos).***

Dispone las condiciones en las cuales deben funcionar los establecimientos donde se faenen animales y se elaboren y depositen productos de origen animal. Comprende, además, los aspectos de construcción e ingeniería sanitaria así como los higiénico-sanitarios de elaboración, industrialización y transporte de las carnes, productos, subproductos y derivados de origen animal.

También estipula que el Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) concurrirá para hacer cumplir la reglamentación en todo el territorio nacional. Ese organismo puede disponer por sí mismo la clausura preventiva de los establecimientos, debiendo en cada caso informar a la autoridad sanitaria local, las razones que la motivaron.

Además prevé un sistema de sanciones (apercibimiento, multas graduables, suspensión, clausura e inhabilitación), las que serán aplicadas por la autoridad sanitaria local.

### ***Decreto Nacional 4.238/68***

Establece el Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal, y las condiciones en la que deben funcionar los frigoríficos y mataderos, el faenamiento y su control zosanitario.

### ***Ley 14.878***

Regula las condiciones en las que deben elaborarse y comercializarse los vinos y los productos analcohólicos de la uva. Establece también las prácticas enológicas admitidas y las prohibidas y regula el procedimiento a cumplimentar con los vinos "averiados", "enfermos", o "en infracción". La competencia de las autoridades locales al respecto se encuentra regulada por la ordenanza s/n del 26/11/1919.

## **Orden local**

### ***Código de Habilitaciones y Verificaciones***

En el capítulo 4.1 se determinan las condiciones con las que deben contar los locales en los que se expenden, fraccionan, elaboran, depositan y consumen productos para la alimentación y/o bebidas en general. Los establecimientos en los que la elaboración o el depósito sean la actividad exclusiva están contemplados en el capítulo 5.1.

El capítulo 12.2 determina el procedimiento a seguir en las inspecciones bromatológicas, y establece que los inspectores tendrán libre acceso en cualquier momento a los locales y dependencias donde se elaboren, manipulen, exhiban, depositen o expendan productos alimenticios y sus materias primas.

Asimismo, se regula el procedimiento a seguir en caso de hallarse alimentos no aptos para el consumo. El artículo 12.2.5 indica que los mismos pueden ser destinados a fines industriales, previa desnaturalización.

En cuanto a la toma de muestras, se dispone que cada una de ellas se dividirá en tres fracciones: una destinada al laboratorio, otra en depósito y la tercera quedará en poder del comerciante o elaborador; todas ellas deben estar lacradas y selladas.

Como norma ampliatoria y complementaria del Código de Habilitaciones y Verificaciones, debe tenerse en cuenta el decreto 179/00, que se analizará más adelante.

### ***Ley 451 (Régimen de Faltas de la Ciudad)***

Impone sanciones en caso de constatarse el fraccionamiento, envasado, conservación, distribución, transporte, exposición, expendio, importación o exportación de productos alimenticios que no cumplan con las disposiciones bromatológicas, no cuenten con las autorizaciones previstas, carezcan de elementos de identificación reglamentarios o los tengan alterados. También aplica castigos (multa, decomiso y/o clausura del establecimiento) en caso de adulteración y de elaboración, almacenamiento, fraccionamiento, distribución y expendio de alimentos alterados o contaminados.

También se prevén penas por falta de higiene en establecimientos donde se elaboren, envasen, almacenen o comercialicen alimentos. Lo mismo se estipula si son introducidos clandestinamente en la ciudad; si se distribuyen productos derivados de origen animal sin contar con la documentación sanitaria pertinente; y para el caso de ser interrumpida la cadena de frío, depositar mercaderías inapropiadamente y utilizar medios engañosos (por ejemplo, iluminación diferenciada).

### ***Ley 171***

Aprueba el Convenio Marco de Inocuidad y Calidad Alimentaria celebrado entre el Gobierno de la ciudad y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.

### ***Decreto 1 / 00***

Regula el Programa Integral de la Política de Fiscalización y Control de Alimentos de la Ciudad de Buenos Aires que se maneja en dos áreas: fiscalización y educación, con el mismo énfasis en ambas. Los objetivos prioritarios dentro del plan de fiscalización son los comedores comunitarios, las colonias de vacaciones, los hospitales, las empresas de catering, los comercios minoristas y los transportes de sustancias alimenticias.

### ***Decreto 179 / GCBA / 00***

Aprueba el Reglamento de Inspección de Productos Alimenticios. Define el concepto de "alimento" y lo clasifica en "no apto para consumo", "alterado", "adulterado", "falsificado", "contaminado", "genuino o normal", "enriquecido", "dietético", incluyendo también los productos destinados al consumo de animales. De esta forma, se repite lo ya dispuesto por el Código Alimentario Argentino.

Esta normativa amplía lo dispuesto por los artículos pertinentes del Código de Verificaciones y Habilitaciones en lo referente al procedimiento para las inspecciones, toma y remisión de muestras, intervención de mercaderías, monitoreos e investigaciones, decomisos, actas, etcétera.

En cuanto a los inspectores, establece que tendrán acceso a todas las dependencias del establecimiento, incluidas las oficinas comerciales. Además, y en consonancia con el Código Alimentario Argentino, se establecen condiciones generales para la manufactura y manipulación de tales productos.

### ***Ley 1.166***

Regula la elaboración y expendio de productos alimenticios para su venta en la vía pública, y dispone la forma de obtener permisos de uso para esa actividad. Fue reglamentada por el decreto 612/GCBA/04 y por la disposición 521/DGHYSA/04 (condiciones de higiene de los puestos, indumentaria de los vendedores, condiciones de manipulación higiénica de los alimentos, etcétera).

## **¿ Qué es un alimento? Las enfermedades que transmite**

---

De acuerdo con el Código Alimentario Argentino, se entiende por alimento a toda sustancia o mezcla de sustancias naturales o elaboradas que, ingeridas por el hombre, aporten a su organismo los materiales y la energía necesarios para el desarrollo de sus procesos biológicos. Se incluyen también aquellas que se ingieren por hábito, costumbres o como coadyuvantes, tengan o no valor nutritivo.

El decreto 179/GCBA/00 (que aprueba el Reglamento de Inspección de Productos Alimenticios) define alimento como

cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinada al consumo del hombre y los animales.

Por su parte, el Código Alimentario Argentino clasifica al alimento en:

- **Genuino o normal:** es el que, respondiendo a las especificaciones reglamentarias, no contiene sustancias no autorizadas ni agregados que configuren una adulteración, y se expende bajo la denominación y rotulados legales, sin indicaciones, signos o dibujos que puedan engañar respecto a su origen, naturaleza o calidad.
- **Alterado:** es el que por causas naturales de índole física, química y/o biológica, o derivadas de tratamientos tecnológicos inadecuados y/o deficientes, aisladas o combinadas, sufre deterioro en sus características organolépticas, en su composición intrínseca y/o en su valor nutritivo.
- **Contaminado:** es el que contiene agentes vivos (virus, microorganismos o parásitos riesgosos para la salud), sustancias químicas, minerales u orgánicas extrañas a su composición normal, sean o no repulsivas o tóxicas; o componentes naturales tóxicos en concentración mayor a las permitidas por exigencias reglamentarias.
- **Adulterado:** es el que se encuentra privado, en forma parcial o total, de sus elementos útiles o característicos, que han sido reemplazados o no por otros inertes o extraños; que está acondicionado con aditivos no autorizados o sometido a tratamientos de cualquier naturaleza para disimular u ocultar alteraciones, deficiente calidad de materias primas o defectos de elaboración.
- **Falsificado:** es el que tiene la apariencia o caracteres de un producto legítimo protegido o no por marca registrada, y se denomina como éste sin serlo o que no procede de sus verdaderos fabricantes o de una zona de producción conocida y/o declarada.

En cuanto a las ETA, el ya mencionado decreto 179/00 las define como cualquier "síndrome originado por la ingestión de alimentos o agua, que contiene agentes etiológicos en cantidades tales que afecten la salud del consumidor a nivel individual o grupos de una población". No se incluyen las alergias por hipersensibilidad individual a ciertos alimentos.

## Los programas gubernamentales

A través de la disposición 470 / DGHySA se aprobó el Plan de Monitoreo de Alimentos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires para el año 2004, a ejecutarse entre los meses de junio y diciembre, y donde se preveían dos tipos de monitoreo:

- Anual: Se designa un total de 12 tipos de alimentos a analizar, tanto crudos como cocidos. Se toman 22 muestras semanales (88 por mes) de los siguientes productos:

- ◆ Hamburguesas crudas.
- ◆ Hamburguesas cocidas.
- ◆ Carnes picadas.
- ◆ Sandwiches de miga.
- ◆ Pastas rellenas.
- ◆ Muzzarelas.
- ◆ Pollo al spiedo.
- ◆ Pollo crudo (elaborados de pollo crudo).
- ◆ Panes.
- ◆ Alimentos bajos en sodio.
- ◆ Dietéticos (bajo valor glucídico y/o bajas calorías).
- ◆ Sales sin especias.

Los lugares de extracción de las muestras (según el material a analizar) son:

- ◆ Casas de comidas rápidas.
- ◆ Supermercados.
- ◆ Carnicerías.
- ◆ Panaderías.
- ◆ Confiterías.
- ◆ Fábricas de sandwiches.
- ◆ Fábricas de pastas.
- ◆ Pizzerías.
- ◆ Queserías.
- ◆ Comercios minoristas.

De los establecimientos citados, surge que no se han tenido en cuenta, para la elaboración del Plan de Monitoreo Anual, las previsiones del decreto 1/00 que, como ya se indicó, marca como áreas prioritarias a inspeccionar los comedores comunitarios, hospitales, colonias de vacaciones, empresas de catering y transportes de sustancias alimenticias. Sí se ha mantenido, en relación con la disposición citada, la prioridad de inspeccionar los locales gastronómicos, los elaboradores y los comercios minoristas.

Se analiza la presencia de los siguientes agentes patógenos causantes de las ETA:

- ◆ Escherichia coli enterohemorrágica (STEC).
- ◆ Salmonella spp.
- ◆ Stafilococcus aureus coagulasa.
- ◆ Bromato de potasio.
- ◆ Escherichia coli enterotixigénica.
- ◆ Escherichia coli enteroinvasora.
- ◆ Escherichia coli enteropatógena.
- ◆ Clostridium sulfito reductores.

En los productos dietéticos se verifica su real composición a fin de determinar si se encuentran correctamente rotulados. También se comprueba la adecuada iodación (obligatoria) de las sales.

- Estacional: Se efectúa un muestreo de tres tipos de alimentos por semana (12 por mes), distribuidos según la época del año:
  - ◆ Mieles (junio).
  - ◆ Harinas (de julio a diciembre).
  - ◆ Suplementos dietarios (de julio a diciembre).

La directora general de Higiene y Seguridad Alimentaria, Marta López Barrios, informó a personal de la Defensoría del Pueblo que si bien este monitoreo se lleva a cabo sobre la base del cronograma publicado en el Boletín Oficial es flexible, ya que cuando se detecta algún incremento de las ETA o mayor presencia de bacterias o virus en alimentos controlados, se intensifican los análisis en ese tipo de mercadería, por lo que la cantidad y frecuencia de controles puede variar. El principal centro de interés de control bromatológico es la carne molida (hamburguesas, carne

picada, chacinados, etcétera), tanto cocida como cruda. También se les otorga prioridad a las harinas y huevos.

En cuanto a los productos frescos de chacras (frutas y verduras), deberían ser inspeccionados por el Mercado Central. Sin embargo, y ante la cantidad de productores que ingresan en plaza sin pasar por él, el Gobierno de la ciudad realiza controles a través del Plan Piloto de Control de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR). En la primer etapa de este programa se entregaron volantes y folletería a cada verdulería/frutería, donde se señaló a los proveedores que deben cumplir con la obligación de identificar en los envases de los productos el nombre de la especie y variedad; el grado de selección de calidad; la zona de producción y de empaque; el empacador; el peso neto o cantidad de unidades; el número de habilitación del establecimiento de empaque y la marca comercial.

Luego se otorgó un plazo de seis meses durante el cual se realizaron controles pero no se aplicaron multas ante las irregularidades halladas. Transcurrido ese tiempo, se están efectuando operativos en conjunto con personal de SENASA para sancionar a quienes aún no están en regla, decomisando incluso los productos anómalos, de ser necesario. López Barrios señaló que la dirección a su cargo tiene la potestad de "intervenir" mercadería para tomar una muestra, analizarla y determinar sus condiciones, y que en los laboratorios de la dependencia (ubicados en la zona del Parque Centenario) se están ejecutando reformas para posibilitar la realización de análisis microbiológicos en las frutas (actualmente se examina la presencia de fungicidas y herbicidas).

## **El informe de la Auditoría General de la ciudad**

A través del proyecto 1.12.3.00 de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires denominado "Fiscalización de la Actividad Bromatológica" -correspondiente al período 1999/2000-, se evaluó la adecuación de los procesos y técnicas aplicados por la Dirección de Protección de Alimentos dependiente de la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria, y se determinó el universo de incumbencia de la primera:

Establecimientos empadronados (fábricas, depósitos, bares, etcétera)	188.415
Hospitales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	34
Hogares dependientes del GCBA	4
Establecimientos escolares (privados y públicos)	2.268
<b>Total de establecimientos a fiscalizar</b>	<b>190.718</b>

La Auditoría elaboró un informe en el que se establece que no hay manuales de procedimientos<sup>1</sup>; la dotación de personal destinada a las tareas de fiscalización es insuficiente para cubrir la necesidad de control de la ciudad; los formularios utilizados por los inspectores no están numerados y los datos son volcados en ellos a mano, lo que dificulta su lectura; el registro, archivo y precinto de muestras para análisis padece de serias deficiencias; y el equipamiento del laboratorio es muy antiguo (el 41% tiene más de 27 años de uso).

## **La ley 1.166 de 2003 y la elaboración y venta de productos alimenticios en la vía pública**

A través de la ley 1.166 se intentó regularizar la situación de quienes elaboran y venden alimentos en la vía pública. Previo a la sanción de esta norma, en la Defensoría del Pueblo se habían recibido numerosas denuncias tanto por parte de personas que explotaban puestos de venta de alimentos en la vía pública, como de particulares que reprochaban diversas situaciones originadas en esos sitios.

En efecto, los vendedores (quienes ocupaban ilegalmente la vía pública, y cuyos puestos no contaban con autorización o permiso alguno para la actividad) denunciaban las consecuencias de esa precariedad y mencionaban que, como consecuencia de la crisis económica y el desempleo, se habían visto obligados a desarrollar la actividad y que, debido a la falta de entrega de permisos, muchas veces las autoridades del Gobierno de la ciudad

<sup>1</sup> Este inconveniente se habría solucionado con el dictado de los decretos 1/00 y 179/00.

(principalmente la DGHySA) decomisaban sus mercaderías, con el consecuente perjuicio económico que ello les acarrea.

Por su parte, los particulares se quejaban de las molestias ocasionadas por la instalación de los puestos: humos, olores, expendio de alimentos sin el debido control bromatológico, suciedad en las veredas, ocupación indebida de la vía pública, etcétera.

La ley 1.166 establece que se entregarán permisos de uso (de carácter precario, personal e intransferible) para la elaboración o expendio de productos alimenticios en el espacio público de la ciudad. En cuanto a las modalidades de estos permisos, éstos serán para ubicaciones fijas y para el expendio ambulante.

El decreto reglamentario 612/2004 de la misma norma establece los requisitos para solicitar los permisos, y añade también que los solicitantes deberán aprobar el curso de Manipuladores de Alimentos, dictado por la DGHySA.

Por su parte, la disposición 521 / DGHYSA / 04 esta norma en cuanto a las especificaciones técnicas y de seguridad higiénico sanitarias que deben cumplir los permisionarios, y regula el tipo de vestimenta a utilizar por éstos, los materiales con los que deben estar fabricados los utensilios y las mesadas, cómo deben disponerse los residuos, cómo deben conservarse los alimentos, etcétera.

Párrafo aparte merece el inciso e del artículo 4 del anexo I de esa disposición, que establece que "no podrán manipular alimentos aquellas personas que presenten síntomas de enfermedades infectocontagiosas y/o gastrointestinales". De la lectura de este inciso surge la duda de si una persona portadora o enferma de VIH puede ser permisionaria de un puesto de venta ambulante de alimentos. Si la respuesta es negativa, habría que revisar la normativa ya que, teniendo en cuenta las vías de contagio de este mal, resulta prácticamente imposible su transmisión a través de la manipulación de alimentos, máxime cuando los permisionarios deben aprobar previamente un curso).

## **Las anomalías detectadas por la Defensoría del Pueblo**

- Actuación 1.507/04 (resolución 1.900/04), en la que se denunciaron olores y presencia de roedores e insectos

**provenientes del depósito y planta de fraccionamiento y molienda de especias, ubicada en Rocamora 4264 / 8.**

Funcionarios del organismo, de la ex Unidad Polivalente de Inspecciones, de la Dirección Contralor de Instalaciones, de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de la DGHySA realizaron el 10 de marzo de 2004 un operativo en el establecimiento de fraccionamiento, molienda y depósito de alimentos (especias) ubicado en Rocamora 4262/8.

La fábrica en cuestión posee dos locales situados en Rocamora 4262 y 4268, respectivamente. Se tomó vista del libro de registro de inspecciones del primer local, y se constató que no había sido objeto de ninguna pesquisa durante largo tiempo. Pero de acuerdo a los registros el segundo local sí había sido controlado el 6 de febrero de 2004 por personal de la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria, y también figuraba en el libro de asiento la visita de un inspector de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental. Las autoridades de esa dependencia informaron posteriormente que el funcionario no había detectado anomalía alguna en el establecimiento, sólo unos pocos rastros de excrementos de roedor.

Durante el procedimiento efectuado en conjunto por personal de la Defensoría del Pueblo y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se constató una total falta de higiene, ya que había excrementos de roedores esparcidos por todo el local (también sobre las bolsas de comida y entremezclado entre los alimentos), cables expuestos al alcance de la mano, humedad en las paredes, cucarachas, arañas, etcétera.

Cabe destacar también que durante todo el procedimiento se observó la falta de colaboración de los inspectores de la DGHySA, quienes pretendían sacar muestras de bolsas cerradas o no querían tomarlas aduciendo la falta de recipientes para extraerlas, asesoraban al responsable de la fábrica respecto de cómo levantar una clausura y reclamaban por la ausencia de fajas para proceder a la clausura.

Finalmente, la DGHySA procedió a cerrar el establecimiento el 10 de marzo. Al día siguiente se realizó el decomiso de la mercadería, que se efectuó con personal de la empresa y no del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ese día se incautaron alrededor de 8.500 kilogramos de productos.

El 12 de marzo se continuó con el procedimiento, que estuvo viciado de irregularidades. Los inspectores del GCBA no controlaron el decomiso, ya que quien decidía qué mercadería se retiraba era el responsable de la empresa. Además permanecían en la puerta del establecimiento y sólo ingresaban a pedido expreso del personal de la Defensoría.

Este operativo finalizó con la confiscación de entre 28 y 30 toneladas de alimentos. De las constancias obrantes en el libro de registro de inspecciones surgió, como ya se indicó, que el establecimiento había sido registrado por personal tanto de la DGHySA -en el mes de febrero- como de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental. En ambas oportunidades, los inspectores actuantes no habrían detectado irregularidades, lo que significa que o bien surgieron en los dos meses siguientes -lo que no resulta creíble dada la magnitud de las mismas- o bien el criterio de quienes efectúan los operativos es variable, dependiendo de si los realizan solos o en conjunto con la Defensoría del Pueblo.

Esta no fue la primera vez en que se constató que varios inspectores de determinada dependencia del Gobierno de la ciudad concurrieron a un local y no registraron irregularidades, que al poco tiempo se pusieron de manifiesto cuando la inspección se realizó en conjunto con este organismo. Obviamente, las anomalías detectadas -que finalizaron con el decomiso de casi 30 toneladas de productos no aptos para el consumo- no se gestaron en pocos días.

• **Actuación 2.989/04, iniciada de oficio a fin de analizar los controles bromatológicos realizados por el Gobierno porteño en las plantas elaboradoras, comercios o depósitos de alimentos. Incluye la denuncia de la madre de una alumna de una escuela estatal, en la que se señala que la comida que se brinda suele estar en mal estado.**

El 17 de junio de 2004 se realizó una inspección en el local perteneciente a la firma Siderum S.A., que elabora viandas para comedores escolares y está ubicada en Rawson 510. Del operativo participó personal de la Defensoría, de la DGHySA y de la ex Unidad Polivalente de Inspecciones (actualmente Dirección General de Fiscalización y Control).

En el procedimiento se constató la falta de libretas sanitarias de casi la mitad del personal, y se observó gran cantidad de cables

expuestos, matafuegos vencidos y suciedad en el entrepiso. Por ello, se decomisaron 273 kilogramos de mercadería entre la que había pollo, cortes de carne, pan, avena, fideos, polvo para preparar gelatina y leche en polvo. Al mismo tiempo, la DGHySA labró actas por falta de higiene en el sótano, el entrepiso, la cámara frigorífica, la tenencia de elementos que no corresponden en salas de elaboración y de una heladera con pisos y colaterales oxidados.

El 23 de junio de 2004 se realizó otra inspección conjunta en Potosí 4218/ Rawson 394 (local habilitado a nombre de la empresa Hispan S.A., con personal de esta Defensoría del Pueblo y de la DGHySA.

En la oportunidad se intervino mercadería y se decomisó mercadería sin rotular, latas en mal estado, así como harina de una marca que, según el personal de la DGHySA, se encontraba denunciada por el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) por contaminación con agroquímicos.

En el local de Potosí 4218 se decomisó mercadería existente en una cámara frigorífica y en una heladera comercial.

El dueño del establecimiento manifestó que el local ubicado en Rawson 394 ya no pertenecía más a la firma, por lo que los planos presentados no correspondían, por ende, tampoco la habilitación. Allí se exhibió una autorización para operar a nombre de Siderum S. A. (empresa que había sido inspeccionada en el local de Rawson 510 una semana antes). Resulta llamativo que las dos firmas (Siderum e Hispan), que se dedican al mismo rubro y proveen a establecimientos educacionales y de salud del Gobierno de la ciudad, funcionen en locales contiguos, que fueron subdivididos poco tiempo atrás, luego de iniciado el trámite de habilitación (ambos locales figuran como uno sólo en los planos).

• **Actuación 9.751 / 03, en la que vecinos denunciaron molestias ocasionadas por el funcionamiento de un frigorífico emplazado en Eugenio Garzón 5168.**

Vecinos de la zona denunciaron molestias ocasionadas por el funcionamiento de un frigorífico, ubicado en la calle Eugenio Garzón 5168. El 14 de junio de 2004, personal de la Defensoría del Pueblo realizó en el lugar un operativo conjunto con integrantes de la DGHy SA y de la ex Unidad Polivalente de Inspecciones.

En esa oportunidad, se constató que en el playón de estacionamiento del establecimiento se encontraban dos

camionetas con mercadería. Una de ellas transportaba barriles llenos de tripas animales sin la correspondiente habilitación para trasladaba sustancias alimenticias. Además, los productos acarreados carecían del correspondiente aval sanitario, por lo que se labraron actas de comprobación

También se observó que el local se hallaba dividido en dos sectores; en uno de ellos (terraza del sector posterior) se halló gran cantidad de vejigas de vaca secándose al sol (a la intemperie) y, dentro de barriles plásticos, una considerable cantidad de vejigas ya secas, que fueron decomisadas por no poseer aval sanitario y desconocerse su procedencia.

En el interior del local, se advirtió la presencia de operarios del establecimiento trabajando con las tripas. El lugar no contaba con cámara frigorífica ni elemento alguno que mantuviera la temperatura adecuada. Había también aproximadamente 114 barriles llenos de tripas ya elaboradas, en proceso de secado con sal.

Para realizar el decomiso de la mercadería, se requirieron aproximadamente siete camiones, cuatro de ellos del tipo de los utilizados para la recolección de residuos domiciliarios. Durante el operativo se presentaron diversas dificultades para conseguir la pala mecánica y los camiones, y para que la mercadería confiscada fuera recibida por el CEAMSE.

El resultado final del operativo fue el decomiso de 37 toneladas de mercadería, así como también la clausura del establecimiento.

• **Actuación 1.171 / 04, en la que se denunció que la empresa Todo Aceites, habilitada para los rubros depósito y fraccionamiento de aceites comestibles, produce ruidos molestos, olores y deposita residuos en la vía pública.**

El 4 de octubre de 2004 se realizó una inspección en la empresa Todo Aceites, habilitada para los rubros depósito y fraccionamiento de aceites comestibles. Actuó en forma conjunta personal de la Defensoría del Pueblo, de la DGHySA, de la Dirección General de Fiscalización y Control y de la Dirección General de Protección del Trabajo.

En los tanques destinados para el aceite, se verificó que había óleos para uso industrial, oleaminas y aceite de soja. Personal de la DGHySA dispuso la toma de muestras en todos los tanques, y se detectó que en uno de ellos había un filtro sucio, con restos de

comida (papas fritas, sorbetes e hilos de los usados para chacinados), lo que hace suponer que se compraba aceite usado para su reciclado.

Se observó también que los residuos y restos de aceite eran volcados a la cloaca, ya que el lugar no poseía cámara decantadora. Se intervino toda la mercadería existente en el lugar, ya que el establecimiento contaba con habilitación para depósito de aceites comestibles (no para industriales).

En cuanto al resultado de los análisis efectuados sobre las muestras tomadas, la Directora General de Higiene y Seguridad Alimentaria informó que se trata de productos no incluidos en el Código Alimentario Argentino.

• **Actuación 6.464 / 04 en la que se reveló que el sector rotisería y panadería del Supermercado COTO, ubicado en avenida Rivadavia 2563, no cuenta con las mínimas condiciones de higiene, y se suele romper la cadena de frío de los alimentos utilizados.**

El 1 de diciembre de 2004 se realizó en el lugar una inspección en conjunto entre personal de la Defensoría del Pueblo y de la DGHySA.

También se constató la ruptura de la cadena de frío en relación con algunos productos (lechones y lengua vacuna), que además estaban conservados a una temperatura superior a la aconsejada. Se decomisó mercadería con rotulación indebida, con fecha de aptitud organoléptica vencida (cortes de carne; comida elaborada: empanadas, papas cocidas, estofados, duraznos en almíbar, matambre, arroz con calamares, milanesas, pizzas y mayonesa de ave).

Asimismo, se observó falta de higiene consistente en suciedad y grasitud acumulada en las cámara de productos frescos y falta de tarimas en las frigoríficas del sector carne. En el sector panadería se encontraron cajas de azúcar con insectos muertos en su interior.

Dentro de un sector del supermercado se venden especias, que se encuentran colocadas en bolsas grandes de las que cada cliente se sirve individualmente la cantidad deseada, pero debido a su mala manipulación están mezcladas unas con otras.

Para manejar cualquier tipo de alimento debe contarse con libretas sanitarias, lo que permite evitar que personas que padecen enfermedades contagiosas tengan contacto directo con la

mercadería. Sin embargo, muchos supermercados e hipermercados ponen a la venta alimentos a granel que pueden ser servidos por el público comprador. De esta manera, los productos alimenticios son manipulados y "tocados" por personas ajenas al establecimiento y, por ende, sin libreta sanitaria ni control médico. La posibilidad de contagio es evidente. El establecimiento denunciado es sólo un ejemplo de esta metodología de venta.

Como resultado del operativo se decomisaron 1.174 kilogramos de mercadería.

## Conclusiones

De la información recopilada y de la propia experiencia obtenida luego de cumplir operativos en conjunto con las dependencias competentes del Gobierno de la ciudad, puede concluirse que existe la posibilidad concreta de ejecutar diversas acciones tendientes a mejorar el control bromatológico por parte del Ejecutivo porteño y efectuar, en los casos que corresponda, operativos interjurisdiccionales.

Por ejemplo, con respecto a los planes de monitoreo anual sobre los que se efectúa el trabajo de la DGHySA, surge que del listado de alimentos de los cuales se tomaron muestras para analizar, se omitieron los siguientes:

- Carnes en general.
- Pescado (aunque corresponde destacar que se realizan operativos durante Semana Santa).
- Vinos.

En cuanto a las carnes y sus derivados, las inspecciones deberían cumplimentarse en conjunto con el Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), mientras que los vinos, por su parte, tendrían que ser examinados en conjunto con el Instituto Nacional de Vitivinicultura. En este último punto, corresponde recordar que años atrás ciertos vinos adulterados provocaron la muerte de varias personas.

También resulta imperioso que se verifique específicamente en los lugares donde se elaboran alimentos si se respetan las medidas adecuadas para evitar contaminaciones cruzadas: emplear elementos descartables y distintas tablas para cortar diversos tipos de alimentos,

limpiar adecuadamente las piezas luego de su utilización, evitar el contacto entre alimentos crudos y cocidos, etcétera.

En el plan de monitoreo anual se establece que serán examinados los alimentos en busca de ciertas patologías alimentarias puntuales (especialmente las bacterias del tipo *Escherichia coli*), pero otras que también pueden ser causantes de las ETA fueron excluidas, como el *Toxoplasma gondii* -causante de toxoplasmosis y presente en carnes crudas, fiambres ahumados, verduras-, la toxina botulínica -que puede encontrarse principalmente en los productos envasados- y el *Clostridium perfringens* -que se halla en alimentos ya cocidos y que no fueron calentados adecuadamente antes de ser consumidos. Su presencia es muy común en los lugares de elaboración de comidas para gran cantidad de personas, como los comedores escolares, comedores comunitarios, hogares, etcétera.

Específicamente en relación con el pescado, el Código Alimentario Argentino define en su artículo 270 cuáles son los productos de pescadería. Por su parte, el SENASA establece que para el traslado desde su lugar de captura hasta la planta de los productos de pesca frescos, sean de cultivo o de captura, provengan de ríos, lagos, lagunas o de pesqueros marítimos, o sean producto de la pesca o recolección artesanal deben contar con un remito comercial (circular DFPOA N° 3.595/04, del 20/05/04). En cambio, para su acarreo desde la planta elaboradora hasta el lugar de consumo -dentro del país-, deben tener un permiso de tránsito, que no habilita al franqueo de las barreras sanitarias.

Sobre este tema, en una entrevista que mantenida con personal de la Defensoría del Pueblo, la Directora General de Higiene y Seguridad Alimenticia manifestó que, teniendo en cuenta las costumbres de la mayoría de la población de la ciudad, no resulta un tema preocupante, ya que la autoridad nacional realiza controles específicos. No obstante ello, como ya se indicó, durante la Semana Santa se controla la totalidad de las pescaderías de la ciudad.

En cuanto a las previsiones de la ley 1.166, ya se indicó que en su reglamentación se excluye de la posibilidad de ser permisionario para la elaboración y/o venta de alimentos en la vía pública, a aquellas personas afectadas por enfermedades infectocontagiosas. A simple vista, parecería que esa normativa es incompleta, ya que no se hace alusión a qué tipo de enfermedad se refiere, y tampoco se advierte el

inconveniente que puede implicar el otorgamiento de este tipo de permiso a una persona afectada por VIH, máxime cuando debe aprobar el curso de manipulación de alimentos.

De las inspecciones realizadas en conjunto con personal de las dependencias competentes del Gobierno de la ciudad, surge que el resultado de éstas difiere drásticamente cuando los inspectores cumplen los operativos solos, de cuando los realizan en compañía de personal de la Defensoría del Pueblo. La mayoría de las veces, en una primera visita, el inspector del Ejecutivo local no constató anomalías, o consideró que las mismas no eran relevantes. En una visita ulterior, en conjunto con este organismo, las irregularidades detectadas fueron de tal magnitud que se procedió al decomiso de la mercadería (como sucedió con la fábrica de especias, el Supermercado Coto, etcétera).

En cuanto al informe elaborado por la Auditoría General de la ciudad, si bien es muy completo no se manifiesta claramente la totalidad de establecimientos a fiscalizar por parte de la DGHySA. Evidentemente los controles bromatológicos no pueden circunscribirse a los locales habilitados. La salud de la población no debe vincularse a cuestiones administrativas como son la habilitación o su falta. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo ha efectuado recomendaciones en varias oportunidades planteando la necesidad de efectuar controles bromatológicos en los puestos callejeros o locales gastronómicos clandestinos que son localizados o denunciados, como un mecanismo esencial y prioritario para los trámites administrativos que correspondan ante la falta cometida por carecer de habilitación.

Otros puntos que se deberían inspeccionar son las máquinas expendedoras de golosinas, sandwiches y bebidas.

Cabría preguntarse también si dentro de los "establecimientos empadronados" se han incluido solamente los locales comerciales cuyo destino principal es la elaboración, depósito o expendio de alimentos (por ejemplo, fábricas o restaurantes). En ese caso, deberían añadirse también otros sitios en los que se elaboran alimentos y cuyo rubro principal no es éste: geriátricos privados, clínicas y sanatorios, fábricas en las cuales se elabora comida para el personal, etcétera. En ese caso, aumentaría considerablemente el universo a fiscalizar.

En relación a la actuación del personal de la DGHySA, si bien ya se expresó que en numerosas ocasiones sus inspectores no informaron

irregularidades que en una ulterior inspección fueron evidentes para el personal de esta Defensoría del Pueblo, corresponde destacar que su directora general, Marta López Barrios, se encargó personalmente de varios operativos en los que actuó con rapidez y severidad. Por otra parte, desde esta mencionada dependencia se están realizando intentos para profesionalizar el cuerpo de inspectores, lo que sin duda mejorará el sistema de control.

Teniendo en cuenta las diferencias ya mencionadas en los resultados de las inspecciones, resultaría útil generar operativos en conjunto.

Dentro de los fundamentos del decreto 1/00, se expresa que las enfermedades transmitidas por alimentos siguen siendo una importante causa de morbilidad y mortalidad, "lo que implica que los métodos tradicionales de control alimentario no han permitido resolver esta problemática". También se señala que el Programa Integral, a partir de la DGHySA, propone como uno de sus objetivos primordiales el establecimiento de un cambio paulatino, progresivo y permanente de los sistemas de control de los alimentos.

El enfoque tradicional de la vigilancia alimentaria ha demostrado su ineficacia, porque no es posible tomar muestras lo suficientemente representativas en número, y éstas significan un alto costo - especialmente por los análisis- a través del tiempo. Además, el sistema de inspección rutinaria solamente aporta resultados relacionados con cuestiones superficiales.

Por lo tanto, debería plantearse un sistema que permita actuar sobre las causas de las ETA, y concentrar los recursos en los puntos de mayor riesgo.

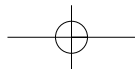
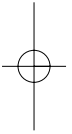
Pese a ello, y de acuerdo a lo detallado en el Plan de Monitoreo Anual 2004, se mantiene el enfoque tradicional de vigilancia alimentaria, recolectando muestras en forma rutinaria, excepto en los casos de denuncias puntuales.

De esta forma, si ya se ha considerado que esta modalidad no es eficiente y que implica además un dispendio de recursos, corresponde sugerir que, en la confección de los próximos planes de monitoreo anual se tengan en cuenta las previsiones del decreto 1 / 00.

Resulta imperioso destacar que cualquier mejora en los sistemas de control bromatológico no podrá implementarse con la dotación de inspectores existentes en la actualidad. En tal sentido debe destacarse que el Gobierno porteño cuenta con sólo 27

profesionales dedicados a controlar los alimentos que se elaboran, transportan y consumen en una ciudad de casi tres millones de habitantes. No es necesario ser especialista en la materia para notar que este insignificante número no puede jamás efectuar controles eficaces en una metrópolis tan grande y compleja como Buenos Aires. Sin embargo, las prioridades establecidas por la DGHySA para realizar los controles pertinentes -dada la escasa dotación con que se cuenta- parecen correctas, a la luz de los resultados.

---



Políticas Públicas y Derechos

---

# LOS CONTROLES BROMATOLÓGICOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

---

**Introducción**

**Responsabilidades primarias y métodos de control**

**Marco normativo**

**¿Qué es un alimento? Las enfermedades que transmite**

**Los programas gubernamentales**

**El informe de la Auditoría General de la ciudad**

**La ley 1.166 de 2003 y la elaboración y venta de  
productos alimenticios en la vía pública**

**Las anomalías detectadas por la Defensoría del Pueblo**

**Conclusiones**

---



Defensoría del Pueblo de  
la Ciudad de Buenos Aires

Venezuela 842  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Teléfonos: 4338-4900  
(líneas rotativas)

consultas@defensoria.org.ar  
www.defensoria.org.ar