

# VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

BUENOS AIRES – 7 DE NOVIEMBRE DE 2018

## REUNIÓN PLENARIA DE LAS COMISIONES DE SALUD, DE LEGISLACIÓN GENERAL Y DE JUSTICIA Y ASUNTOS PENALES

---

SALÓN MORENO-FRONDIZI – SENADO DE LA NACIÓN  
PRESIDENCIA DEL SEÑOR SENADOR MARIO RAYMUNDO  
FIAD

---

- *En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Salón Moreno-Frondizi del H. Senado de la Nación, a las 10:25 del miércoles 7 de noviembre de 2018:*

**Sr Presidente (Fiad).**- Buenos días. Ya tenemos quórum en las tres comisiones, la Salud, la de Justicia y Asuntos Penales y la Legislación General, así que podemos dar comienzo a la reunión plenaria.

Saben que el proyecto se ha trabajado mucho en las tres comisiones y, por supuesto, que en las distintas rondas de asesores que tuvimos en las tres comisiones surgió un dictamen unificado. Hay algunas cosas que deberíamos charlar por algunas cuestiones que hemos valorado antes de esta reunión y creo que sería motivo de que lo discutamos un poquito y nos pongamos de acuerdo.

Más allá del consenso general que hubo en el plenario de asesores, quiero comentarles que también hay un consenso general dentro del grupo de fonoaudiólogos del país. Hoy están presentes con nosotros de AFOCABA, la Asociación de Fonoaudiólogos de la Ciudad de Buenos Aires; de ASALFA, la Asociación Argentina de Logopedia, Foniatría y Audiología, y de FACAF, la Federación Argentina de Colegios y Asociaciones de Fonoaudiólogos, que nos están acompañando.

En consideración este proyecto, que, por supuesto, es un proyecto marco que tiende justamente a regular la profesión de fonoaudiología, que un poco ustedes lo conocen. Si hay alguna sugerencia en particular... creo que el senador Pais iba a comentarlas. Sabemos que, si bien hay un dictamen unificado dentro del plenario de asesores, había una sugerencia también en cuanto a algunas incorporaciones con algunas incumbencias en la profesión, que las voy a pasar a comentar.

Sabemos, por supuesto, que hay jurisdicciones que ya tienen su normativa local. Esta es una ley de adhesión, justamente para que cada uno de los distritos pueda adherir o no. Hay leyes provinciales que regulan la profesión en muchas provincias, algunas viejas, otras más nuevas, y por supuesto esto les daría la posibilidad de, con la adhesión, *aggiornarse* a modernizarlas en cada uno de sus lugares.

Decíamos que hay algunas modificaciones que han pasado últimamente, en forma posterior al tratamiento de asesores. Como no había observaciones, a mí me gustaría comentarlas y, de todas formas, poner en debate este proyecto. Las últimas modificaciones que se han sugerido por parte de las incumbencias de los fonoaudiólogos son las siguientes.

En primer lugar, agregar en el Capítulo III, en el artículo 6°, en el inciso c), "evaluación clínica e instrumental".

En segundo término, el inciso d), "La indicación y prescripción de tratamiento y prácticas de incumbencias profesional". Yo ahí haría una salvedad, porque hay una observación también que se hizo en su momento donde dice "prescripción de tratamientos"; para que quede claro que no es prescripción de medicamentos, que no tiene facultad para hacerlo. Entonces, habría que poner "prescripción de tratamientos no medicamentosos".

Y, finalmente, en el inciso e), "La selección, adaptación y prescripción de audífonos u otros dispositivos de ayuda auditiva". Ese es el agregado al inciso e).

Esas serían las modificaciones que están en consideración también de todos los senadores para que las aprobemos o no y, de esa forma, pasar a hacer el debate general o la sugerencia en general que pueda hacer cada uno de ustedes.

Tiene la palabra el senador Pais.

**Sr. Pais.-** Gracias, presidente.

En principio, entiendo que siempre que uno legisla en función de la salud es importante, es adecuado. Acá creo que tenemos un problema de competencia federal y de colisión con las competencias federales.

De vieja data, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que es el intérprete final de la Constitución, y la reivindicación de las provincias determinan que la regulación del ejercicio de las profesiones es de competencia provincial, no federal. Y acá estamos haciendo una ley regulatoria de una profesión en materia federal.

Más allá de que se pida la adhesión, la técnica legislativa es absolutamente defectuosa, empezando por el artículo 1º, porque ya da que esta ley igual regirá en las provincias sin perjuicio, dice, de las disposiciones provinciales; y, en realidad, es con perjuicio de las disposiciones provinciales, porque esta ley no puede regir en ninguna provincia si la provincia no adhiere, porque si no, estaría avanzando.

Es más, esto es de un último precedente. La Corte Suprema de Justicia, creo que en el año 2011, en una causa justamente sobre ejercicio de la profesión de la agronomía, el colegio de profesionales de la agronomía de Entre Ríos contra el consejo profesional de ingeniería sobre el amparo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó lo siguiente. Frente a un decreto nacional, el 6070/58, ratificado por una ley, la 14.467, es decir, desde el derecho público nacional, en varias actividades hemos avanzado en la legislación. Esto no significa que sea correcto este avance de la legislación. La Corte ha dicho que, en su carácter de norma federal, únicamente le aceptaba la competencia al Estado nacional en tanto y en cuanto la norma federal estuviera destinada a regular el ejercicio de la agrimensura en jurisdicción nacional o ante autoridades nacionales, es decir, en establecimientos nacionales.

Si queremos regular el ejercicio de la fonoaudiología en un ámbito federal, por ejemplo, en un destacamento militar en una provincia o en otro ámbito federal, sí podríamos. Es más, esta ley, incluso, hace reenvíos para las sanciones a la ley nacional de ejercicio de la medicina, que es una ley que está vigente, por cierto, la ley 17.132, que expresamente dice que rige únicamente en la Ciudad de Buenos Aires, la Capital Federal, y en el territorio nacional de Tierra del Fuego; no rige en ninguna parte del país. Es más, ahora que el territorio nacional de Tierra del Fuego es una provincia, tiene la competencia plena; y la Ciudad Autónoma también tiene competencia para legislar esto conforme el estatuto organizativo, que es llamado "constitución" por los capitalinos, pero es estatuto organizativo y no tiene la jerarquía de una constitución provincial. Es decir que incluso en la 17.132 ya no tendría competencia el Congreso como legislatura local, porque en la 17.132 se le reconocía la competencia cuando el Congreso actuaba como legislatura local federal.

En este marco, esta norma tiene un obstáculo, para mí, insalvable, que es el artículo 1º, que dice: "La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en todo el territorio de la Nación [nosotros no estamos asignando competencia federal, nacional], sin perjuicio de las disposiciones vigentes dictadas por las autoridades jurisdiccionales pertinentes y de las disposiciones que en lo sucesivo dicten las autoridades en el territorio nacional". ¿Qué quiere decir "dicten las autoridades en el territorio nacional"? ¿Territorio nacional cuál es? En este momento, territorio nacional es la Ciudad Autónoma, que es un territorio nacional pero tiene un estatuto organizativo especial, y después el mar territorial. Lo demás es territorio nacional y de las provincias.

Así que es inteligible la segunda parte. Pero cuando habla de jurisdicciones

provinciales, es la que tiene la competencia plena y excluyente. Para ejercer la fonoaudiología en la provincia de Mendoza, en la provincia de Salta, en la provincia de Jujuy y en la provincia de Chubut rigen las disposiciones provinciales. Es más, el ejercicio de la medicina en todo el país tiene regulación provincial: la odontología, todas las especialidades de la medicina tienen regulación provincial, no tienen regulación federal. Esto, incluso, tiene sus problemas a veces de incumbencia cuando hay sanciones en los profesionales.

Deberíamos avanzar en un marco federal para que, en un tema tan importante como la salud, desde el Congreso propiciemos la uniformidad de la regulación, la uniformidad de los títulos, la uniformidad del reconocimiento. Sí, pero no empezando por la ventana y con la fonoaudiología en un marco que genera conflicto y que, además, ya de por sí, con los precedentes de la Corte, implica que nos estamos tomando una competencia que es local, del derecho público local, porque no ha sido delegada la regulación de las actividades profesionales.

Por eso, en las provincias se regula la abogacía, la medicina, la odontología, todas las especialidades de la medicina; incluso la fonoaudiología está regulada en las provincias. Hay leyes donde los fonoaudiólogos están regulados dentro del marco del ejercicio profesional de la medicina y ciencias auxiliares. Otras tienen leyes específicas de fonoaudiología, como el caso de Santa Fe y provincia de Buenos Aires.

En este tema, yo creo que tenemos un obstáculo de competencia federal para regular. Si tal vez –y esto como una norma orientativa y dando la posibilidad de que las provincias puedan adherir– dijéramos: “La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en todo lo que fuere materia de jurisdicción federal”, podría ser.

Es decir, hay que afinar el lápiz en la técnica legislativa; entonces, hacemos una ley general, cuyo marco de actividad y de regulación sea mínimo en la jurisdicción federal. Esto podría aplicar para la misma Antártida Argentina, que es un territorio que nosotros lo reivindicamos como tal; o para algún hospital federal, en alguna jurisdicción federal. Pero además estamos fijando normas de unificación para que el resto de las provincias pueda adherir, lo cual me parece perfecto.

Ahora, no podemos desoir incluso lo que la Corte ya ha fallado recientemente desde 2011, en cuanto a que es la competencia federal, la competencia local y las potestades no delegadas. Yo no encuentro una norma donde las provincias nos hayan delegado al Congreso de la Nación, al Estado federal, la regulación de las actividades profesionales.

Incluso, podemos avanzar más. ¿Podemos avanzar más saben en qué? En la relación de dependencia. En la regulación del ejercicio de una actividad en relación de dependencia fijese que la Constitución le ha delegado al Congreso de la Nación la competencia en materia del derecho de trabajo, pero no en materia de ejercicio profesional.

Por eso yo sugiero que lo debatamos, que veamos si podemos afinar, porque creo que tenemos que dictar un estándar en una profesión como esta. Yo coincido con la finalidad perseguida por el presidente y los integrantes de la Comisión de Salud; incluso, por los profesionales, que ven que en este marco hay una gran dispersión. Yo les señalaba que para ejercer la fonoaudiología en la provincia del Chubut están autorizados otro tipo de profesionales que los que figuran acá, y van a seguir estando porque es competencia de la provincia del Chubut decir quién puede ejercer la fonoaudiología, no es competencia federal. Pero acá les estamos diciendo que es competencia federal, ya estamos generando una situación de conflicto.

Si lo acotamos y decimos que es en el marco de la actividad federal, me parece perfecto. Ni siquiera tenemos hoy, porque la ley 17.312 fue dictada y dice expresamente: a la ley nacional que nosotros ahora nos reenviamos para sancionar. Y es una ley que no es nacional, es una ley que rige en la ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego, y que incluso ya no rige ahí porque es provincia y tiene su propia regulación en materia de medicina. En la ciudad de Buenos Aires regirá hasta que la legislatura local haga una ley de ejercicio de la profesión de medicina o de fonoaudiología, porque la competente es la ciudad Autónoma de Buenos Aires y no el Congreso de la Nación.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Hay...

**Sr. Pais.**- Nos estamos reenviando esa ley, que es una ley local, para las sanciones, para el régimen de sanción, y me parece realmente que tampoco puede ser, porque estamos mezclando institutos del derecho local con institutos del derecho federal.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Hay una cuestión que siempre ha sido un anhelo y creo que tendría que ser un compromiso de todos los que estamos involucrados en las distintas comisiones pertinentes a la legislación de las leyes de ejercicio. La idea es hacer una sola ley de ejercicio de las profesionales sanitarias en general. Este es un anhelo de hace muchos años del Ministerio de Salud desde las distintas gestiones, porque creo que unificaría más allá de las particularidades que tiene cada una de las profesiones.

En este caso en particular, no tan solo hemos tomado la expectativa general que existe en el grupo nacional de fonoaudiólogos, sino que también la legislación vigente en otras profesiones, como musicoterapia, la ley de trabajo social, la de terapeutas ocupacionales, que tienen esta base.

Además, la oportunidad de adherir que tiene cada uno de los distritos. Con lo cual, en el artículo 21 dice la facultad de adhesión que puedan tener los distritos. Con lo cual, creo que salvamos esa situación de federalismo y de autonomía que tiene que tener cada una de las provincias y ponemos un estándar más alto, una vara más alta, en lo que hace respecto a cada una de las profesiones, en este caso modernizándola, *aggiornándola* a las distintas legislaciones que puedan tener a nivel provincial. Incluso, la provincia está en su derecho de adherirla o no.

No sé si quieren que modifiquemos algo del texto original o algo en el sentido de darle más representatividad a lo federal. Yo creo que en el artículo de adhesión está salvada esa circunstancia. De mi parte, creo que es así. Ustedes son abogados y quizás tengan otra óptica, pero este fue el consenso general y creo que no se superpondría con las cuestiones federales, porque está la facultad de la provincia de adherir o no.

Creo que es un paso más, independientemente de que insisto y estoy también convencido de que el trabajo tiene que ser en una sola ley en general, con la particularidad de cada una de las especialidades. Tenemos los antecedentes de muchos legisladores que estamos acá y que hemos firmado dictamen en su momento en las otras especialidades, como ser la musicoterapia, la ley de trabajo social, la de terapeuta ocupacional. Incluso, en el tema de obstétrica y nutricionista si bien han perdido estado parlamentario se va a insistir en eso y seguramente hay que dar la oportunidad también de tener una ley de ejercicio marco en general para que puedan ejercer su profesión con todas las garantías, derechos y deberes que tiene que tener cada uno.

Es mi opinión. No sé si hay alguna otra opinión, otra consulta, otro agregado o alguna otra cuestión que podamos tratar.

Tiene la palabra la senadora Elías de Perez.

**Sra. Elías de Perez.-** Presidente: creo que lo que deberíamos buscar es quizás darle vuelta a la redacción del artículo, porque ambas cosas son correctas. Es decir, lo que el senador Pais nos decía respecto de que esto es competencia de las provincias y que lo que usted también aportaba, porque desde 2014 venimos sancionando leyes de ejercicio de la profesión. En 2014, la de los trabajadores sociales; en 2015, la de terapeutas ocupacionales; en 2014 también, la de musicoterapeuta. En todos los casos no hubo problemas y siempre se pedía adhesión.

Así que yo le diría que veamos qué cosa es la que específicamente deberíamos corregir, porque sí es importante que avancemos también en un marco que deje a salvo la regulación mínima en esta profesión.

**Sr. Presidente (Fiad).-** Gracias, senadora.

¿Cuál es la propuesta, senador Pais, con respecto al artículo 1° y alguna otra en particular que usted tenga?

**Sr. Pais.-** Sí.

En principio el artículo 1° sería el fundamental, porque tal como está redactado ya entra en una situación de colisión, porque dice que va a regir en todo el territorio nacional. Dice: "sin perjuicio de la legislación provincial", pero, en realidad, es con perjuicio porque se contraponen cuál va a regir y cuál es la competente.

Yo lo que diría es que si vamos a posibilitar la adhesión, digamos más o menos en los términos de lo que ha reconocido la propia Corte. Por ejemplo, "que en jurisdicción federal o jurisdicción nacional [que es amplio, porque puede ser un establecimiento nacional] regirá esta ley". Entonces: "La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en todo el ámbito de jurisdicción federal". Una cosa así. Y después, que prevea la posibilidad de la adhesión.

Porque, además, en todas las otras profesiones se estaba analizando la regulación incluso del trabajo en relación de dependencia. El que tiene potestad de regular en relación de dependencia muchas veces es el Estado Federal, porque justamente en eso sí le ha dado competencia el constituyente a través del 75, inciso 12), de la Constitución, pero no es materia de regulación de las profesionales.

Sobre la base de lo que ha dicho la Corte –y yo pido que miremos el fallo, el último fallo al que estaba haciendo referencia–, yo lo regularía así: "...el ejercicio de la fonoaudiología en establecimientos y organismos de jurisdicción nacional". O, mejor aún, "en establecimientos y organismos nacionales".

- *Varios señores senadores hablan a la vez.*

**Sr. Pinedo.-** Le pido una interrupción al senador Pais.

- *Varios señores senadores hablan a la vez.*

**Sr. Pais.-** No, no.

Hay una adhesión acá prevista. Mire, en el 21 dice: "Invitase a las provincias a adherir a la presente ley o adecuar su normativa conforme lo establecido en cada jurisdicción". Esa norma me parece adecuada.

**Sr. Pinedo.-** Le pido una interrupción al senador Pais.

**Sr. Pais.-** Cómo no.

**Sr. Pinedo.-** Estoy haciendo una sugerencia no sobre base científica, sino sobre base ocurrente. Es algo que se me ocurre.

Qué tal si ponemos algo así en el artículo 1°, como "rige en todo el territorio nacional de las provincias que adhieran".

- *Varios señores senadores hablan a la vez.*

**Sr. Presidente (Fiad).**- Tiene la palabra la senadora Fiore Viñuales.

**Sra. Fiore Viñuales.**- En un sentido similar a la ocurrencia del senador Pinedo, el texto que sugeriría es: "La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en todas aquellas provincias que no teniendo legislación específica adhieran a la misma".

**Sr. Presidente (Fiad).**- Pero las que tienen, pueden adherir lo mismo.

**Sr. Pais.**- Yo creo que es buena la finalidad. Hay que unificar.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Así es.

- *Varios señores senadores hablan a la vez.*

**Sr. Presidente (Fiad).**- Creo que si salvamos el texto del artículo 1° en lo que refiere no a la adhesión, porque la adhesión está en el artículo 21, pero sí a la generalidad que representa el territorio nacional...

**Sr. Pais.**- Podría ser: "La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en establecimientos y organismos nacionales y en todas aquellas jurisdicciones provinciales que adhieran a la misma". Mezclamos las dos cosas. Establecemos que el primero va a adherir, no solo... por ejemplo, en el ámbito nacional, hospital nacional y en todas aquellas jurisdicciones provinciales que adhieran. Entonces, estamos mandando...

**Sr. Presidente (Fiad).**- Bueno, la voluntad de todos está en poder salvar esa situación, y creo que con un nuevo texto de ese artículo salvamos esa circunstancia.

**Sr. Pais.**- Sugiero, y después podemos ver: "La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en establecimientos y organismos nacionales y en todas aquellas jurisdicciones locales que adhieran a la presente".

**Sr. Presidente (Fiad).**- No sé si en establecimientos. Tiene que ser algo más distrital, digamos, más de jurisdicción.

**Sr. Pais.**- "En los ámbitos y organismos nacionales", una cosa así.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Tiene la palabra el senador Urtubey. Gracias, secretario parlamentario todoterreno, por alcanzarle el micrófono al senador.

**Sr. Urtubey.**- Yo quería hacer una propuesta de redacción en el mismo sentido del senador Pais y del senador Pinedo, y atendiendo a lo que dice el presidente. Yo diría: "La presente ley tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la fonoaudiología en jurisdicción de la Nación y de las provincias que adhieran a la presente".

- *Asentimiento.*

**Sr. Presidente (Fiad).**- Perfecto, involucra todo. Creo que tiene quedar el artículo 21 también invitando a la adhesión. Perfecto.

La senadora Kunath tenía la palabra.

**Sra. Kunath.**- Antes de que siga acaparando la reunión el cumpleaños, simplemente para adherir a la propuesta que ha hecho el senador Urtubey. Iba a hacer una propuesta en el sentido de no aclarar estas cuestiones, pero me parece que si con esto logramos consenso para poder avanzar en el dictamen, estoy de acuerdo en que así se haga, presidente.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Ahora sí, le damos la palabra al cumpleaños.

**Varios señores senadores.**- ¡Feliz cumpleaños!

**Sr. Presidente (Fiad).**- Por ser su cumpleaños, senador, tiene la palabra.

**Sr. Pais.**- Muy amables.

Este es un tema muy importante para mí y yo voy a apelar o yo quisiera la opinión técnica profesional, que creo que me excede. Ahora, entre las propuestas

que mencionó el presidente que han traído ahora, que son la indicación de prescripción de tratamientos no medicamentosos, yo quiero saber si tiene incumbencia profesional el fonoaudiólogo para prescribir un tratamiento y no es un médico.

A mí me interesaría la opinión de alguna academia de ciencia médica sobre este tema, porque la prescripción de tratamientos... Por eso estoy pidiendo un tema muy especial, porque creo yo que casi en ninguna parte de la legislación de derecho público provincial he visto la prescripción de tratamientos, mi estimado presidente. Y no sé si eso no es materia de un profesional médico y no de un fonoaudiólogo, que es el que debe aplicar técnicas, pero no sé si él las puede prescribir.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Vamos a hacer un paralelismo.

Un segundito, que se me han mezclado los tantos.

En el inciso c) se agregaría "evaluación clínica instrumental", porque eso es pertinencia también de la especialidad.

En cuanto al inciso d), "La indicación y prescripción de tratamientos [y ahí agregábamos 'no medicamentosos'] y prácticas de incumbencias profesionales". La prescripción de tratamiento está dentro de la especialidad, de todas las especialidades en particular y del fonoaudiólogo en especial. Ahí nos explicaban algunas prácticas que son de modelación de voz, entre otras muchas que yo no te puedo decir, pero sí, por ejemplo, hacer un paralelismo con el fisioterapeuta. El fisioterapeuta indica tratamientos también no medicamentosos, como en este caso queremos agregar que no lo sea. La obstétrica también indica tratamientos no medicamentosos; alguna salvedad tiene de oxitocina en algún caso particular, por hechos puntuales de patologías o de indicación específica. Pero en este caso es prescripción de tratamientos también pertinentes a la especialidad, no medicamentosos; por eso es el agregado.

- *Varios señores senadores hablan a la vez.*

**Sr. Presidente (Fiad).**- Así es. Por eso estamos haciendo la salvedad. Y prácticas de incumbencias profesionales.

**Sr. Pais.**- *(Fuera de micrófono.)* Esto tiene que ver con una obra social: que el que prescribe sea el fonoaudiólogo y la obra social lo reciba. Este es un tema que tiene otras implicancias.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Está bien, pero la obra social puede incluirlo como... el sistema, dentro del PMO o no; eso es pertinencia distinta. Pero la indicación o la prescripción de su especialidad la puede realizar.

**Sr. Pais.**- *(Fuera de micrófono.)* Lo que pasa es que para mí tendría que estar supervisado por un médico, la verdad. No sé si tiene la incumbencia plena para indicar un tratamiento. Un otorrinolaringólogo...

**Sr. Presidente (Fiad).**- Pero es de la especialidad de fonoaudiología, no de otorrinolaringología. En este caso, están diferenciadas: hay prácticas médicas y hay prácticas paramédicas o de especialidades.

**Sr. Pais.**- *(Fuera de micrófono.)* Yo, después del artículo 1º, ya estoy regalado, doctor. *(Risas.)* Usted manéjese tranquilo.

**Sr. Presidente (Fiad).**- La idea es: pasamos a la firma el dictamen con la modificación del artículo 1º y el agregado en el inciso d) de que sean prácticas no medicamentosas.

**Sr. Pais.**- *(Fuera de micrófono.)* Que creo que es la fórmula para avanzar en nuestra legislación.

**Sr. Presidente (Fiad).**- Yo creo que nos debemos a una legislación única general, que, seguramente, como saben, es un trabajo arduo y de mucho tiempo.



---

**Sr. Pais.-** *(Fuera de micrófono.)* ¿Después lo pasa por las oficinas? Porque tenemos otra comisión.

**Sr. Presidente (Fiad)-** Lo pasamos por las oficinas.

Se quedan los de Salud, por favor, así terminamos el otro tema. Ya largamos, aquí mismo.

- *Se da por finalizada la reunión a las 10:54.*