

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley...

ARTÍCULO 1°.- Sustitúyese el artículo 76 de la Ley N° 20.091, por el siguiente:

“ARTÍCULO 76.- Consejo Consultivo del Seguro. Composición.

El Superintendente de Seguros de la Nación actúa asistido por un Consejo Consultivo del Seguro integrado por siete (7) consejeros, designados a propuesta de los sectores que se indican a continuación:

- a) uno (1) de las sociedades anónimas con domicilio en la Capital Federal;
- b) uno (1) de las sociedades anónimas con domicilio en el interior del país;
- c) uno (1) de las sociedades cooperativas y de seguros mutuos;
- d) uno (1) de cada una de las entidades aseguradoras indicadas en los incisos b) y c) del artículo 2°;
- e) dos (2) representantes de las asociaciones de consumidores inscriptas en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores.

Los representantes de las asociaciones de consumidores serán seleccionados conforme al procedimiento y las condiciones que establezca la reglamentación que dicte el Superintendente de Seguros de la Nación. En dicho procedimiento se deberá otorgar preferencia a los representantes de aquellas asociaciones que acrediten especial experiencia, trayectoria o conocimiento en materia de seguros.

Los consejeros representantes de las asociaciones de consumidores ejercerán sus funciones con voz y voto y tendrán los mismos derechos y obligaciones que los restantes miembros del Consejo Consultivo del Seguro.

La Superintendencia de Seguros de la Nación deberá convocar a representantes de las asociaciones de consumidores inscriptas en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores a toda mesa de trabajo, comisión, consejo, audiencia, consulta o mecanismo de participación que organice o convoque, cuando las cuestiones sometidas a consideración, las modificaciones regulatorias, las medidas o las decisiones de cualquier naturaleza que se proyecten implementar puedan afectar, directa o indirectamente, los derechos o intereses de los asegurados, tomadores, beneficiarios o usuarios de seguros.”

ARTÍCULO 2º.- Sustitúyese el artículo 78 de la Ley N° 20.091 por el siguiente:

“ARTÍCULO 78.- Requisitos de los consejeros representantes del sector asegurador. Para ser consejero en representación del sector asegurador se requiere:

- a) Tener por lo menos (5) años de antigüedad en una o varias entidades aseguradoras;
- b) Desempeñar en forma efectiva, mientras sea consejero, el cargo de gerente o miembro titular del directorio o consejo de administración de una entidad aseguradora.

La totalidad de los miembros del Consejo Consultivo durarán tres (3) años en sus funciones y pueden ser reelegidos. El período terminará el 31 de enero del año que corresponda y los miembros reemplazantes se incorporarán a partir de esa fecha. No obstante, los miembros reemplazados continuarán en sus funciones hasta tanto se hagan cargo los miembros reemplazantes. Los cargos de los consejeros titulares y suplentes son honorarios

ARTÍCULO 3°.- Sustitúyese el artículo 80 de la Ley N° 20.091 por el siguiente:

“ARTICULO 80.- El Consejo Consultivo se reunirá periódicamente el día que fije previamente con ese objeto, debiendo hacerlo además cuando el Superintendente lo considere necesario o lo solicite un consejero titular.

Las reuniones se celebrarán en la sede de la Superintendencia con la presencia, por lo menos, de cinco (5) consejeros titulares presididos por el Superintendente. Las manifestaciones o juicios emitidos durante la reunión serán asentados en un libro de actas y se considerarán como opiniones del Consejo cuando la mayoría de los consejeros presentes se hubiera expresado en un mismo sentido.

En los proyectos de leyes o decretos que la autoridad de control eleve para la consideración del Poder Ejecutivo, se hará constar, cuando corresponda, la opinión que al respecto hubiere dado el Consejo Consultivo.

Los miembros del Consejo mantendrán las relaciones oficiales correspondientes a sus funciones exclusivamente con el Superintendente de Seguros.

ARTÍCULO 4°.- El Superintendente de Seguros de la Nación reglamentará, dentro de los noventa (90) días de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones y el procedimiento para la selección de los representantes de las asociaciones de consumidores que integrarán el Consejo Consultivo del Seguro, procurando garantizar criterios de representatividad, transparencia, participación y adecuada especialización en materia de seguros y defensa de los consumidores y usuarios.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FLORENCIA CARIGNANO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto adecuar la composición del Consejo Consultivo del Seguro previsto en la Ley N° 20.091 a la realidad constitucional e institucional vigente, incorporando en dicho órgano la representación de las asociaciones de consumidores y usuarios.

La Ley N° 20.091 fue sancionada el 11 de enero de 1973 y publicada el 7 de febrero de ese año, en un contexto jurídico sustancialmente diferente del actual. Su régimen fue concebido como un sistema de regulación y control de la actividad aseguradora en el que la representación institucional contemplada para el Consejo Consultivo correspondía exclusivamente a los distintos sectores que integraban la actividad aseguradora. Así, el artículo 76 de la ley estableció un Consejo Consultivo integrado por representantes de las entidades aseguradoras, mientras que el artículo 79 le asignó, entre otras funciones, emitir opinión sobre proyectos de leyes, decretos y resoluciones generales, pólizas, tarifas, aranceles y demás cuestiones vinculadas con el desenvolvimiento del mercado asegurador.

En particular, la reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 42 de la Constitución Nacional, que reconoce expresamente los derechos de consumidores y usuarios y establece que las autoridades deben proveer a su protección, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia y al control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Pero, además, la norma constitucional contiene un mandato institucional específico: dispone que los marcos regulatorios

de los servicios públicos de competencia nacional deben prever la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control.

Ese nuevo paradigma encuentra, asimismo, un desarrollo específico en la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor. Sus artículos 55 y siguientes reconocen la legitimación institucional de las asociaciones de consumidores y les atribuyen funciones que exceden la atención de reclamos individuales. En particular, el artículo 56 las faculta a velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, proponer a los organismos competentes el dictado de normas y medidas de protección, colaborar con organismos oficiales, técnicos o consultivos para el perfeccionamiento de la legislación y representar los intereses de los consumidores ante las autoridades de aplicación y otros organismos públicos o privados.

En materia aseguradora, esta necesidad resulta particularmente evidente. El seguro constituye una actividad de indudable relevancia económica y social y alcanza, en numerosas oportunidades, relaciones de consumo en las que existe una marcada asimetría de información, conocimiento técnico y poder de negociación entre las entidades aseguradoras y los tomadores, asegurados, beneficiarios y demás usuarios.

La doctrina especializada de nuestro país ha destacado que la actividad aseguradora, aun cuando sea desarrollada por empresas privadas, presenta caracteres propios de un servicio público impropio. Isaac HALPERÍN sostuvo expresamente esa calificación en atención a su trascendencia para la economía y la seguridad social y a la intensidad de la autorización, fiscalización y regulación estatales, orientadas a preservar la solvencia del asegurador, la equidad de las pólizas y el cumplimiento de las prestaciones (Isaac HALPERÍN, Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, febrero de 1974, página 151).

En el mismo sentido, Orlando Hugo ALFANO afirmó que se trata de un “servicio público impropio”, atendiendo, entre otros caracteres, a la continuidad, la capacitación técnica del asegurador, la conservación de la mutualidad, la regularidad, la uniformidad contractual y la eficiencia del servicio (El control de seguros y reaseguros, La Ley, Buenos Aires, 2000, p. 57).

Esta caracterización doctrinaria refuerza la necesidad de que su regulación y control incorporen la perspectiva de los asegurados y beneficiarios, mediante la participación institucional de sus asociaciones representativas.

La Ley N° 20.091 reconoce, además, que el Consejo Consultivo constituye un ámbito institucional destinado precisamente a asistir al Superintendente en cuestiones regulatorias de relevancia. El artículo 79 le atribuye la función de emitir opinión sobre proyectos de leyes, decretos y resoluciones generales, pólizas de carácter general, tarifas, aranceles y otras cuestiones de orden general.

Resulta entonces razonable que quienes representan institucionalmente a los destinatarios de la actividad aseguradora tengan participación en ese ámbito de consulta. La reforma propuesta no procura desplazar ni sustituir la participación del sector asegurador, cuya experiencia técnica resulta indispensable para la regulación de la actividad. Su finalidad es complementar esa perspectiva incorporando la de los consumidores y usuarios, de modo que las decisiones regulatorias puedan ser analizadas desde la totalidad de los intereses legítimos involucrados.

En el ámbito energético, por ejemplo, el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) cuenta con una Comisión de Usuarios en la que participan asociaciones inscriptas en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores. La Resolución ENARGAS N° 3.403/2005 reconoció expresamente esa participación, señalando que dichas asociaciones intervienen a fin de mantener una consulta permanente con el organismo y que la participación ciudadana a través de

sus representantes constituye un aporte significativo para la evaluación de las cuestiones relacionadas con la protección de los derechos de los usuarios.

También resulta ilustrativa la experiencia del entonces Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), cuya Resolución N° 38/1999 creó una Comisión de Usuarios integrada por representantes designados por asociaciones de defensa del consumidor inscriptas en el registro correspondiente. La propia resolución invocó expresamente el artículo 42 de la Constitución Nacional y la necesidad de establecer mecanismos que hicieran efectiva la participación de las asociaciones de usuarios en el organismo de control.

En el ámbito asegurador, esta adecuación resulta particularmente necesaria. A pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley N° 20.091, su Consejo Consultivo continúa estructurado sobre la base exclusiva de representantes de la actividad aseguradora. De este modo, quienes representan institucionalmente a los asegurados, tomadores, beneficiarios y usuarios carecen de una participación formal en el órgano que interviene en el análisis de proyectos normativos, condiciones generales de pólizas, tarifas y demás cuestiones relevantes para el funcionamiento del mercado.

Esta situación ha sido advertida también desde el ámbito de las propias organizaciones de defensa de los consumidores. En particular, la Asociación de Defensa del Asegurado, Consumidores y Usuarios (ADACU) ha planteado públicamente la necesidad de que las asociaciones representativas de los asegurados tengan un espacio institucional en el proceso de elaboración de las políticas públicas del sector asegurador, destacando que la Ley N° 20.091 fue sancionada con anterioridad a la incorporación del artículo 42 de la Constitución Nacional y al desarrollo del actual régimen de protección de consumidores y usuarios.

El proyecto propone, en consecuencia, incorporar dos representantes de asociaciones de consumidores inscriptas en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores al Consejo Consultivo del Seguro, otorgándoles voz y voto y los mismos derechos y obligaciones que a los restantes consejeros.

Asimismo, establece un mecanismo de selección que procure asegurar representatividad, transparencia y especialización en materia aseguradora y de defensa de los consumidores.

La propuesta se completa con la obligación de la Superintendencia de Seguros de la Nación de convocar a representantes de las asociaciones de consumidores a las mesas de trabajo, comisiones, consultas, audiencias y demás mecanismos de participación que se desarrollen cuando las cuestiones sometidas a consideración puedan afectar directa o indirectamente los derechos o intereses de asegurados, tomadores, beneficiarios o usuarios.

La incorporación de las asociaciones de consumidores al Consejo Consultivo del Seguro permitirá, en definitiva, fortalecer la legitimidad, transparencia y calidad de las decisiones regulatorias de la Superintendencia de Seguros de la Nación, en consonancia con el mandato establecido por el artículo 42 de la Constitución Nacional y con el rol institucional que el ordenamiento jurídico reconoce a las organizaciones de defensa de los consumidores.

Por las razones expuestas, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

FLORENCIA CARIGNANO