



**Expediente Número:** CAF - 46341/2019 **Autos:**  
ASOCIACION ARGENTINA DE TERAPISTAS  
OCUPACIONALES Y OTRO c/ EN s/AMPARO LEY  
16.986 **Tribunal:** JUZGADO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL 12 / JUZGADO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 12-  
SECRETARIA N° 23

Señora Juez:

**I.-** La asociación actora promueve amparo contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 4º y 8º del Decreto n° 542/2019, reglamentario de la Ley N° 27.051 de Ejercicio de la Terapia Ocupacional.-

Sostiene que los artículos citados revierten los derechos adquiridos por los profesionales terapistas ocupacionales desde que fue promulgada la citada ley, luego de una denodada lucha para obtener la autonomía en el ejercicio de la profesión.-

Afirma que por medio de la reglamentación mencionada, el Poder Ejecutivo modifica la letra de la ley en un intento regresivo de someter a los profesionales que representa, a la hegemonía médica, subordinándolos a la Ley n° 17.132, una ley vetusta por la cual se le otorgaba el



carácter de auxiliares a todas las profesiones que, posteriormente, han sido reguladas por sus propias leyes.-

Aduce que los arts. 4º y 8º de la Ley nº 27.051 resultan constitutivos *per se* de derechos y garantías, por lo que no necesitan procedimiento alguno para ser operativos, en consecuencia, no debieron ser reglamentados.-

Afirma que la reglamentación impugnada afecta los derechos adquiridos de los profesionales en terapia ocupacional, al libre ejercicio de su actividad, la igualdad ante la ley respecto de profesiones afines como la kinesiología, y de propiedad [arts. 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional] (*vide*.fs. 2/15).-

**II.-** Requerido el informe previsto por el artículo 8º de la Ley de Amparo, el accionado solicita su rechazo por los argumentos que desarrolla en extenso, los que se analizarán seguidamente.-

**III.-** Corrido traslado del informe presentado la parte accionante requiere el dictado de sentencia sin más trámite.-

**IV.-** Conforme se señalara, la Sra. Andrea Albino, en su carácter de presidenta de la ASOCIACION ARGENTINA DE TERAPISTAS



OCUPACIONALES y la Sra. Lucila Moreno, por derecho propio, en su calidad de licenciada en terapia ocupacional, promueven acción de amparo contra el Estado Nacional-PEN, a fin de que V.S. declare la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 8 del Decreto Reglamentario N° 542 (B. O. del 07/08/2019) de la Ley de Ejercicio de la Terapia Ocupacional N° 27.051.-

Aducen que la acción persigue se “**declare inconstitucional los artículos 4 y 8 del decreto reglamentario en tanto imposibilita el libre ejercicio profesional de la profesión de Licenciada/o en Terapia Ocupacional, en intento de volver a la situación de “Auxiliar del Médico”, marco legal previo al dictado de la Ley de ejercicio de la profesión de Terapia Ocupacional N° 27.051 del 3 de diciembre de 2014.** Como resulta de la simple lectura de los artículos 4 y 8 del Dto. Reg. N° 542/19 confrontados con los artículos 4 y 8 de la Ley 27.051 resulta que el P. E. reglamentó de modo ilegal y arbitrario sendos artículos de la ley, conculcando la legalidad constitucional al violar los artículos 14, 16, 17, 28, 31 y 43 de la Constitución Nacional” (destacado en el original).-



Fundan la legitimación activa para impetrar la presente, y señalan que el Decreto Reglamentario en sus artículos 4 y 8, revierten los derechos adquiridos por los profesionales Terapistas Ocupacionales desde su promulgación, es decir desde el día 23 de diciembre de 2014.-

Explican que en ese marco y luego de una esforzada lucha por obtener la autonomía en el ejercicio de la profesión, es que se dicta la Ley 27.051 de ejercicio profesional de terapeutas ocupacionales, terapistas ocupaciones y licenciados en terapia ocupacional, que les reconoce el derecho a ejercer su profesión en forma autónoma.-

Añaden que los artículos 4 y 8 no necesitan reglamentarse ya que esas normas en sus textos garantizan derechos y los declaran.-

Afirman que *“El P.E. reglamenta de modo ilegal, ilegítimo y arbitrario ya que pretende MODIFICAR LA LETRA DE LA LEY, en un probable intento regresivo de someter a los profesionales Terapistas Ocupacionales a la hegemonía médica, subordinando el ejercicio a la Ley 17.132, Dto. Reglamentario N<sup>o</sup> 6216/67. Normativa cronológica y paradigmáticamente del siglo pasado, cuando el constructor de prestación de servicio de salud era denominado y legislado*

*como “prestaciones médicas” y todas las profesiones eran auxiliares de los médicos, cosa que hoy parece difícil imaginar.”.-*

Resaltan que la inconstitucionalidad solicitada debe declararse toda vez que los artículos 4 y 8 del Decreto 542/19 se oponen al control de razonabilidad de las leyes consagrado en artículo 28 de la Constitución Nacional, y las normativas internacionales constitucionalizadas que garantizan sus derechos.-

**V.-** El accionado cuando presenta el informe, puntualmente remite al emitido por la Dirección Nacional de Calidad en Servicios de Salud y Regulación Sanitaria NO-2019-06135191-APN-SSCR.-

En el mencionado informe, se hace hincapié en señalar que no se afectó ninguno de los derechos constitucionales que el accionante refiere (arts. 14, 16 y 17 CN), ya que la autonomía de su profesión no se ve interferida negativamente para su libre ejercicio con su reglamentación, sino que la finalidad del Decreto cuestionado simplemente enmarca, pero no limita, el campo de acción de los Terapistas Ocupacionales.-

Afirma la Dirección, que los alcances de la formación y las incumbencias profesionales son



insuficientes para ser desarrolladas con independencia de otras ramas de la salud.-

Indica que la práctica de los Terapistas Ocupacionales podrá desempeñarse con plena autonomía funcional, pero debe ser realizada en interacción con equipos de otras profesiones que prestan atención médica integral en base a las necesidades de cada paciente.-

Precisa que no existe dependencia sobre otras profesiones, ya que la norma señala la dirección médica de los equipos interdisciplinarios sólo cuando la condición del paciente lo amerite.-

Advierte que desde el punto de vista técnico-sanitario, esta autonomía está enfocada en la libertad de acción de las profesiones y no en otros factores ajenos al ámbito de la salud como la explotación comercial de las mismas, ni del funcionamiento de los efectores de salud.-

Explica que la actividad se encontraba regida como actividad de colaboración en el Capítulo V de la Ley N° 17.132 (Artículos 62 a 65) que regula la actividad de los médicos y los odontólogos hasta el dictado de la Ley N° 27.051.-

Precisa que a través del artículo 4° de esta norma, se le otorga la autonomía suficiente para el desarrollar las actividades enumeradas en el

artículo 8° siempre en forma conjunta con otros profesionales de la salud, quienes gozan asimismo de idéntica libertad en su desarrollo profesional.-

Entiende que, tanto la ley como el decreto gozan del mismo espíritu y en consecuencia otorgan plena libertad de acción al Terapeuta Ocupacional en lo que a su campo de acción abarca, y que por ende no hay tal regresión al sistema de la citada ley. -

Aclara, que la función del médico tratante, en aquellos casos que por la condición del paciente lo amerite, implica la responsabilidad del procedimiento que dirige pero sin inmiscuirse en las actividades de los Terapeutas Ocupacionales ni de ningún otro profesional del equipo.-

Postula que en definitiva no existe la intromisión del médico, ni existe dependencia de las prestaciones brindadas al paciente desde una óptica estrictamente funcional, es decir, no hay sometimiento profesional en cuanto a su autonomía, ya que la responsabilidad del médico como director del tratamiento no debe confundirse con la responsabilidad profesional de cada agente de salud en su materia.-

Entiende por ello, en virtud de las consideraciones que efectúa sobre el



desenvolvimiento de la actividad y de la reglamentación que al efecto se dictara, que no resulta cierto que se vean afectados derechos que emerjan de convenciones suscriptas por los Terapistas Ocupacionales.-

Refiere que por otra parte no se han acreditado en autos afecciones concretas a los derechos de los Terapistas Ocupacionales, ni hay siquiera mención alguna a situaciones fácticas en particular.-

**VI.-** Sobre este piso de marcha, es menester recordar que el amparo, es un proceso utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carecer de vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales; por esa razón, su apertura exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, frente a las cuales los procedimientos ordinarios resultan ineficaces, es decir, que debe estar probado un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (Fallos: 308:2632; 312:262; 316:3215).-

Quienes optan por la vía del amparo conocen las limitaciones inherentes a ella, pues saben que deben acreditar la arbitrariedad o



ilegalidad manifiesta, sin exceder las limitaciones propias de este tipo de proceso.-

Asimismo, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal constituye la más delicada de las funciones a encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico (Fallos: 302:1149; 303:1708, entre muchos otros), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados. (conf. doctrina de Fallos: 315:923, in re L.172, L. XXXI, A Lavandera de Rizzi, Silvia c/ Instituto Provincial de la Vivienda, sentencia del 17 de marzo de 1998; Punto IV del dictamen del Procurador Fiscal Subrogante al que remitió la Corte Suprema in re “Droguería del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” del 20/12/05).-

**VII.-** Por otra parte, este Ministerio Público tiene presente que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de una norma, sino cuando un acabado examen conduce a una convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho constitucional invocado (C.S., Fallos: 303:1708; 315:923; 321:441; 326:2692; 326:3024), principio



que debe aplicarse con criterio estricto, cuando en un proceso de amparo la arbitrariedad e ilegalidad invocada no surja en forma manifiesta (C.S., "Santiago Dugan Trocello S.R.L. c/ Poder Ejecutivo Nacional- Ministerio de Economía s/ amparo", del 30/6/05- S.96.XL; esta Sala, "COLORPOOL SA c/ EN- Mº Planif Resol 2008/06- ENARGAS- RS 3689- SE Nota 1513 s/ amparo ley 16.986", del 24/10/08, "Cooperativa Osp Soc y V El Bolson LTD- INC MED (29-IX-09) c/ EN- Mº Planificación- SE- Resol 530/09 [Expte S01:323254/07] s/ medida cautelar [autónoma]", del 9/11/09; "Canosa Germán Augusto c/ EN- Mº Justicia- PSA- [Dto 5592/68] s/ amparo ley 16.986". del 14/6/11, Sala III Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal in re "B. N. S. Y OTROS c/ EN-DTO 936/11 s/AMPARO LEY 16.986" del 26/06/12).-

**VIII.-** Sentado ello, cabe señalar en primer término que el decreto reglamentario consideró que la Ley N° 27.051 de "Ejercicio de la Profesión de Terapeutas Ocupacionales, Terapistas Ocupacionales y Licenciados en Terapia Ocupacional" tiene por objeto establecer el marco general del ejercicio profesional de la terapia ocupacional, basado en los principios de integridad,

ética y bioética, idoneidad, equidad, colaboración y solidaridad.-

Frente a tales postulados, entendió que a los efectos de la referida Ley se considera ejercicio profesional de la terapia ocupacional, en función de los títulos obtenidos y de las respectivas incumbencias, el análisis, evaluación, aplicación, investigación y supervisión de teorías, métodos, técnicas y procedimientos en las que se implementen como recurso de intervención saludable las actividades y ocupaciones que realizan las personas y comunidades en su vida cotidiana ( párrafo segundo de sus considerandos).-

Sobre dicha base, advirtió que la Ley N° 27.051 regula las condiciones para el ejercicio de la profesión de Terapeuta Ocupacional, sus alcances e incumbencias, sus especialidades, las inhabilidades, incompatibilidades y ejercicio ilegal de la profesión, los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones de los profesionales, el procedimiento de matriculación y el proceso de registro de los sancionados e inhabilitados, así como disposiciones complementarias.

Pero, evaluó, que resultaba procedente la reglamentación de la citada Ley a fin de precisar sus alcances.-



**IX.-** Frente a estas consideraciones, se dictó el mencionado decreto atacado, en el que dispuso en su artículo 4º que:

“En el marco del tratamiento integral basado en las necesidades del paciente, se entiende por actividad profesional, la que se desarrolla en gabinetes privados, en el domicilio de las personas, en locales y en todos aquellos ámbitos donde se autorice el desempeño de sus competencias, en el ámbito privado, de la seguridad social o de empresas de medicina prepaga.-

Los gabinetes o locales deberán contar con la habilitación y autorización pertinente otorgada por la Autoridad de Aplicación y exhibir el título profesional correspondiente. El ejercicio profesional del Terapeuta, Terapista Ocupacional o Licenciado en Terapia Ocupacional lo desempeñará como parte de equipos específicos interdisciplinarios o transdisciplinarios bajo la responsabilidad del médico tratante en función de la condición del paciente, en instituciones o establecimientos públicos de carácter nacional, provincial, municipal, de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, privados, de la seguridad social y de medicina prepaga”.-

Por su parte, el artículo 4º de la ley que se reglamenta prevé que:

“El terapeuta ocupacional, terapeuta ocupacional o licenciado en terapia ocupacional podrá ejercer su actividad profesional en forma autónoma o integrando equipos específicos interdisciplinarios o transdisciplinarios, en forma privada o en instituciones públicas o privadas que requieran sus servicios”.

**X.** Asimismo el artículo 8º de la Ley de Terapeuta Ocupacional, Ley Nº 27054 estableció que:

“Los terapeutas ocupacionales, terapeutas ocupacionales o licenciados en terapia ocupacional están habilitados para las siguientes actividades:

a) Realizar acciones de promoción, prevención, atención, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas y comunidades a través del estudio e instrumentación de las actividades y ocupaciones de cuidado de sí mismo, básicas instrumentales, educativas, productivas y de tiempo libre;

b) Realizar entrenamiento con técnicas específicas de las destrezas necesarias propias de las actividades y ocupaciones de cuidado de sí



mismo básicas, instrumentales, educativas, productivas y de tiempo libre;

c) Participar en la elaboración, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario que impliquen la instrumentación de actividades y ocupaciones como recursos de integración personal, educacional, social y laboral;

d) Diseñar, evaluar y aplicar métodos y técnicas para la recuperación y mantenimiento de las capacidades funcionales biopsicosociales de las personas;

e) Detectar y evaluar precozmente disfunciones en el desarrollo del lactante y niño, y realizar intervención temprana;

f) Evaluar la capacidad funcional biopsicosocial de las personas con riesgo ambiental, y efectuar promoción y prevención de disfunciones ocupacionales;

g) Evaluar la capacidad funcional biopsicosocial de las personas, y efectuar tratamiento de las disfunciones ocupacionales como medio de integración personal, laboral, educativa y social;

h) Participar en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos destinados a evaluar, prevenir y tratar enfermedades de la población;

i) Participar en la evaluación, diseño y confección de ayudas técnicas y de tecnología de asistencia y capacitar, asesorar y entrenar en el uso de las mismas;

j) Participar, asesorar, capacitar y entrenar en el uso de equipamiento protésico para la ejecución funcional de las actividades y ocupaciones enunciadas;

k) Asesorar a personas con necesidades especiales, a su familia e instituciones en lo referente a la autonomía personal y social a fin de promover su integración y mejorar su calidad de vida;

l) Realizar arbitrajes y peritajes judiciales para evaluar la capacidad funcional y desempeño ocupacional de las personas;

m) Realizar estudios e investigaciones dentro del ámbito de sus incumbencias;

n) Planificar, organizar, dirigir, monitorear y participar en programas docentes,



carreras de grado y posgrado de terapeutas ocupacionales, terapeutas ocupacionales y licenciados en terapia ocupacional;

ñ) Planificar, organizar, dirigir, evaluar y ejercer otros cargos y funciones en servicios de terapia ocupacional en instituciones y unidades de tratamiento públicas o privadas;

o) Participar en la definición de políticas de su área y en la formulación, organización, ejecución, supervisión y evaluación de planes y programas de salud, y sociales dentro del ámbito de sus incumbencias.

Por su parte, el Decreto reglamentario N° 542/2019 dispuso que:

“ARTÍCULO 8°.- Las actividades enumeradas en el artículo que se reglamenta, tienen por finalidad el desarrollo de las capacidades necesarias para conseguir la mayor autonomía posible de las personas en su vida cotidiana, en el marco de un tratamiento acordado o con expresa indicación del equipo interdisciplinario o transdisciplinario del que forme parte, bajo la responsabilidad del médico tratante, según la condición del paciente.



Las actividades enumeradas en el artículo que se reglamenta, deben ser realizadas en el marco de un tratamiento integral, entendiendo éste como un proceso con evaluación periódica con el equipo interdisciplinario o transdisciplinario, el que deberá determinar el grado de avance de desarrollo de las capacidades necesarias para el logro de la mayor autonomía posible del paciente.-

**XI.-** Ahora bien, dado el tenor del planteo de autos, cabe recordar que por expresa previsión legal y constitucional (arg. art. 1º, ley 16.986 y art. 43 CN), la cuestión puede ser examinada y decidida por la vía del amparo sólo en la medida en que se verifique una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.-

Con ajuste a ese reducido radio de ponderación, y en lo que al caso concierne, en punto al objeto peticionado en autos, considero que las partes no vieron restringido su derecho de defensa ni la posibilidad de plasmar los argumentos que sustentaron sus posiciones.-

**XII.-** Sobre dicha base, dado el texto normativo transcripto, y la reglamentación dictada al efecto, resulta menester recordar que la jurisprudencia de manera reiterada ha sostenido que resulta inherente a la naturaleza jurídica de



todo decreto reglamentario su subordinación a la ley, de lo que se deriva que con su dictado no pueden adoptarse disposiciones que sean incompatibles con los fines que se propuso el legislador, sino que solo pueden propender al mejor cumplimiento de esos fines (CSJN, Fallos 151:5; 155:178; 237:636; 315:257).-

Ello porque, en definitiva, cabe tener presente que el poder de reglamentar no llega nunca a consentir la desnaturalización del derecho (Fallos: 300:1167; 306:1311; 306:1694; 311:506; 316:3104 y 318:189, entre otros).-

Es decir, que sin perjuicio de la vigencia que ostenta la pauta interpretativa, ha dicho asimismo el Máximo Tribunal que "...la conformidad que debe guardar un decreto reglamentario con la ley no consiste en una coincidencia textual entre ambas normas sino de espíritu" (CSJN, Fallos 318:1707), por ello, "...el Poder Ejecutivo puede apartarse de los términos literales de la ley siempre que las disposiciones que adopte no sean incompatibles con las de aquélla, propendan al mejor cumplimiento de sus fines o constituyan medios razonables para evitar su violación y sean ajustadas a su espíritu"

(Fallos 151:33; 200:194; 246:221; 326:3521, entre otros).-

**XIII.-** Tomando dichas pautas en consideración, es que debe analizarse si la reglamentación "alteró la ley mediante excepciones que subvierten su espíritu y finalidad, circunstancia que, de tenerse por configurada, conforme jurisprudencia unánime, " colisionaría con la jerarquía normativa establecida en el art. 31 de la Constitución Nacional y configuraría un exceso en el ejercicio de las atribuciones que el art. 99 inc. 2º de la misma norma suprema concede al Poder Ejecutivo" (Fallos: 321:2399; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III *in re* "NOVOA JESUS MANUEL c/ EN-Mº SEGURIDADPFA- DTO 436/94 s/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG." del 22/03/16 entre otros).-

**XIV.-** Cabe recordar, que no se debe resistir dogmáticamente esta vía excepcional para ventilar un asunto que, como cualquier otro que se promueva a través de esa acción, contaría, desde luego, con vías ordinarias alternativas, ya que de otro modo cabría considerar que la Constitución Nacional en su art. 43 ha establecido una garantía procesal que, en



definitiva, resultaría intransitable (Fallos: 331:1755).-

En este sentido, la Corte Suprema ha exigido que los jueces efectúen un examen atento y circunstanciado de las constancias de la causa, para determinar si es procedente rechazar aquella acción por ese motivo. Así, ha descalificado decisiones de este tipo cuando se adoptaron por aplicación de un criterio en extremo formalista, que atentaba contra la efectiva protección de los derechos que aquel instituto busca asegurar (Fallos: 327:2955; 329:899).-

Tal postura es la que nos marca nuestro Tribunal Címero, cuando sostiene que siempre que se amerite el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, deben los jueces habilitar la vía del amparo (v. Fallos: 299:358; 305:307 y 327:2413), ya que la existencia de otras vías procesales que puedan obstar a su procedencia no puede formularse en abstracto sino que depende —en cada caso— de la situación concreta a examinar (Fallos: 330:4647, considerando 3°).-

**XV.-** El organismo asevera que “En definitiva, no hay alteraciones de la Ley N° 27.051 con la reglamentación del decreto atacado sino que

solo cumple su función de indicar con precisión los alcances de las leyes que se dictan sin modificar sustancialmente su contenido formal, como así tampoco su espíritu, que en el caso bajo tratamiento es la autonomía de las profesiones que integradas en equipos interdisciplinarios y transdisciplinarios, cumplen la función rectora de una adecuada atención médica, pero al imponer las condiciones del artículo 4º y 8º regula más allá del contenido legal.-

Es que precisamente, con respecto a este punto, de acuerdo a una jurisprudencia invariable de la Corte Suprema de Justicia, la razonabilidad según el particular significado que a este concepto jurídico se le reconoce en orden al poder de policía y a la materia, requiere que las medidas utilizadas por la autoridad pública sean proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador (Fallos: 171:348; 199:483; 200:450; 248:800).-

Pero, en este caso advierto que ha mediado un exceso reglamentario por parte del Poder Ejecutivo mediante los artículos en debate, porque se ha extralimitado de la regulación legislativa.-



Particularmente corresponde destacar que la Ley de ejercicio de los Terapistas, Terapeutas y Licenciados en terapia ocupacional, prevé el ejercicio libre de la profesión que en definitiva constituye el derecho a trabajar, a ejercer toda industria lícita garantizado por el artículo 14 de la Constitución Nacional, en las condiciones que esta fija, ello es “ *podrá ejercer su actividad profesional en forma autónoma o integrando Equipos específicos interdisciplinarios o transdisciplinario* (artículo 4º de la Ley) y no exclusivamente “ *como parte de equipos específicos interdisciplinarios o transdisciplinarios bajo la responsabilidad del médico tratante en función de la condición del paciente.*” ( artículos 4º y 8º del Decreto Reglamentario).-

**XVI.-** En atención a los argumentos expuestos, considero que resulta procedente la acción de amparo interpuesta, debiendo declararse la inconstitucionalidad de los artículos 4º y 8º del Decreto N°542/2019, pues obran elementos de juicio que permiten afirmar la existencia de una lesión constitucional, ya que los artículos en debate privan a la parte actora del ejercicio de derechos reconocidos por la Ley 27.051 que reglamenta

(conf. Constitución Nacional, arts.28, 43 y 99 inc.2,  
Ley 16.986).-

En estos términos dictamino.-

FISCALIA FEDERAL, 8 de septiembre de 2020.-

**MIGUEL ANGEL GILLIGAN**

**FISCAL FEDERAL**