

SOBREENDEUDAMIENTO DEL CONSUMIDOR
PRE-PROYECTO DE LEY. SALVATAJE DEL CONSUMIDOR SOBREENDEUDADO
Liliana T. NEGRE DE ALONSO

INTRODUCCION

En oportunidad de asistir al VIII Congreso Argentino de Derecho Concursal y VI Congreso Iberoamericano de la Insolvencia en septiembre de 2012 en Tucumán y debatiendo este tema, decíamos que en realidad si seguíamos a Paul Krugman el consumo era uno de los dinamizantes de la economía, que el consumo no producía inflación y que por allí, y con gran optimismo resultaba estéril estar trabajando sobre la posibilidad de dar una ley de sobreendeudamiento. A poco tiempo nos encontramos hoy con importantes medidas tendientes a la reducción del déficit fiscal. -ortodoxas o no, eso es lo menos importante en este trabajo- pero que unidas a la alta inflación, a la no modificación del mínimo no imponible en el impuesto a las ganancias a las personas físicas, que implica que el aumento salarial acordado en paritarias será en gran parte, llevado por aquel, significan un impacto muy fuerte sobre la economía de los deudores personas físicas, con algún tipo de endeudamiento, atraídos por lo que fue hasta hace poco, la política principal del gobierno para dinamizar la economía, como fue el aliento al consumo, ya sea de bienes o de servicios. En definitiva podemos encontrar causas internas y externas en el sobreendeudamiento, lo que no podemos es ignorarlo y dejar de darle una regulación que traiga tranquilidad al sujeto que lo padece y en definitiva a la sociedad toda.

Las causas personales pueden ser irresponsabilidad de los deudores, infortunios personales o familiares, accidentes, enfermedades, etc., o causas externas como huelgas, suspensión de tareas, despidos etc. A ello debemos agregarle un elemento determinante que es la sociedad de consumo, la que predomina hoy en nuestros días, y sobre la cual permanentemente nos está alertando Su Santidad el Papa Francisco en su llamado de austeridad. Hoy se llama a este fenómeno con un eufemismo “la democratización del crédito”: Acceso al crédito a sectores sin solvencia suficiente, a través, fundamentalmente de las tarjetas de crédito otorgadas por las cuentas sueldo, y atracción de sujetos a la insolvencia. En el análisis no podemos marginar, el abandono del estado de bienestar y la renuncia del estado a espacios que les son propios, tales como la excelencia en la educación, o la prestación del servicio de salud, debiendo el consumidor asumir estos costos y recurrir al crédito a veces para costearlo. Así aparece la situación de los excluidos del crédito formal, donde las financieras, con los excedentes de fondos, otorgan los créditos subprime, - con una solvencia por debajo de la óptima,- y con una mayor tasa de interés, estos son créditos predatorios, que tiene como verdaderas víctimas a los consumidores. Se ha ingresado a la era de la Sociedad de consumo de adquisición de los distintos bienes en cuotas, con una gran política de estimulación de los gobiernos, creyendo apostando a un mayor crecimiento como signo de bienestar. Ahora bien no hay consumo sin crédito, lo que provoca que se acceda al crédito con menores requisitos, provocando todo ello la problemática social del sobreendeudamiento.

EFFECTOS DEL SOBREENDEUDAMIENTO.

El sobreendeudamiento, como lo decíamos anteriormente, provoca un verdadero fenómeno de caos social, en tanto el mismo no solo recae como enfermedad individual sino que se contagia a la

familia y con ella a la sociedad toda.

El mismo impacta en el consumidor: a) Se reduce el incentivo de la persona deudora para mantenerse como miembro productivo de la sociedad. b) Ingresa en un estándar de vida de presiones, acosamiento de los acreedores, que influye directamente en su forma de relacionamiento. c) Consecuencia de ello, la inseguridad económica produce un verdadero costo humano para la sociedad. La constitución de 1994 da verdadera importancia al Derecho del consumo, colocando la relación del mismo como centro del sistema económico. Antes, ser pobre implicaba estar sin trabajo, hoy es el consumidor expulsado del mercado.

Los pilares del sistema de consumo han sido: 1) La publicidad, construyendo una realidad óptima a la que el ciudadano debe aspirar para ser feliz 2) La moda, donde se instala el disparador de la obsolescencia, de la definición de los bienes durables e inútiles, 3) Modificación en el lenguaje: a la deuda se le llama crédito, al consumo, tener libertad de acción, para tener libertad de acción hace falta consumir, para ello se debe tener más dinero, y se recurre al crédito, y al sobreendeudamiento.

LA NECESIDAD DE ESTA REGULACION

La doctrina ha venido sosteniendo que en la República Argentina es necesaria una ley que prevea y regule una “quiebra” especial para los consumidores, toda vez que de aplicárseles la ley 24.522 de Concursos y Quiebras, sus efectos particulares afectarían gravemente los derechos humanos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Nacional y en los diversos Tratados Internacionales con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75 inciso 22 de la Ley Fundamental.¹ Así, el mencionado autor sostiene que la aplicación de la ley 24.522 a los consumidores implica lisa y llanamente una violación al derecho a una vivienda digna, al derecho a la intimidad- inviolabilidad de correspondencia, derecho al trabajo y a la libertad de circulación.²

En relación al derecho a una vivienda digna que se ve afectado a raíz de la aplicación de la ley 24.522 a los consumidores, el desapoderamiento como efecto particular implica una violación al mismo. Así lo ha resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rinaldi”³, pues en esa oportunidad la Corte priorizó el derecho fundamental a la vivienda digna por encima del derecho a la propiedad de los acreedores, por considerar que los hogares de los consumidores estaba en riesgo de ejecución en virtud de la crisis económica y social por la que atravesó la Argentina en los años 2001-2. Y agrega que “La Constitución, al tutelar a los consumidores, obliga a sostener una interpretación coherente del principio protectorio, que en el caso se refiere, concretamente, al problema del sobreendeudamiento “La regulación del sobreendeudamiento, tomando de esa forma el nombre, implica no solo avanzar con una regulación especial, ágil, dinámica, y sencilla, sino también eliminar institutos que contemplados en la ley 24.522 implican una verdadera violación de garantías constitucionales, de protección a las personas. Efectivamente, entre ellos podemos mencionar: 1) Interceptación de la correspondencia, 2) El derecho al trabajo; 3) El derecho a la libre circulación.

Respecto al primero, si bien en algunos casos se han encontrado a través de la correspondencia

1 Cfr. REICHMAN, Matías, Quiebra de los consumidores: exigencia constitucional de su regulación, El Derecho, Buenos Aires, 2010, pág. 1

2 Cfr. Op. Cit. REICHMAN, pág. 2-3

3 Cfr. CSJN, “Rinaldi, Francisco Augusto y otro c. Guzmán Toledo, Ronal Constante y otra s/ Ejecución Hipotecaria” Fallos 330:855

activos ocultos, esto resulta violatorio de garantías constitucionales y de derechos humanos cuando se le aplica a las personas físicas. En relación al derecho de trabajar, no resulta a nuestro criterio posible aplicar las inhabilitaciones previstas por la ley 24.522 a los sujetos que proponemos como destinatarios de este proceso legal. Las inhabilitaciones implicarían en muchos casos, aunque no en todos, que no podrían ejercer algunos trabajos que pueden ser perfectamente su medio de vida. Que el trabajador no haya administrado correctamente su patrimonio personal, o que esté en estado de quiebra por causa de determinadas circunstancias, no implica de ninguna manera que no pueda desempeñar correctamente su tarea profesional, dándole al concepto profesional en un sentido amplio; finalmente el derecho a la libre circulación, también resulta improcedente de aplicar en estos casos, donde el objetivo de la ley debe ser darle una rápida solución a la persona sobreendeudada, y no cargarla con mayores agobios, del que naturalmente deberá llevar frente a esta situación, y que nos recuerda a los orígenes de la quiebra.

(PRE)PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, sancionan con fuerza de Ley.

RÉGIMEN DE SALVATAJE DEL SOBREENDEUDAMIENTO PARA PEQUEÑOS DEUDORES

Título I

Régimen de Sobreendeudamiento para Pequeños Deudores

ARTÍCULO 1°.- Creación. Crease el Régimen de salvataje del Sobreendeudamiento para Pequeños Deudores, el que se regirá por esta ley.

Título II

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 2°.- Sujetos comprendidos. Serán sujetos comprendidos en esta ley toda persona física que tenga domicilio en el territorio nacional.

A los efectos de esta ley, se entenderá por pequeño deudor a aquella persona física cuyos ingresos mensuales no superen los veinte salarios mínimos vitales y móviles, y sus pasivos no superen el trescientos por ciento de sus ingresos mensuales, normales y habituales.

También podrá ser solicitado por un comerciante cuyo pasivo denunciado no alcance la suma equivalente a los treinta salarios mínimos, vitales y móviles.

ARTÍCULO 3.- Estado de sobreendeudamiento. El régimen de la presente ley será aplicable para todas aquellas deudas exigibles y a vencer originadas, pero no limitadas, por el consumo individual o familiar, obligaciones fiscales u obligaciones asumidas como, garante o deudor solidario.

ARTÍCULO 4.- Juez competente. Corresponde intervenir en estos procesos al juez con competencia comercial del lugar del domicilio actual del deudor.

ARTÍCULO 5.- El presente proceso se inicia a instancia del deudor, solicitando se aplique el presente régimen ante el Juez competente.- Inmediatamente de presentada la misma, el juez deberá ordenar el cese de las medidas cautelares que le denunciara el deudor que tuviere trabadas sobre su patrimonio. La petición e incorporación a los procesos contemplados por la presente ley, por

parte de los sujetos legitimados para ello, no será causal de sanción laboral alguna, sea su empleo publico o privado, ni tampoco, impedimento para acceder a los mismo, salvo que fuera declarada judicialmente su mala fé.

ARTÍCULO 6.- La Sindicatura que se desempeñe en el presente proceso, será la designada de la lista B que establece el artículo 253.

ARTÍCULO 7.- Elección del síndico. Recibida la solicitud por parte del deudor, el juez procederá a fijar audiencia dentro de los próximos tres días para sortear al síndico. Este deberá manifestar si acepta o no el cargo dentro de los dos días de efectuada dicha audiencia.

ARTÍCULO 8.- Opinión del Síndico. A los fines de determinación del procedimiento a seguir, producida la solicitud y aceptado el cargo por parte del síndico, el Juez pedirá la opinión de este último.

A. Si el síndico estimare que el deudor posee activos de conveniente realización o su situación económica y financiera es remediable, procederá a solicitar al juez la inmediata apertura del procedimiento de conciliación extrajudicial, continuando su actuación hasta la homologación del acuerdo o de la propuesta propiciada por ella, de corresponder. En la resolución que dicte el juez declarando la procedencia del procedimiento de conciliación extrajudicial, deberá fijar, además, las fechas en las que el síndico deberá reunirse con el deudor y los acreedores denunciados para intentar un acuerdo entre ellos, como así también la fecha en la que se debe presentar el acuerdo extrajudicial o el plan de medidas propuesta por el síndico, si correspondiere, para su eventual homologación.

B. Si el síndico estimara que el deudor tuviere pocos activos realizables, o su realización fuese antieconómica, o se encuentre en una situación económica irremediamente comprometida de seguir cualquier medida que disponga; deberá emitir opinión fundada y razonada al juez competente en la que establecerá los motivos por los cuales se recomienda se aplique al deudor el trámite de restablecimiento personal regulado en la presente ley. La opinión del síndico podrá estar sujeta a revisión a pedido del propio deudor ante el mismo, pero en caso de ser rechazado su pedido, este será irrecurrible.

En todos los casos, el síndico deberá pronunciarse acerca del grado de responsabilidad en que, directa o indirectamente, los acreedores incurrieron para que el deudor se halle en la situación económico financiero que origino la aplicación de la presente ley. Cuando la responsabilidad del acreedor haya contribuido en forma significativa y determinante a la situación del deudor anteriormente mencionada, el juez podrá disminuir proporcionalmente el crédito según el grado de responsabilidad que determine el síndico.

ARTÍCULO 9.- Resolución Judicial. Dentro de los 10 días de pronunciado el síndico, el juez dictará una resolución en la que fijará el procedimiento a seguir, y se notificará lo resuelto al deudor, al síndico, a los acreedores denunciados y mandará a publicar edictos por 2 (dos) días en el Boletín Oficial y en los medios gráficos y / o electrónicos que considere. Detallará las partes, el juez y el procedimiento resuelto.

[Buena Fe] La buena fe del deudor se presumirá, a no ser que sea desvirtuada por quien la niegue, siempre que sea parte del proceso o quien demuestre que tenga un interés legítimo, y podrán hacerlo en cualquier etapa del proceso, hasta la homologación del acuerdo. Dicha presentación no interrumpirá ni paralizará las actuaciones que hubiese fijado el síndico para llevar a cabo la conciliación extrajudicial, estando condicionado el eventual acuerdo con acreedores o propuesta

del síndico que no se declare la mala fe del deudor.

El juez decidirá mediante resolución fundada dentro de las 72 horas de presentado el pedido y su decisión podrá ser recurrida en los 3 días siguientes, debiendo, de así proceder, otorgarse en relación y con efecto devolutivo.

Declarada la mala fe del deudor, el juez ordenará el cierre del procedimiento y mandará a archivar las actuaciones.

Título III

Del procedimiento de conciliación extrajudicial

ARTÍCULO 10.- Reunión Conciliatoria. En la fecha fijada para la reunión conciliatoria entre el deudor y sus acreedores, se negociará y elaborará un plan de pagos, el que no podrá postergar el pago de la deuda por un plazo superior a los siete años. La negociación deberá llevarse a cabo a la luz del principio de buena fe.

El contenido del plan podrá ser fijado libremente por las partes, con la estricta vigilancia del síndico, pero deberá contener siempre una regulación de honorarios de los letrados intervinientes del deudor. El síndico podrá, en todo momento, opinar acerca de la conveniencia o no de las propuestas realizadas.

ARTÍCULO 11.- Plan de medidas. Si no se llegara a un acuerdo en la reunión conciliatoria, el síndico deberá realizar un plan de medidas de saneamiento dentro de los cinco días posteriores al fracaso de la reunión, las que exclusivamente consistirán en: quita; espera; ejecución por subasta de bienes gravados o no; otorgamiento de garantías; venta o entrega de bienes; refinanciación con un plazo no superior a 7 años y reducción de la tasa de interés.

El juez podrá controlar la regularidad del plan de medidas al momento de homologar. El deudor o los acreedores podrán recurrir dicho plan de medidas al juez dentro de los cinco días de su notificación.

En caso de proceder la ejecución por subasta de bienes o venta o entrega de bienes, se aplicará la forma de realización establecida en el artículo 15 y siguientes, en lo pertinente.

ARTÍCULO 12- Homologación judicial. Si hubiere logrado un acuerdo en la reunión conciliatoria, o fracasada esta y hecho el plan de medidas correspondiente por el síndico, este último deberá en todos los casos remitir inmediatamente las actuaciones correspondientes al juez que interviene a los fines de homologación.

Si el juez homologare el plan de medidas, estas serán oponibles al deudor y todos los acreedores cuyos créditos fueron incluidos en la negociación, hayan o no asistido a ella.

Homologado el acuerdo o el plan de medidas, en su caso, el juez regulará los honorarios de los profesionales intervinientes.

ARTÍCULO 13.- Declaración de cumplimiento. El cumplimiento del acuerdo o del plan de medidas será declarado por resolución emanada del juez que intervino en el proceso de sobreendeudamiento, a instancia del deudor y previa vista al síndico.

ARTÍCULO 14.- Duración. A todos los efectos de este título, el tramite no podrá durar más de 6 meses. En el caso en que durase más, el juez podrá imponer, previa petición de parte, una multa del 0.5% del pasivo denunciado por cada día de retardo a la parte culpable. Si fuere algún acreedor, se le descontará de su crédito y se le imputará al capital. Si fuere el deudor, dicho

porcentaje generará un crédito a favor de entidades no lucrativas que tengan por fin la promoción de la educación en los pueblos rurales. Y si fuese imputable al síndico, será excluido de la lista de síndicos por el término de dos años.

Título IV

Del Restablecimiento Personal

ARTICULO 15- El procedimiento de restablecimiento personal del deudor se sigue exclusivamente por ante el Juez interviniente.

ARTÍCULO 16.- Enajenación de Bienes. A los diez días de realizada la citación del artículo 14 de esta ley, el juez ordenará la enajenación de los bienes del deudor, con excepción de los inembargables, los de antieconómica enajenación, la sede de su actividad, los resguardados por leyes especiales, y el inmueble del deudor cuando constituya su única vivienda u hogar, aunque no se encuentre inscripto como bien de familia.

El método de enajenación será el que mejor considere el enajenador luego de los tres días de aceptado el cargo, según las circunstancias especiales de cada caso y sin perjuicio de lo establecido en el último párrafo del artículo 14 de esta ley.

ARTÍCULO 17.- Extinción de deudas. Si del producido de los activos no alcanzare para pagar los créditos contra el deudor, se procederá al prorroateo en el siguiente orden:

- 1. Se deberán pagar los gastos del proceso y los honorarios del abogado del deudor, del síndico y enajenador;*
- 2. El saldo se dividirá por la cantidad de acreedores denunciados y presentados. En caso de existir créditos con privilegios, se aplicará lo dispuesto en el régimen de privilegios de la ley 24.522 de Concursos y Quiebras y sus modificatorias.*

Hechas las divisiones anteriores y pagadas las deudas, el juez dictará una resolución en la que declarará extinguidas todas las deudas que tuviese el deudor, salvo las originadas por créditos alimentarios, reparaciones pecuniarias y multas fijadas judicialmente, no pudiendo ningún acreedor reclamar en el futuro todo o parte de su crédito impago, cuando sean créditos de fecha anteriores a la promoción del proceso.

Título V

De la Sindicatura

ARTÍCULO 18.- Funciones. El síndico tendrá las siguientes funciones específicas:

A. Citar a los acreedores denunciados por el deudor para que denuncien los datos relativos a sus créditos dentro del plazo de diez días antes de la reunión conciliatoria con el deudor fijado en la resolución judicial del artículo 8 de esta ley. Si no denunciaren tal información en la fecha fijada, el crédito se tomará tal cual lo denunció el deudor;

B. Invitar a que las partes, en la reunión conciliatoria fijada en el artículo 8 de la presente ley, logren un acuerdo sobre el modo de afrontar la situación de sobreendeudamiento del deudor. Cuando la situación lo amerite, podrá disponer de cuartos intermedios, los que no podrán exceder de 2 días entre cada uno, siendo el máximo cuatro cuartos intermedios;

C. Fijar una suma estimada para que el deudor pueda afrontar los gastos corrientes familiares, tales como gastos de electricidad, gas, agua, alimentos, escolaridad y seguro de salud. Deberá

reservar una suma razonable en concepto de pago de honorarios a los profesionales intervinientes del deudor;

D. Escuchar a toda persona que aporte datos útiles para el trámite, siempre que intervenga gratuitamente;

E. Citar a los garantes del deudor o codeudores, si los hubiere;

F. Solicitar fundadamente al juez competente que suspenda todos

Los procedimientos de ejecución contra el deudor, salvo los iniciados por créditos alimentarios. Si el juez estuviere de acuerdo, dictará aquella suspensión dentro de las 48 horas de presentado el pedido, por un término máximo de 9 meses;

G. Realizar y confeccionar un plan de medidas para paliar el sobreendeudamiento del deudor cuando las partes no arribaren a una conciliación entre ellas. Este plan de medidas será vinculante;

H. Remitir las actuaciones al juez competente, y emitir todo tipo de opinión que el juez le requiera para llevar a cabo los fines establecidos en la presente ley.

Título VI

Disposiciones Complementarias

ARTÍCULO 19º.- Remisión. Aplíquense las siguientes disposiciones de la ley 24.522 de Concursos y Quiebras, con las modificaciones pertinentes que se detallan a continuación:

A. Artículo 7, 8, 9, 10, 12, 31 último párrafo, 261, 273 y 278;

B. En relación a la elección de síndico, los artículos 251, 252, 254, 255, 256, 257 y 258, en lo pertinente.

C. Artículo 11 inc. 1, 2, 3 y 5. Del inciso 2º, deberá explicar las causas concretas por las cuales se llegó al estado de sobreendeudamiento y la época en que se produjo. En relación a los incisos 3 y 5, se aplicarán los requisitos del pequeño concurso.

ARTÍCULO 20º.- Fecha de aplicación. La presente ley entrará en vigencia luego de los treinta días corridos de publicada en el Boletín Oficial.

Todos los deudores que se hayan presentado en concurso preventivo pero todavía no se haya decretado a la fecha de publicación de esta ley, podrán incorporarse a lo establecido en este régimen solicitándolo al juez interviniente dentro de los diez días hábiles de publicada la presente ley.

Sin perjuicio de ello, los juzgados intervinientes tendrán el plazo máximo de 180 días corridos, suspendiendo las actuaciones, para adaptar y preparar sus estrados para la correcta y eficaz aplicación de esta ley.

ARTÍCULO 21º.- Período de inhibición. El deudor no podrá presentar una nueva petición para el sometimiento al régimen de esta ley hasta después de haber transcurrido el plazo de tres años contados a partir de la fecha de cumplimiento del acuerdo o plan de medidas, o cierre del proceso de restablecimiento personal o rechazo de solicitud por mala fe del deudor.

ARTÍCULO 22º.- Registro Nacional. Créase un Registro Nacional de Personas Sobreendeudada, a fin de tomar nota de los procedimientos reglados por la presente ley que tramiten ante los magistrados de cualquier jurisdicción, nacional o provincial, los cuales remitirán a éste dentro de

los tres días de conocida la causa la información, como así también las modificaciones relevantes que se produjeran con posterioridad, conforme las especificaciones que requiera la reglamentación.

ARTÍCULO 23º.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá reglamentar el funcionamiento y organización del Registro anteriormente aludido, en un plazo máximo de 180 días corridos de publicada la presente ley en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 24º.- El presente proceso se inicia a instancia del deudor, solicitando se aplique el presente régimen ante el Juez competente.

ARTÍCULO 25º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.