



VISTO:

Las actuaciones nros. **2853/14**, **3112/14**, **3160/14** y **5580/14**, iniciadas de oficio por esta Defensoría del Pueblo, con el objeto de verificar las condiciones de las calderas, de sus locales e instalaciones, en diversos hospitales públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y la Resolución n° **1360/15** en ellas recaída.

Y CONSIDERANDO QUE:

Antecedentes

En el marco de estas actuaciones esta Defensoría del Pueblo remitió oficios a determinadas dependencias del Gobierno local con competencias en la materia, entre ellas a la Dirección General de Protección del Trabajo a la que se le requirió específicamente que realice las inspecciones de esos locales. También personal idóneo de este Órgano Constitucional relevó las condiciones de las calderas, sus locales y sus instalaciones.

Con todas las pruebas y datos colectados, se emitió la Resolución n° **1360/15**, mediante la cual se solicitó a las autoridades del Ejecutivo local la continuidad de las tareas de mantenimiento y remoción de las instalaciones con presencia de asbesto y la aplicación de medidas de protección y administrativas para el cuidado de la salud de los trabajadores.

Posteriormente y dado el alto riesgo para los trabajadores que ejercen tareas en ese ámbito, se procedió a oficiar nuevamente a las áreas competentes del Gobierno de la Ciudad, en particular a la Dirección General de Protección de Trabajo (DGPDT) y a la Dirección General Recursos Físicos en Salud, a los fines de verificar el cumplimiento de las posibles mejoras y



de la normativa de salud y seguridad en las condiciones de las calderas, sus locales e instalaciones en los hospitales públicos conforme los términos del acto emitido por esta Defensoría del Pueblo (fs. 147/150, actuación n° **2853/14**).

No obstante esta introducción general al tema objeto de la apertura de las actuaciones, resulta procedente analizar y describir cada una de ellas en particular, de las cuales surgen indubitablemente los escasos avances en cuanto a la minimización de riesgos para el personal que presta servicios en el ámbito laboral bajo análisis y vecinas/os que concurren a los efectores de salud de esta Ciudad.

I.- Hechos

En el marco de la actuación n° **2853/14**, se recibió el Informe n° IF-2018-19833638-DGPDT (fs. 177) con relación a la situación de las instalaciones del Hospital General de Niños "Dr. Ricardo Gutiérrez", de fecha 17 de julio de 2018, por el cual se adjuntó acta de inspección y control n° 18006/18, en la que se detalló que se requiere *"... contener en todos los sectores de caldera donde hay revestimientos deteriorados con posible material de asbesto, contener o retirar, respetar en la contención o retiro las normas de seguridad en el trabajo con asbesto..."* (fs. 175).

Cabe recordar que fue de conocimiento público y receptado en distintas notas periodísticas relacionadas con diferentes problemáticas en las instalaciones del citado hospital, los hechos acaecidos que ocasionaron la intoxicación de un número importante de trabajadores e inclusive de pacientes por deficiencia en el funcionamiento de las calderas (fs. 4/5).

En la misma actuación, con relación al Instituto de Rehabilitación Psicofísica se recibió Informe n° IF-2018-20729981-DGPDT de fecha 30 de julio de 2018, en el cual se expresó en el acta n° 13774/18 de la DGPDT que existen calderas en desuso pero se debe contener o retirar el revestimiento de las tuberías y calderas, debido que ese material podría contener asbesto (fs. 181 y 183).



Luego, se remitió nuevo oficio a la DGPDT, en el que se solicita información sobre obras e inspecciones realizadas al Hospital Materno Infantil "Ramón Sardá" (fs. 187).

En este sentido, la administración remitió Informe n° IF-2017-20730815-DGPDT, en el que se incluye acta n° 13775/18 de fecha 20 de julio de 2018, en la cual se detalló que había incumplimientos de las condiciones relevadas, se estaban ejecutando obras; pero no aquellos con relación a los motivos que eran objeto de este trámite (fs. 191).

Por su parte, se ofició a la DGPDT, a efectos de solicitar información sobre obras e inspecciones realizadas al Hospital General de Agudos "Dr. Parmenio Piñero"; por lo que se obtuvo como respuesta el Informe n° IF-2018-21063714-DGPDT con acta n° 18013/18 de fecha 25 de julio de 2018, en el que se expresó que se encuentran en obra de desmantelamiento de las instalaciones de las calderas (fs. 197).

Con relación a las instalaciones del Hospital General de Agudos "Dr. Ignacio Pirovano", se recibió el Informe n° IF-2018-22002201-DGPDT de fecha 10 de agosto de 2018 (fs. 206); en el que se incluye acta n° 20898/18 de fecha 2 de agosto de 2018, en la cual se solicita adecuar desprendimiento de tubos, analizar si la composición del aislante contiene fibras de asbesto y proceder conforme a las medidas de seguridad pertinente en caso de detectar ese contaminante (fs. 203/204).

En la misma actuación, con relación a las condiciones del Hospital de Rehabilitación "Manuel Rocca", se remitió oficio a la DGPDT con fecha 17 de agosto de 2018 a los fines de solicitar información sobre las condiciones de las instalaciones de las calderas y sus locales (fs. 209).



La Administración remitió copia del Informe n° IF-2018-25662257-DGPDT, y allí se incluye acta n° 26491/18 de fecha 12 de septiembre de 2018, en la que se detalla que se debe contener el revestimiento de los ductos que se encuentran deteriorados con posible presencia de asbesto (fs. 215/216).

La actuación n° **3112/14**, iniciada de oficio, con relación a las condiciones de las instalaciones de las calderas y sus locales, correspondiente al Hospital General de Agudos "Dr. Juan. A. Fernández".

A fs. 6/11, se exhibe informe técnico realizado por personal de la entonces Dirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo de esta Defensoría del Pueblo de las condiciones de las calderas, instalaciones y locales en el Hospital General de Agudos "Dr. Juan A. Fernández".

En este mismo sentido, a fs. 12, se remitió oficio a la Dirección General de Protección del Trabajo para solicitar tuviera a bien informar sobre el estado de las condiciones de las instalaciones fijas (calderas y sus locales) en el hospital referido.

A fs. 18, se recibió Informe n° IF-2014-14730618-DGPDT, donde se incluyó, a fs. 20/21, copia del acta n° 20937/14 de la DGPDT del día 26 de septiembre de 2014.

De acuerdo a los incumplimientos expresados en acta del párrafo anterior, se ofició nuevamente a la DGPDT, a los fines solicitar un nuevo informe para hacer el seguimiento de las adecuaciones (fs. 22).

La Administración remitió respuesta en acta n° 26729/14 (fs. 37 vta.), en la que expresó, en el inc. d), que *"... se debe contener el desprendimiento de revestimiento de calderas y tuberías..."*.



Posteriormente, a fs. 38, en acta n° 30257/14 de la DGPDT, se detalló que el mismo se “ha cumplido” y a fs. 39, se recibió el acta n° 11406/15 de la misma Dirección General, en la cual se exhibió certificación de continuidad de descarga a tierra, certificado de funcionamiento de disyuntor e informe de resistencias de las calderas; fijando nueva fecha de inspección.

Transcurrido un tiempo prudencial, se libró oficio a la DGPDT, a los fines de verificar el estado actual de las condiciones de las calderas (fs. 55).

Se recibió Informe n° IF-2018-16920441-DGPDT (fs. 64) en el cual mediante acta n° 8136 /18, de fecha 5 de junio de 2018, se detalló que se debe “... *contener desprendimiento del revestimiento de tuberías y calderas, se debe tener todas las medidas de seguridad con material con posibilidad de componentes de asbestos, contener o retirar*” (fs. 65/66).

Con relación a la actuación n° **3160/14** se investigó la situación en el Hospital General de Agudos “Dr. Carlos C. Durand”, a los fines de verificar las condiciones de las instalaciones de las calderas y sus locales.

A fs. 3/5, la entonces Dirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo de esta Defensoría realizó un relevamiento técnico de las condiciones de las calderas, instalaciones y locales en el Hospital General de Agudos “Dr. Carlos G. Durand”.

A fs. 6, se remitió oficio a la Dirección General de Protección del Trabajo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de solicitar información sobre las condiciones de las instalaciones del mencionado hospital.

Se recibió respuesta a través de Informe n° IF-2014-14106853-DGPDT, a fs. 12, en el que se incluyen actas nros. 11462/14, en la que se detalló en el punto c) que “*falta adecuar revestimiento a conductos*”, y 20414/14, que menciona en el punto c) que “*falta adecuar revestimiento a conductos, se debe completar contención, existe deterioro del revestimiento*”



en tanques fuera de uso, contener revestimiento. Indicar composición del revestimiento del tanque” (fs. 11).

En este mismo sentido, a fs. 15, se libró nuevo oficio a la DGPDT, relacionado al estado de las instalaciones y por los incumplimientos observados en las actas nros. 11462/14 y 20414 /14, descriptos en el párrafo anterior.

En respuesta, luce Informe n° IF-2014-15989244-DGPDT, en el cual se remitió copia del acta n° 24626/14 de fecha 10 de octubre de 2014, en donde se expresó que se habían cumplido con las solicitudes relacionadas con la adecuación y contención del revestimiento de los conductos; restando determinar la composición química del revestimiento del tanque (fs. 23).

A fs. 24, se remitió nuevo oficio a la Dirección General de Protección del Trabajo sobre el estado de las condiciones de las calderas, con relación a los incumplimientos expresados *“falta planilla de mantenimiento de calderas y falta indicar la composición del revestimiento del tanque”* en el acta n° 24626/14 de la DGPDT.

La administración remitió respuesta mediante Informe n° IF-2015-01070289-DGPDT en acta n° 32002/14, por la cual se detalló que la caldera funcionaba sin planilla de mantenimiento ni habilitación y que el análisis del revestimiento determina que tiene fibras de asbesto, indicando que ello debe informarse para no utilizar la misma (fs. 30).

Luego se remitió un nuevo oficio a la DGPDT (fs. 35), en el que se requiere nuevas inspecciones relacionadas con las condiciones de las calderas; el que fue respondido reiterando respuestas anteriores (fs. 49/51).

A efectos de continuar con la gestión de la actuación, se remitió oficio y su reiteración a la DGPDT (fs. 69/71 y 74/75).



Ante esos requerimientos, se recibió Informe n° IF-2018-22858270-DGRFISS, en el que se informó el estado de las calderas, y se detalló que en la caldera n° 2 “... se realizó el desmontaje y su retiro reemplazándola por una nueva normalizando el recinto...” y “... en la caldera n° 1 el contratista deberá realizar los trabajos necesarios para realizar el desmontaje y retirarla para luego reemplazarla...” y en la 3era. “... se realizó la construcción y montaje de un gasoducto” (fs. 81).

Con fecha 24 de agosto de 2018, se recibió Informe n° IF-2018-24872325-DGPDT, con copia de las actas nros. 31640/17, 37399/17 y 18012/18, realizadas por la DGPDT, donde se detalló que en las instalaciones de las calderas y sus locales debían realizarse tareas de mantenimiento en general y contener el desprendimiento del revestimiento de los ductos con posible presencia de asbesto y se informó que las obras estaban por iniciarse (fs. 85/92).

Con relación a la actuación n° **5580/14**, la entonces Dirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo de esta Defensoría solicitó su apertura (fs. 2).

Se remitió oficio a la Dirección General de Protección del Trabajo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solicitándole informe sobre las condiciones de las calderas, instalaciones y locales en el Hospital Municipal de Odontología “Dr. José Dueñas” (fs. 3).

No obstante la información solicitada, la entonces Dirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo realizó un relevamiento técnico de las condiciones de las instalaciones referidas, donde se detalló que se deben realizar tareas de orden, limpieza y mantenimiento (fs. 4/10).

Con posterioridad, se recibió en respuesta acta de la DGPDT n° 32122/14 en Informe n° IF-2015-00649873 de fecha 16 de enero de 2015, donde se detalló que se deben adecuar espacios y disponer de planillas de habilitación y mantenimiento de las calderas (fs. 15/16).



Luego se remitió un nuevo oficio a la misma Dirección General para solicitar nuevos informes sobre la situación de las calderas (fs. 21).

En nueva respuesta, la citada DGPDT, remitió copia del acta n° 38998/14, en Informe n° IF-2015-06461270-DGPDT, en la cual se expresó que dados los incumplimientos de las instalaciones “... se va a elevar a la superioridad para sus adecuaciones” (fs. 44).

Por último, se ofició a la Dirección General de Protección del Trabajo (fs. 57) y se recibió Informe n° IF-2018-16280938-DGPDT (fs. 66) con copia de las actas nros. 8134/18 y 8135/18, en las que se detalla que en las instalaciones de las calderas y sus locales deben realizarse tareas de mantenimiento en general y contener el desprendimiento del revestimiento de los ductos con posible presencia de asbesto (fs. 63).

II.- Análisis del caso

La Constitución Nacional, en su art. 14 bis reconoce los derechos laborales de los trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio n° 162, a los fines de la prohibición del uso del asbesto.

La República Argentina ha ratificado la posición relacionada a la prohibición del uso, fabricación y venta del asbesto a través de las Resoluciones del entonces Ministerio de Salud de la Nación nros. 823/2001 y 845/2000 y en la Ley de Residuos Peligrosos n° 24.051.



Asimismo, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rige la Ley n° 1.820, que determina la prohibición de la producción, importación, comercialización y uso de fibras de asbesto, en su variedad anfíboles o crisolito -tóxico-, cuyas fibras suspendidas en el aire ingresan al cuerpo por vía respiratoria.

El marco normativo que define las condiciones de trabajo en nuestro país respecto de las instalaciones, de los locales y otros, se encuentra definido en las Leyes nros. 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo, su Decreto Reglamentario n° 351/79 y el Decreto n° 911 /96 y la Ley de Riegos del Trabajo n° 24.557 y modificatorias.

El empleador, cualquiera fuera la actividad económica realizada es el responsable de dar las condiciones de trabajo adecuadas y de cumplir con toda la normativa específica obligatoria para el desarrollo de esa actividad, según art. 3° del Decreto reglamentario n° 351/79 citado.

Por último, corresponde mencionar la Ley n° 265 que establece la Autoridad Administrativa del Trabajo en el ámbito de esta Ciudad.

Conforme datos de la misma OIT, fallecen más de cien mil (100.000) trabajadores en el mundo debido a las enfermedades ocasionadas por la exposición al asbesto. Por ello, más de cincuenta y seis (56) países han prohibido el uso de este mineral, que es utilizado en múltiples aplicaciones, tales como revestimiento en las cañerías de vapor, calderas, conductos para hornos, cartón grueso, materiales para insonorizar y aislante térmico, entre otras.

El empleador es el principal y directo responsable, sin perjuicio de los distintos niveles jerárquicos y de autoridad de cada empresa y de los restantes obligados definidos en la normativa de aplicación, del cumplimiento de los requisitos y deberes consignados en el presente decreto. Estarán a su cargo las acciones y la provisión de los recursos materiales y humanos para el cumplimiento de los siguientes objetivos:



a) Creación y mantenimiento de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo que aseguren la protección física y mental y el bienestar de los trabajadores.

b) Reducción de la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo y de la capacitación específica; según art. 7º del Decreto n° 911/96.

La Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio y la Dirección General de Protección del Trabajo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; en virtud del cumplimiento de los arts. 43 y 44 de la Constitución de la Ciudad y de sus incumbencias, se encuentran abocadas a la fiscalización en el marco de la Ley n° 265 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo.

La conservación y mantenimiento de las aislaciones térmicas en las instalaciones para la calefacción de los hospitales y del estado de sus locales constituyen un elemento fundamental a fiscalizar periódicamente.

Durante el proceso de trabajo; en caso de existir el revestimiento (como aislante térmico y otras funciones) en las instalaciones (calderas y ductos), debe necesariamente ser tratado mediante un plan de mantenimiento anual y continuo, con el objeto que el mismo (asbesto) no se deteriore, se degrade, o sea manipulado incorrectamente por los trabajadores del hospital, para que su salud no sufra un daño irreparable, con impacto también a otras personas de su entorno laboral y social. Los trabajos definidos en este plan y en otras tareas donde existe asbesto deben realizarse aplicando un proceso de trabajo seguro.

En este mismo sentido, en el marco de la normativa vigente en la República Argentina, las instalaciones que presenten este mineral deben ser removidas para su deposición final según los procedimientos legales.



De acuerdo a la información relevada, este mineral puede ser encontrado en las instalaciones de las calderas y otros, destacando que el mismo tiene impacto en la salud de los trabajadores y de los vecinos de la Ciudad.

En cuanto a las condiciones de los locales, éstos deben ajustarse a la normativa vigente, y debe tenerse en cuenta la señalización de las diferentes zonas de trabajo; las salidas de emergencia; el no acopio de materiales y residuos; la correcta ventilación e iluminación; el orden y la limpieza ya que la falta de éstas impide el adecuado desarrollo de las actividades y paralelamente propaga la presencia de riesgos físicos, químicos y biológicos que pueden afectar la salud de los trabajadores.

III.- Conclusión

Respecto a los incumplimientos detectados en las fiscalizaciones realizadas por la Dirección General de Protección del Trabajo con relación a las condiciones de calderas y de las instalaciones que surgen de los relevamientos realizados en los distintos hospitales, éstas pueden tener impacto en la salud de los trabajadores ya que toda circunstancia laboral inadecuada necesita fundamentalmente una respuesta eficaz del Estado, en virtud de ser tutor de la salud de los trabajadores y de disponer las facultades para modificar la infraestructura hospitalaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De ello se desprende que los organismos responsables de las inspecciones tienen detectados los lugares de trabajo y efectores de salud donde continúan existiendo factores de riesgo para la salud de los trabajadores y de los vecinos que a ellos concurren. No obstante tal constatación, resulta imprescindible la intervención de las áreas competentes del Gobierno local para continuar y profundizar los actos inspectivos, adecuar la legislación vigente respecto al tratamiento del asbesto en las instalaciones de los hospitales públicos y otros edificios de la Ciudad, y disponer las medidas administrativas necesarias para reducir los índices de accidentes y enfermedades profesionales originadas en los hospitales públicos por causas de las instalaciones de las calderas y sus locales.



Conforme lo expuesto resulta procedente que esta Defensoría del Pueblo se expida en cumplimiento a lo dispuesto en el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los arts. 13, 32, 36 y concordantes de la Ley nº 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

POR TODO ELLO:

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

R E S U E L V E :

1) Recomendar a la Dirección General de Recursos Físicos en Salud del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tenga a bien:

a) continuar y profundizar la verificación de los planes de obras de mantenimiento de los sistemas de calefacción, de las calderas y de sus locales que lleva adelante el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los hospitales públicos, conforme información remitida a esta Defensoría del Pueblo; incluidas en el mismo las tareas de remoción de aquellas instalaciones que contengan asbesto y cuyas instalaciones ya se encuentren en desuso; asegurándose el proceso de deposición final;

b) aplicar las medidas necesarias para adecuar la legislación vigente respecto al tratamiento del asbesto preexistente en las instalaciones de los hospitales públicos y otros edificios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires bajo su competencia, así como de las Condiciones de Trabajo adecuadas.



2) Recomendar al Director General de Protección del Trabajo del Ministerio de Gobierno, señor José Fernando Cohen, tenga a bien disponer las medidas administrativas necesarias a los fines de velar por las Condiciones de Trabajo adecuadas a fin de reducir los índices de accidentes laborales y de enfermedades profesionales que puedan surgir de las obras de mantenimiento de instalaciones de calefacción en funcionamiento y de los locales de los hospitales públicos.

3) Fijar en treinta (30) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley nº 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[1].

4) Registrar, notificar, reservar en la Coordinación Operativa para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 402

mp/COCT/ADMAG

mc/COAJRTS

abda/COCF/CEAL

gv./MAER/COMESA

Notas

1. [^] **Ley nº 3, art. 36:** *Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y*



las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.