



H. Cámara de Diputados de la Nación

Proyecto de Ley

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

PROYECTO DE LEY NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR PASIVO

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1° — Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un procedimiento administrativo y prejudicial específico para la reestructuración de deudas de **personas humanas, consumidores o usuarios de servicios financieros** que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento pasivo. Su finalidad es tutelar las economías familiares, normalizar su situación financiera y garantizar la subsistencia y el acceso a una vida digna para el deudor y su grupo familiar.

Artículo 2°. Definiciones. A los efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) **Sobreendeudamiento Pasivo:** La situación de desequilibrio financiero grave y persistente entre los ingresos del hogar y sus obligaciones, que compromete la capacidad del deudor y su grupo familiar para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, siempre que la carga de la deuda supera el 30% de los ingresos totales del hogar. Se presume que esta situación es resultado de la toma de crédito destinado a la compra de alimentos, medicamentos, indumentaria, pago de alquiler, servicios esenciales, impuestos y/o refinanciación de deudas anteriores.

b) **Deudor-Consumidor:** Toda persona física que haya contraído deudas de naturaleza no comercial ni profesional, y que no posea la condición de comerciante conforme al Código Civil y Comercial de la Nación.

c) **Circunstancias Extraordinarias:** Las situaciones sobrevinientes no imputables al deudor que pueden generar o agravar el sobreendeudamiento, tales como la finalización de la relación laboral, el desempleo, la temporalidad o precariedad en el empleo, la



H. Cámara de Diputados de la Nación

desactualización salarial, la incapacidad temporal o permanente, la enfermedad grave, la separación, el divorcio o el fallecimiento de un cónyuge o aportante de ingresos del hogar.

d) **Deudor Vulnerable:** Todo deudor-consumidor cuya situación de sobreendeudamiento se agrava por la presencia de menores a cargo, o que pertenezca a un hogar monoparental, en particular con jefatura femenina, dada la mayor vulnerabilidad de ingresos y propensión al endeudamiento de estos grupos.

e) **Acreedor de Mala Fe:** Aquel proveedor de crédito que, actuando con negligencia o sin la debida diligencia, otorga financiación sin evaluar la capacidad de pago real del deudor, o que utiliza prácticas abusivas o usurarias para su comercialización o cobro sin consultar la información crediticia disponible, facilitando su sobreendeudamiento .

f) **Acreedor de Buena Fe:** Se considera acreedor de buena fe al proveedor de crédito que ha otorgado el producto o servicio en condiciones transparentes, no abusivas, y que ha cumplido con sus obligaciones de información y trato digno. Además, debe haber realizado una evaluación integral y responsable de la capacidad de pago del deudor, incluyendo la consulta de registros compartidos que la reglamentación establezca.

Artículo 3º. Principios Rectores. La interpretación y aplicación de la presente ley se basará en los siguientes principios: a) Buena Fe: En todas las relaciones de consumo, tanto del deudor como de los acreedores, la cual se presume ; b) Sustentabilidad Económica: El plan de saneamiento no debe comprometer las condiciones de vida digna del deudor y su grupo familiar ; c) Gratuidad: El procedimiento administrativo y judicial para el deudor será gratuito y de fácil acceso.

TÍTULO II: MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y REGULACIÓN DEL CRÉDITO RESPONSABLE

Capítulo I: Del Banco Central de la República Argentina

Artículo 4º. Atribuciones y Regulación del Crédito Responsable. Se faculta al BCRA, en el ejercicio de sus funciones, a:

a) **Exigir Evaluación de Capacidad de Pago:** Requerir a las entidades financieras, a los proveedores de crédito y a los Proveedores de Servicios de Pago (PSP), la evaluación diligente de la capacidad de pago del deudor, considerando sus ingresos reales y el conjunto de sus obligaciones.

b) **Reestablecer Límites a la Relación Cuota-Ingreso:** Las cuotas totales de todas las financiaciones no podrán superar el 30% de los ingresos netos del deudor, lo que se considerará como criterio de otorgamiento responsable de crédito. Esta disposición deroga cualquier norma que la contradiga, incluyendo las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023.

c) **Supervisión de Prácticas Comerciales Abusivas:** Supervisar la comercialización de productos financieros y sancionar a las entidades y PSP que incurran en prácticas



H. Cámara de Diputados de la Nación

abusivas, como el hostigamiento, el acoso telefónico o el envío de comunicaciones vergonzantes al deudor o a terceros.

d) Sancionará a las entidades que no cumplan con la obligación de informar o, en su caso, no observen las disposiciones relativas al nivel de las tasas a aplicar de acuerdo con lo establecido por la Carta Orgánica del Banco Central.

Artículo 5°. Control de Tasas de Interés y Usura.

a) Interés punitivo. El límite de los intereses punitivos que se aplique al titular de un préstamos o tarjeta de crédito no podrá superar en más del cincuenta por ciento (50%) a la efectivamente aplicada por la institución financiera o bancaria emisora del préstamo o tarjeta de crédito en concepto de interés compensatorio o financiero promedio de productos similares.

b) El límite de los intereses compensatorios que se aplique al titular de un préstamos o tarjeta de crédito no podrá superar en más del cincuenta por ciento (50%) al promedio de los últimos 3 meses de la tasa BADLAR.

c) Se tipifica como **usurario** el préstamo en dinero cuando el interés compensatorio y/o punitivo fijado exceda en más de cinco puntos porcentuales al mayor interés bancario de plaza para una operación similar.

d) Se prohíbe el cobro de comisiones desproporcionadas o de cualquier otra ventaja en un préstamo, aún si este se encubre con otra forma contractual.

Capítulo II: De la Secretaría de Comercio

Artículo 6°. Centros de Mediación y Asistencia. La Secretaría de Comercio, como autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240, deberá establecer en su órbita la creación de Centros de Mediación Especializados en Deudas Financieras, que tendrán como finalidad:

a) Proporcionar asesoramiento legal, económico y financiero gratuito a los deudores-consumidores que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento pasivo.

b) Actuar como instancia obligatoria de conciliación prejudicial para la renegociación de deudas, con el objetivo de lograr acuerdos extrajudiciales que eviten la judicialización de los conflictos.

c) Priorizar la atención de los deudores vulnerables, en especial a los hogares con menores a cargo y a los monoparentales con jefas de hogar mujeres, ofreciendo asistencia financiera para la elaboración de presupuestos familiares.

d) Promover y desarrollar programas de educación financiera intensiva las familias y consumidores de créditos, incluyendo la implementación de un curso de formación obligatoria para los deudores que se acojan a la presente ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 7°. Regulación y Control de la Información Crediticia.

a) Se establece la obligación de las entidades financieras y los Proveedores de Servicios de Pago (PSP) de cumplir con los sistemas de información crediticia unificada que la reglamentación establezca, permitiendo a la autoridad de aplicación y al BCRA el cruce de información para evitar la acumulación de microcréditos sin una debida evaluación integral.

b) Se establece un mecanismo administrativo simplificado para que el deudor pueda solicitar la rectificación, actualización y supresión de información crediticia inexacta, desactualizada o que lo perjudique en su historial, garantizando el derecho del deudor a una información veraz.

c) Una vez saldada la deuda, las entidades y las bases de datos crediticias tendrán un plazo máximo de 30 días para actualizar o suprimir la información. Vencido este plazo, se aplicarán las sanciones previstas en esta ley, sin perjuicio del derecho del deudor a reclamar por los daños y perjuicios causados.

Artículo 8°. Sistema de Calificación de Acreedores (SIPUE). Se crea un sistema público de calificación para los proveedores de crédito, en particular los Proveedores de Servicios de Pago (PSP) y las plataformas tecnológicas, que será de carácter informativo y transparente. Este sistema calificará a los acreedores según su cumplimiento de los principios de la presente ley, destacando las prácticas de crédito responsable hacia los deudores vulnerables.

TÍTULO III: PROCEDIMIENTO DE REHABILITACIÓN FINANCIERA

Capítulo I: Instancia Administrativa de Conciliación Obligatoria

Artículo 9°. Inicio del Procedimiento y Efectos. El deudor-consumidor que se encuentre en una situación de sobreendeudamiento pasivo podrá solicitar el inicio de un procedimiento administrativo de conciliación ante la autoridad de aplicación local de la Ley N° 24.240. La presentación de esta solicitud, debidamente documentada, tendrá como efecto la suspensión de todas las acciones de ejecución judicial y extrajudicial por parte de los acreedores por un plazo de noventa (90) días, prorrogables por un único período igual.

Artículo 10°. Curso Obligatorio de Formación Financiera. Como condición para acogerse a los beneficios de esta ley, el deudor-consumidor deberá realizar y aprobar un curso de formación financiera obligatoria, cuyo contenido será definido por la Autoridad de Aplicación. Dicho curso abordará la gestión responsable del dinero, el funcionamiento del crédito, los riesgos del sobreendeudamiento y el uso adecuado de herramientas financieras digitales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Capítulo II: Instancia Judicial y Rehabilitación Financiera

Artículo 11°. Acceso al Proceso Judicial. En caso de que la instancia administrativa de conciliación fracase, el deudor podrá iniciar un proceso judicial de "rehabilitación financiera" ante el juez civil competente de su domicilio.

Artículo 12°. Principio del Esfuerzo Compartido y Mala Fe del Acreedor.

a) **Aplicación del Principio:** El juez deberá aplicar el principio de "esfuerzo compartido" para la reestructuración de la deuda, a fin de restablecer el equilibrio contractual alterado por circunstancias extraordinarias ajenas a la voluntad del deudor. Este principio exige que, ante el desequilibrio desproporcionado causado al deudor, tanto él como el acreedor asuman una parte de la pérdida. El reajuste de la deuda se realizará sobre la base de los principios del derecho civil como la imprevisión, el enriquecimiento indebido, el abuso del derecho y la usura.

b) **Reducción del Crédito por Mala Fe:** Si el juez comprueba que la conducta del acreedor contribuyó de manera "significativa y decisiva" al sobreendeudamiento del deudor, se lo facultará a reducir proporcionalmente el crédito. Se presumirá la mala fe del acreedor cuando el crédito haya sido otorgado sin la debida diligencia en la evaluación de la capacidad de pago del deudor o cuando la relación cuota-ingreso excedía el límite del 30%.

c) **Protección a Deudores Vulnerables:** El plan de saneamiento deberá contemplar expresamente la situación de los hogares con menores a cargo y de los monoparentales, especialmente los de jefatura femenina, garantizando que el pago de las deudas no afecte la cobertura de las necesidades básicas esenciales del hogar, como la alimentación, salud, educación y vivienda.

Artículo 13°. Plan de Saneamiento y Extinción de Deudas (Rehabilitación Financiera): El juez, con la asistencia de un síndico, elaborará un plan de pagos que no podrá exceder de siete (7) años, buscando la rehabilitación del deudor y garantizando un "nuevo comienzo" financiero. Una vez cumplido el plan de pagos, el juez declarará la extinción de las deudas remanentes, salvo las originadas por créditos alimentarios o multas judiciales, impidiendo que los acreedores puedan reclamar ese saldo en el futuro.

TÍTULO IV: ADECUACIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14°. Modificación de la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras. Incorpórese como Artículo 36 ter a la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras el siguiente texto: "ARTÍCULO 36 TER.- Las entidades financieras y los Proveedores de Servicios de Pago (PSP) que no sean entidades financieras deberán informar a la Autoridad de Aplicación de la presente ley sobre las conductas de buena fe de sus consumidores en relación con las negociaciones de deudas, y deberán cumplir con los sistemas de información crediticia



H. Cámara de Diputados de la Nación

unificada que se establezcan para estos segmentos etarios, de acuerdo a la reglamentación que a tal efecto se dicte."

Artículo 15°. Modificación de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo. Incorpórese como Artículo 120 ter a la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo el siguiente texto: "ARTÍCULO 120 TER.- El salario mínimo vital y móvil, y la parte del salario que exceda el salario mínimo vital y móvil hasta el límite de la cuota alimentaria, serán inembargables para los trabajadores que se encuentren acogidos al régimen de reestructuración de deudas de la presente ley y cumplan con los acuerdos de pago establecidos."

Artículo 16°. Protección de la Vivienda Familiar y Bienes Esenciales. Se establece la inembargabilidad de la vivienda familiar única y habitual por deudas de consumo, sin necesidad de inscripción previa en el Registro de la Propiedad Inmueble. Los fondos en cuentas bancarias o de pago de los consumidores que se encuentren en proceso de reestructuración bajo esta ley y cumplan con sus obligaciones, serán inembargables hasta el límite de sus necesidades básicas de subsistencia y operación, según lo determine la reglamentación.

Artículo 17°. Entrada en Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a los noventa (90) días de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina

Diputada Nacional Gabriela Estévez

Diputado Nacional Pablo Carro



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Sr Presidente:

El sobreendeudamiento familiar en la República Argentina ha evolucionado de ser una contingencia financiera a un fenómeno estructural de profunda raíz social. A diferencia de la insolvencia comercial, que se origina en la actividad productiva, este endeudamiento pasivo no está motivado por la inversión o el consumo aspiracional, sino que emerge como una estrategia de supervivencia frente a una crisis de ingresos persistente. Los hogares, confrontados con una notable caída del poder adquisitivo y una inflación crónica, se ven obligados a recurrir al crédito para cubrir necesidades básicas como la alimentación y la indumentaria. El Instituto de Estadísticas y Tendencias Sociales y Económicas (IETSE) ha revelado que el 91% de los hogares en el país se encuentra endeudado, una cifra que demuestra la magnitud de esta realidad.

La actual Ley de Concursos y Quiebras (Ley 24.522) se muestra insuficiente e inadecuada para abordar este fenómeno. Dicha normativa fue concebida para la cesación de pagos de empresas y empresarios, careciendo de los mecanismos específicos para tutelar la realidad del deudor-consumidor, cuya situación no deriva de una mala gestión comercial, sino de un desequilibrio pasivo provocado por "circunstancias extraordinarias" como el desempleo, la enfermedad o el divorcio. La aplicación de un régimen concursal puramente liquidativo no solo desatiende el objetivo de rehabilitación económica del deudor, sino que también pone en riesgo su dignidad y la de su grupo familiar.

Objetivos y Principios de la Propuesta

El presente proyecto de ley busca establecer un marco normativo integral, específico y protectorio para el sobreendeudamiento pasivo de los consumidores. Sus objetivos principales son la prevención de nuevas situaciones de endeudamiento insostenible y la rehabilitación económica y social de los hogares afectados. La propuesta se fundamenta en principios rectores que orientan su interpretación y aplicación: la buena fe, que debe prevalecer tanto en el deudor como en el acreedor ; la sustentabilidad económica, garantizando que el endeudamiento no comprometa la capacidad del hogar para acceder a una vida digna ; la gratuidad del procedimiento para el deudor; y la aplicación del principio *in dubio pro consumatore* ante cualquier duda sobre las relaciones de consumo. Un pilar central de la propuesta es la aplicación del concepto de "esfuerzo compartido" para lograr una distribución equitativa de las cargas en situaciones de crisis.

1.3. Principales Recomendaciones

El proyecto articula un sistema de doble vía para la rehabilitación: una instancia administrativa de conciliación obligatoria ante la Secretaría de Comercio y un procedimiento judicial especial para los casos que no se resuelvan extrajudicialmente. De manera simultánea, la propuesta fortalece el rol preventivo del Estado. Se otorgan facultades explícitas al Banco Central de la República Argentina (BCRA) para la supervisión de los créditos y la regulación de tasas de interés, y a la Secretaría de Comercio para la protección del consumidor financiero. Este enfoque integral busca no



H. Cámara de Diputados de la Nación

solo mitigar los efectos del sobreendeudamiento, sino también abordar sus causas sistémicas y estructurales.

El Sobreendeudamiento como Fenómeno Estructural y Social

El endeudamiento en Argentina ha transitado de ser un instrumento de planificación económica a una condición estructural de la vida diaria. El diagnóstico de un reciente informe nacional refleja que el endeudamiento de los hogares ha dejado de ser una herramienta transitoria para convertirse en un fenómeno sistémico. La creciente necesidad de recurrir al crédito para cubrir gastos esenciales como la alimentación y el vestuario revela un empobrecimiento que va más allá de la coyuntura. La crisis de ingresos, impulsada por una inflación persistentemente alta y una marcada caída del poder adquisitivo, ha sumido a muchas familias en un estado de "emergencia financiera permanente".

El estudio del IETSE indica que el 91% de los hogares argentinos tiene algún tipo de deuda, con una dinámica de "endeudamiento circular" cada vez más frecuente, donde los créditos bancarios se solicitan para refinanciar saldos de tarjetas de crédito. Esta espiral evidencia una falta de ingresos suficientes y una ausencia de soluciones de fondo para romper el ciclo de deuda. Las consecuencias son tangibles y devastadoras: el 15% de los hogares ha reportado embargos de sueldo o bloqueo de cuentas bancarias. Este escenario demuestra que el sobreendeudamiento no es el resultado de una falta de diligencia o educación financiera, sino la manifestación de una profunda vulnerabilidad socioeconómica. La deuda, en este contexto, no es una elección para mejorar la calidad de vida, sino una estrategia de supervivencia.

Distinción Clave: Deudor-Consumidor vs. Deudor Comercial

La Ley 24.522 de Concursos y Quiebras, concebida para la cesación de pagos de empresas, es inadecuada para la realidad del deudor-consumidor. El proceso concursal, con su enfoque en la liquidación de activos, no se ajusta a la situación del deudor pasivo, cuya insolvencia no es producto de una actividad económica fallida, sino de un desequilibrio financiero provocado por factores ajenos a su voluntad. La aplicación de esta ley a un deudor-consumidor puede resultar en la pérdida de la vivienda, la exclusión social y una estigmatización que le impide un "nuevo comienzo" financiero.

Se propone, por lo tanto, una definición legal que distinga claramente el **sobreendeudamiento pasivo** de la insolvencia comercial. Este se define como una situación de desequilibrio significativo entre los ingresos y las obligaciones que compromete la capacidad del deudor para satisfacer sus necesidades básicas. Las "circunstancias extraordinarias" que pueden provocar esta situación son un elemento definitorio, incluyendo cese de la relación laboral, el desempleo, la precariedad laboral, el congelamiento salarial (como es el caso de los trabajadores del sector público y la economía informal, además de las jubilaciones y demás prestaciones previsionales) la enfermedad, el divorcio o el fallecimiento de un cónyuge. Esta distinción legal es



H. Cámara de Diputados de la Nación

fundamental para justificar un régimen especial que priorice la protección del hogar y la dignidad humana sobre la lógica liquidatoria comercial.

Perfiles de Vulnerabilidad: Hogares con Menores y Jefas de Hogar Mujeres

La investigación social sobre el endeudamiento en Argentina revela una correlación directa entre la vulnerabilidad social y la carga de la deuda. Los datos de encuestas nacionales indican que la deuda se incrementa notablemente en los hogares con menores a cargo. Los hogares con responsabilidades de cuidado presentan una mayor "vulnerabilidad de ingresos", lo que los hace más propensos a endeudarse para cubrir gastos esenciales.

Además, se evidencia una clara "feminización del sobreendeudamiento". Las mujeres, y en particular las jefas de hogar, se ven desproporcionadamente afectadas, ya que sobre ellas recae la responsabilidad de las tareas de cuidado y la reproducción familiar. La investigación muestra que las mujeres recurren al endeudamiento, incluso a fuentes informales, para solventar gastos del hogar como alimentos, ropa y útiles escolares. La elevada incidencia de la informalidad laboral en los hogares sostenidos por mujeres exacerba su necesidad de financiamiento. Un programa de ayuda para el desendeudamiento de mujeres implementado en la Provincia de Buenos Aires reconoce esta problemática. La realidad de las mujeres jefas de hogar con menores a cargo exige que cualquier marco legal no solo distinga al deudor de consumo del comercial, sino que también incorpore una perspectiva de género para abordar estas asimetrías subyacentes. El estrés financiero y el endeudamiento para la subsistencia tienen un impacto directo en la dignidad de la persona y de su grupo familiar, generando exclusión social e inestabilidad psicológica.

El Precedente Francés: La Ley Neiertz como Referente Teórico

La "Ley Neiertz" de 1989 en Francia constituye un modelo fundamental para la protección del deudor sobreendeudado. Esta legislación fue pionera en introducir un mecanismo que permitía a los deudores individuales renegociar sus obligaciones fuera del ámbito de la quiebra comercial. Su principal innovación fue el concepto de "nuevo comienzo" (en inglés, *fresh start*), que posibilita la extinción de deudas irrecuperables tras un proceso de saneamiento, liberando al deudor para rehacer su vida financiera.

Inicialmente, la Ley Neiertz se enfocó en el sobreendeudamiento derivado de préstamos hipotecarios. Sin embargo, su evolución reflejó la necesidad de adaptarse a la complejidad de las dinámicas de endeudamiento pasivo. La ley se reformó para incluir causas de insolvencia no ligadas al consumo irresponsable, como la pérdida de empleo, los bajos salarios crónicos, la enfermedad o el divorcio. Este enfoque integral y en constante adaptación sirve como una guía para el proyecto argentino, que debe considerar no solo



H. Cámara de Diputados de la Nación

las deudas bancarias, sino también las contraídas con prestamistas informales, los servicios públicos y los impuestos.

El Principio de Esfuerzo Compartido: El Fallo Rinaldi de la Corte Suprema

El fallo Rinaldi, Francisco Augusto y otro c/ Guzmán Toledo, Ronal Constante y otra s/ Ejecución Hipotecaria (Fallos 330:855, del 15/03/2007) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es un precedente jurídico trascendental. Aunque se emitió en el contexto de la crisis de la "pesificación" de 2001, su doctrina de "esfuerzo compartido" es plenamente aplicable al sobreendeudamiento de consumo. La Corte resolvió que, en una situación de emergencia económica que compromete gravemente la capacidad de pago del deudor, las consecuencias no pueden recaer de forma unilateral sobre él. El Tribunal priorizó el derecho constitucional a la vivienda digna y la protección integral de la familia, afirmando su jerarquía sobre el derecho de propiedad de los acreedores.

La aplicación de esta doctrina a la deuda de consumo pasiva es una extensión de un principio jurídico a una nueva realidad social. El sobreendeudamiento para la subsistencia —para pagar servicios, medicamentos y alquiler— amenaza la misma estabilidad del hogar y la dignidad de la familia que una deuda hipotecaria. Por ello, el proyecto propone que el principio de esfuerzo compartido sea un criterio para la reestructuración de deudas, facultando a los jueces a aplicar pautas del derecho civil como la imprevisión, el abuso del derecho y la usura.

Una pieza clave de esta propuesta es la consideración de la **mala fe del acreedor**. El proyecto va más allá del precedente original de Rinaldi al proponer que no solo el deudor debe ser de buena fe, sino que el acreedor debe asumir su cuota de responsabilidad por el otorgamiento imprudente de crédito. Se establece la facultad para que el juez reduzca la deuda o los intereses si se comprueba que la conducta del acreedor contribuyó de manera "significativa y decisiva" al sobreendeudamiento. Esta medida es esencial para equilibrar la relación asimétrica de poder entre el consumidor y la entidad financiera, y desplaza el riesgo del deudor al prestamista que actúa de forma temeraria.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares su acompañamiento en este proyecto de ley.

Diputada Nacional Gabriela Estévez

Diputado nacional Pablo Carro