



GOBIERNO DE ENTRE RÍOS

Decreto

Número:

Referencia: Expte. R.U. N° 3.253.278 - Proyecto de Ley por el cual se crea el Colegio Público de Productores Asesores de Seguros

VISTO:

El Proyecto de Ley aprobado en definitiva por la H. Legislatura, por el cual se crea el Colegio Público de Productores Asesores de Seguros de la Provincia; y

CONSIDERANDO:

Que, en fecha 15 de diciembre de 2021 se presentó ante la H. Cámara de Senadores un Proyecto de Ley tendiente a crear el Colegio Público de Productores Asesores de Seguros en nuestra Provincia, obteniendo media sanción del Senado Provincial en fecha 10 de marzo de 2022; y

Que, el Proyecto bajo análisis ingresó a la Cámara de Diputados el 11 de marzo de 2022, y fue girado a la Comisión de Legislación General, donde fue tratado el 20 de mayo de 2025; y

Que, el 18 de junio de 2025, el Proyecto de Ley fue tratado sobre tablas en la Sesión de ese día, quedando sancionado en definitiva y siendo comunicado a este PODER EJECUTIVO el 23 de junio de 2025; y

Que, en fecha 26 de junio de 2025, las actuaciones fueron remitidas a la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA DE LA PROVINCIA para efectuar control de legalidad;

Que, el órgano asesor se expidió mediante Dictamen N° 81/2025 SLyT; y

Que, de forma preliminar, la mencionada asesoría legal advirtió que la actividad de los Productores Asesores de Seguros (PAS) se encuentra regulada por la Ley Nacional N° 22.400; y

Que, la norma referenciada establece que el ejercicio profesional de dicha función está sujeto a la fiscalización, matriculación y sanción disciplinaria por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Economía de la Nación; y

Que, la mencionada asesoría legal entendió comprendida dentro de ese marco normativo, la iniciativa provincial sancionada por la H. Legislatura; y

Que, la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA adelantó a este PODER EJECUTIVO su opinión adversa a la promulgación de la Ley tal como ha sido sancionada, por cuanto implicaría consagrar la coexistencia de dos regímenes regulatorios de la actividad (el nacional mencionado y el provincial sancionado), así como la introducción de un ente de derecho público no estatal (Colegio Público) que ostentaría facultades otras ejercidas por la autoridad federal (Superintendencia de Seguros de la Nación); y

Que, el órgano asesor se expidió sobre la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales, categorizándolos –en consonancia con doctrina y jurisprudencia aplicables- como personas jurídicas de Derecho Público no estatal, que ejercen funciones delegadas legislativamente a través de la norma respectiva; y

Que, enfatizó la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA, respecto a que los Colegios Profesionales no conforman parte del presupuesto del Estado, constituyendo entes que ejercen función administrativa delegada normativamente y realizan tareas autónomas de autoadministración, a través del ejercicio de facultades delegadas por el Estado (cfr. TSJ Córdoba, in re “*Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de Córdoba vs. Provincia de Córdoba s. Amparo - Recurso directo*”. Sentencia del 08/08/2013. Rubinzal Online: RC J 18618/13); y

Que, los colegios profesionales actúan en nombre del Estado y con su potestad (cfr. STJ Santiago del Estero, in re “*Casali, Jorge Fabián y otros vs. Colegio de Kinesiólogos y Fisioterapeutas de Santiago del Estero s. Acción de nulidad - Medida cautelar – Demanda*”. Sentencia del 11/06/2007. Secretaría de Información Jurídica del Poder Judicial de Santiago del Estero. RC J 9207/13); y

Que, ingresado al análisis del Proyecto, la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA hizo énfasis en que la actividad comercial y profesional de los Productores Asesores de Seguros se encuentra regulada en la Ley Nacional N° 22.400 y sus normas reglamentarias; y

Que, según el análisis del órgano asesor de este PODER EJECUTIVO, la autoridad de aplicación y supervisión resulta ser la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismo que ostenta actualmente la competencia para habilitar, fiscalizar, sancionar y registrar a los Productores Asesores de Seguros; y

Que, entiende la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA que la creación de un Colegio Público que ostente idénticas prerrogativas y facultades, importaría la coexistencia de dos regímenes normativos, con potencialidad de entrar en tensión en distintos aspectos y generando, solo en los productores asesores de nuestra Provincia o que trabajen en esta Provincia, la necesidad de una doble matriculación, lo que

impactará en los costos del mercado asegurador en su conjunto y en los consumidores y usuarios del mismo; y

Que, entiende la asesoría legal aplicable sobre el punto, un precedente jurisprudencial mediante el cual la Corte Federal -remitiéndose al Dictamen de la Procuradora Fiscal- estableció que el reconocimiento de la atribución provincial de reglamentar la práctica de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones, se da siempre que con dicha reglamentación no se alteren sustancialmente los requisitos exigidos por la norma nacional (cfr. *Fallos* 320:86 y 2964; 323:1374), pues ésta es suprema respecto de la provincial como lo dispone la Constitución Nacional en su art. 31, en función de cuyos fines y del interés general en juego debe ser establecida la preeminencia (cfr. *Fallos* 315:1013; 323:1374) (cfr. Dictamen de la PGN que la CSJN hizo suyo, in re “*Colegio de Profesionales de la Agronomía de Entre Ríos c/ Consejo de Profesionales de Ingeniería Agronómica s/ Amparo*”); y

Que, atento a que el Proyecto remitido regula los mismos aspectos ya contemplados en una norma nacional vigente y de superior jerarquía normativa, la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA consideró esto un argumento de suficiente peso para fundamentar el veto total al Proyecto remitido, sin perjuicio de los demás fundamentos que se desarrollan en el presente; y

Que, enfatizó el órgano asesor, respecto a que la norma sancionada por la H. Legislatura -al crear un régimen jurídico paralelo al nacional-, impone barreras injustificadas para el ejercicio de la actividad de los Productores de Seguros; y

Que, actualmente, para desempeñar tal actividad basta con obtener la matrícula habilitante y estar inscripto en el Registro de la Superintendencia de Seguros de la Nación, abonar la pertinente matrícula y realizar cursos de actualización permanente; y

Que, señala la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA que el Proyecto remitido establece a la matriculación en la Provincia como “obligatoria” para el ejercicio de la actividad (art. 3°), disponiendo –además- que un Productor Asesor de otra Provincia, debidamente matriculado ante la SSN, deberá “matricularse en el Colegio de Productores Asesores de Seguros de Entre Ríos para desarrollar la actividad” (art. 5°); y

Que, conforme se lee del articulado remitido por la Legislatura para su promulgación, un Productor Asesor de Seguros que quiera desempeñarse en Entre Ríos -además de cumplimentar con los requisitos de la Ley Nacional apuntada, que sigue en plena vigencia- deberá cumplir con lo establecido en el Proyecto, lo que implica, entre otras cuestiones, el pago de sendas matrículas a nivel nacional y local; y

Que, a entender del órgano asesor, la situación descripta entra en tensión con el art. 16° de la Carta Federal, por cuanto generaría situaciones de desigualdad ante la Ley de los Productores Asesores de Seguros de las diversas jurisdicciones provinciales, lo que coartaría la unidad del mercado asegurador, constituyendo un sistema regresivo en materia de habilitaciones profesionales; y

Que, de promulgarse el Proyecto, Entre Ríos sería una de las contadas Provincias -junto con Chaco- en tener un Colegio de Productores de Seguros; y

Que, sobre el punto, enseña CASSAGNE que “la doctrina jurisprudencial que emana de los fallos en que se declaró la constitucionalidad de la afiliación obligatoria a una asociación, ya sea ésta de Derecho Público o de Derecho Privado, puede resumirse en los siguientes puntos: a) exige la presencia de razón

*de bien común suficiente para imponer la asociación compulsiva (...) cuyas finalidades se encuentren reconocidas en la Constitución, en forma expresa o implícita; b) la contribución que se imponga a las personas tenga relación con los beneficios que se procuran (...); c) la condición de socios o afiliados no cercena el derecho de trabajar y comerciar libremente y ellos participan de la administración de la entidad, y d) la contribución legal que se imponga no sea, objetivamente, de gran significación económica” (CASSAGNE, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público*. Rubinzal Culzoni Ed., Santa Fe, 2021, pág. 420); y*

Que, entiende la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA que no cumpliéndose los mencionados requisitos en el caso bajo análisis, la obligación legal emanada del Proyecto de Ley remitido -por cuanto ordena la afiliación compulsiva al Colegio creado, estando vigente la norma nacional que nuclea la actividad- podría reputarse irrazonable desde el plano constitucional; y

Que, la mencionada asesoría legal hizo hincapié en que la Provincia posee facultades suficientes para reglamentar la existencia del Colegio Profesional que se interesa, apuntando que el poder de policía local encuentra su límite -naturalmente- en la razonabilidad contenida en el art. 28° de la Constitución Nacional (cfr. SCJ Buenos Aires in re, *Sanatorio Azul S.A. y otro s. Inconstitucionalidad*. Sentencia del 16/07/1991; Jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires; I 1314; RC J 7460/10); y

Que, citando a CASSAGNE, la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA argumentó que *“la necesidad de una justificación racional de los actos estatales encuentra fundamento en la causa final del Estado que no es otra que la de realizar el bien general de todos los integrantes de la comunidad [...] La moderna cultura iuspublicista (...) exige que las acciones del poder público deban ser racionalmente justificadas o motivadas”* (CASSAGNE, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público*, Rubinzal Culzoni Ed., Santa Fe, 2021, págs. 261 y 267); y

Que, el órgano asesor consideró que constituye una facultad discrecional de la Provincia establecer la intensidad del control estatal al que quedará sometida la actividad según las funciones que ejerzan (en el caso, la de los Productores Asesores de Seguros), ostentando este PODER EJECUTIVO, previo análisis de criterios de oportunidad, mérito y conveniencia, facultades para ponderar los intereses en juego y definir, finalmente, establecer si promulga o veta el Proyecto de Ley remitido; y

Que, el art. 8° del Proyecto remitido regula las funciones del Colegio de Productores, consignando en el Inciso A: “establecer los derechos de matriculación y ejercicio profesional e inscripción y la fijación de mínimos y máximos que percibirán de las comisiones que acuerden con el asegurador”; y

Que, sobre el punto, advierte la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA que el Proyecto remitido establece como regla lo que la norma nacional aplicable (Ley Nacional N° 22.400) consigna como excepción en su art. 5°: *“Los productores asesores percibirán las comisiones que acuerden con el asegurador, salvo en los casos en que la autoridad de aplicación estime necesario la fijación de máximos o mínimos (...)”*; y

Que, señala el órgano asesor que la fijación de comisiones en la actualidad son resultado de un acuerdo entre productor/asegurador; y

Que, a entender del órgano asesor de este PODER EJECUTIVO, la promulgación del Proyecto tal como ha sido remitido, significaría una intromisión en el mercado asegurador y un consiguiente –y posible- incremento en los costos que se trasladarían –presumiblemente- a los usuarios y consumidores de los

servicios que prestan los Productores de Seguros; y

Que, sobre el punto, el órgano asesor reputa trasladable lo afirmado por LORENZETTI: *“en materia empresarial se ha afirmado que el acceso al mercado es una de las manifestaciones del principio constitucional de libertad, lo cual puede dar lugar a la declaración de ineficacia de cláusulas restrictivas de la competencia”* (LORENZETTI, Ricardo L., *La Sentencia. Teoría de la Decisión Judicial*, Rubinzal Culzoni Ed., Santa Fe, 2022, pág. 337); y

Que, a entender de la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA, puede ser perjudicial para el universo de consumidores de los servicios que prestan los Productores Asesores de Seguros la fijación de comisiones por parte del Colegio Profesional, situación que actualmente se encuentra regulada por el libre juego del mercado y por la intervención –cuando es necesario- de la SSN; y

Que, sin lugar a dudas el impacto en los consumidores resulta sumamente importante para definir este tipo de políticas estatales, pues no debe perderse de vista que las medidas adoptadas presentan una potencialidad de afectar los cálculos de costos del mercado asegurador; y

Que, entiende la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA que la definición legislativa tiene incidencia en el propio mercado asegurador y en las personas que intervienen en el mismo, pues el desarrollo de la actividad en la Provincia, presentaría características, obstáculos o requisitos, diferentes al del resto de las jurisdicciones, lo que puede resultar disuasivo o negativo para el Sector en Entre Ríos; y

Que, indica el órgano asesor que no surge del trámite legislativo evidencia empírica que sirva como sustento para la sanción de la norma analizada y la consiguiente creación del Colegio Público que nuclea a los Productores de Seguros; y

Que, la mencionada SECRETARÍA apuntó que el trámite legislativo, a pesar de haber llevado varios años, no reunió la profundidad de análisis necesaria para la creación de un nuevo Colegio Provincial, con todo lo que ello implica desde el punto de vista institucional y de la actividad aseguradora en sí misma; y

Que, el órgano asesor de este PODER EJECUTIVO consideró que se han omitido analizar cuestiones como las aquí expuestas, pudiendo ser beneficioso escuchar a las asociaciones de consumidores, otras organizaciones intermedias y recopilar los datos estadísticos que permitan conocer la real incidencia de la medida para el Sector, tanto desde el punto de vista de los futuros “matriculados” como también desde el sector empresario; y

Que, ahonda a modo ejemplificativo el órgano asesor, sobre la pertinencia de escuchar a las reconocidas asociaciones que nuclean a los Productores de Seguros: Asociación Argentina de Productores Asesores de Seguros (AAPAS) y Federación de Asociaciones de Productores Asesores de Seguros (FAPASA), las que poseen representaciones territoriales que nuclean a los PAS e interactúan eficazmente con el mercado asegurador; y

Que, como señala la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA, no se analizaron datos o estadísticas ni se evaluó el difícil contexto económico para crear un nuevo Colegio que significará un agravamiento económico de los consumidores y usuarios de los servicios que prestan los Productores Asesores; y

Que, por último la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA DE LA PROVINCIA, aclara que lo expuesto no

significa desde ningún punto de vista un obstáculo para reconocer el derecho de “asociarse con fines útiles” (cfr. art. 14° CN), tal como lo vienen haciendo en la Provincia bajo la Asociación de Productores Asesores de Seguros de Entre Ríos (APASER) y otras asociaciones en casi todas las Provincias y a nivel nacional; y

Que, este PODER EJECUTIVO hace suyos los argumentos técnico legales contenidos en el Dictamen N° 81/2025 SLyT; y

Que el presente se dicta en el marco de las facultades constitucionales consagradas en el Artículo 175° Inc. 3 de la CONSTITUCIÓN PROVINCIAL;

Por ello;

LA VICEGOBERNADORA DE LA PROVINCIA

A CARGO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°.- Vétese de forma total el Proyecto de Ley sancionado en definitiva por la H. LEGISLATURA PROVINCIAL el día 18 de junio de 2025, mediante el cual se propicia la creación del Colegio Público de Productores Asesores de Seguros de la Provincia de Entre Ríos.

ARTÍCULO 2°.- Remítase a la H. LEGISLATURA PROVINCIAL el Proyecto de Ley sancionado en definitiva, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 129° de la CONSTITUCIÓN PROVINCIAL.

ARTÍCULO 3°.- El presente Decreto será refrendado por el SEÑOR MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO DE GOBIERNO Y TRABAJO.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese, publíquese y oportunamente archívese.

