



CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA
DIRECCIÓN GENERAL

XLIX^a Legislatura
Segundo Período

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

Carpeta 319/2020

Distribuido: **484/2021**

6 de abril de 2021

REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS DE PERSONAS FÍSICAS

Procedimiento

Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por los señores Senadores Guillermo Domenech, Raúl Lozano y Guido Manini Ríos



Cámara de Senadores
PARTICULAR

CAMARA DE SENADORES	
Recibido a la hora	18:15
Fecha	2/10/2020
Carpeta N°	319 2020
ASUNTO	148272

Montevideo, 02 de octubre de 2020.

Señora Presidente de la Cámara de Senadores.

Esc. Beatriz Argimón.

Presente.

De nuestra mayor consideración:

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 168 del Reglamento de Cámara de Senadores, elevamos a usted a efectos de presentar el Proyecto de Ley de Procesamiento de reestructuración de deudas de personas físicas, con su Exposición de Motivos.

Sin otro particular, saluda muy atentamente,

General de Ejército Guido Manini Ríos

Senador de la República.

Dr. Guillermo Domenech.

Senador de la República.

Coronel Raúl Lozano Bonet

Senador de la República.



Cámara de Senadores
PARTICULAR

PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO DE REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS DE PERSONAS FÍSICAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1) En los últimos años han proliferado en Uruguay empresas financieras que ofrecen préstamos con facilidades de acceso, tarjetas de crédito que se brindan a personas que figura en el Clearing, tendientes a incentivar el consumo a través del financiamiento. Si bien la esencia de esas medidas es estimular la demanda interna para impulsar con ella la producción y el empleo, a menudo esos objetivos entran en contradicción con otro objetivo mayor: el bienestar. Efectivamente, desde el momento en que las entidades financieras y administradoras de créditos comenzaron a tener como centro de su negocio al consumidor, se registró un fuerte crecimiento en los créditos al consumo. Si bien esas asignaciones permitieron sobre impulsar la economía, poco se reparó en un factor esencial: el costo financiero promedio de ese esquema de financiamiento resulta generalmente excesivo para los individuos que los reciben, generando elevados niveles de endeudamiento en miles de personas con escaso patrimonio. Las consecuencias de esa problemática tienen alto impacto en la sociedad, ya que afecta a la célula central de toda la comunidad, la familia, y restringe los derechos fundamentales de los individuos, como es la posibilidad de llevar adelante una vida digna. La ley 18.387 que regula la situación concursal en Uruguay no contempla a las personas físicas comunes, solo a aquellas que realizan actividad empresarial, quedando un importante conjunto de uruguayos que están sobre

endeudados, viviendo la angustia permanente de estrategias de cobro que rayan en la amenaza por intermedio de recuperadoras de crédito que literalmente los acosan. Estas personas sufren una especie de muerte civil ya que ni siquiera pueden arrendar un bien o encontrar trabajo debido a su inscripción en el clearing o en el registro de deudores categorizados por el Banco Central del Uruguay.

2) La sociedad se plantea cuáles son las causas y las consecuencias de esta situación de endeudamiento y para responder a dichos cuestionamientos es necesario describir el fenómeno y sus modalidades. El endeudamiento de una persona física, generalmente un consumidor, que carece de patrimonio solvente, puede ser originada por diferentes factores: algunos vinculados a un entorno financiero que solo busca ganancias elevadas y rápidas como son los altos intereses permitidos y su capitalización, así como la posible exigibilidad anticipada del saldo adeudado y no vencido; otros derivados de un contexto económico y social no siempre favorable para los deudores; y otros relacionados con imprudencias propias del tomador del crédito.

Por dichos fundamentos y en la medida en que el deudor insolvente desinformado es a menudo también víctima de políticas económicas y sociales erráticas y un sistema financiero, que al no estar lo suficientemente regulado, busca su negocio desentendiéndose del bienestar de la población, es que urge crear medidas de prevención del estado de insolvencia y una salida del mismo para volver a formar parte del mercado de consumo.

Lo cierto es que la gran mayoría de uruguayos sin activo, que solo cuentan con su salario, se encuentran acorralados y muchas veces embargados ante el incumplimiento en el pago de sus obligaciones.

Una causa del problema es la sobre oferta crediticia, lo que hace que los individuos accedan en forma casi irreflexiva al crédito, pero tampoco podemos dejar de mencionar que esta situación se puede originar por el desempleo o graves situaciones familiares. -

Ante esta realidad, en especial en épocas de crisis, es imperiosa la creación de un instrumento procesal eficaz tanto para el deudor, que enfrenta esta

situación de sobreendeudamiento que no le permite honrar sus obligaciones, como para el acreedor que solo perjudica al deudor, pero no recupera su crédito.

Como ha sido plasmado en el informe sobre "consumer debts" de Insol International, el endeudamiento provoca consecuencias socio psicológicas a las personas, que por largo tiempo fueron subestimadas y que juegan un rol fundamental en el mercado de consumo.

3) Se han podido constatar los serios problemas que genera la falta de una regulación especial cuando quien se encuentra en estado de insolvencia resulta ser una persona física que carece de bienes o sólo cuenta con un ingreso fijo. Pese a que resultan escasas las investigaciones que permitan comprobar los resultados o consecuencias de estos pedidos de concurso, en los países en que se han implementado, su funcionamiento ha sido valorado como beneficioso. -

En Argentina la ley concursal incluye a las personas físicas sin exigirle actividad profesional, habiendo sido objeto de críticas en función a la distinción entre la persona física y la jurídica lo cual requiere de procesos diferenciados. Este reproche se acentúa aún más cuando comenzamos a encontrarnos con "consumidores", empleados y/o profesionales sobre endeudados que recurren a diario a los órganos jurisdiccionales a fin de encontrar una solución a su problema de insolvencia.

Los jueces argentinos con un fin pragmático o consecuencialista fijan como requisito previo a la resolución de quiebra la existencia de bienes que deberá ser denunciada por el deudor en caso de que estemos frente a una quiebra voluntaria, o bien proveen medidas de búsqueda o indagación por parte del acreedor para las quiebras necesarias. Se observa en la jurisprudencia argentina el rechazo de quiebras sin activos o con escaso valor, fundando su decisión en la mala fe del deudor o que resultaría instar a un procedimiento inconducente, desvirtuándose el alcance y los fundamentos de la regulación del período de sospecha creado por la ley.

En este sentido, ante un activo insuficiente para hacer frente al pago de los pasivos, provoca una gran incertidumbre en los acreedores con respecto a la cancelación de sus créditos, desatándose entre ellos “una especie de ‘carrera’ por cobrar primero, en la que se procura ejecutar el patrimonio del deudor y recibir su pago con la mayor celeridad posible, es así como los procesos de ejecución ordinaria devienen injustos, ya que no cabe dudas que un acreedor financiero cuenta con mayores recursos, tanto legales como económicos para iniciar antes que los demás sus respectivos procesos de ejecución, sacándole el mejor provecho al reducido patrimonio del deudor.

Como consecuencia de ello, la doctrina ha considerado que el derecho concursal encuentra su justificación en la teoría del “common pool” tratando de evitar el apresuramiento de algunos acreedores para llegar a cobrar sus créditos sobre los bienes del deudor, en perjuicio de los restantes acreedores.

4) En suma, la quiebra es un procedimiento de liquidación, por lo que, la inexistencia de bienes implicaría un proceso inútil. Ahondando respecto a los argumentos de los que rechazan el pedido de quiebra cuando al inicio del proceso se confirma la inexistencia de bienes para liquidar, visualizamos con claridad una necesaria y pronta creación legislativa que contemple un procedimiento específico para dar solución al endeudamiento de las personas físicas en insolvencia por inexistencia o insuficiencia de bienes. El deudor tiene derecho a quebrar. Pero aún las quiebras para las personas físicas reguladas en la ley de concursos y quiebras argentina es infructuosa cuando se carece de bienes para liquidar, ya que no satisface los intereses de los actores intervinientes y resulta ser un dispendio jurisdiccional, puesto que de la compulsas de expedientes realizada en la investigación, el resultado obtenido ha sido que, en muy raras ocasiones se localizan bienes, por lo que las quiebras son clausuradas por falta de activos.

Entendemos que se deben seguir ciertos lineamientos para lograr un equilibrio razonable y justo:

A) Valorar la conducta del sujeto considerando las acciones u omisiones llevadas a cabo por éste con el fin de prevenir ciertos hechos y conductas culpables del deudor. El procedimiento estaría reservado al deudor diligente y de buena fe. Entendemos que esta solución desalentará definitivamente a aquellos deudores de mala fe que han dañado el sistema, generándose una nueva conciencia respecto del cumplimiento de las obligaciones. Para ello se tendrá que distinguir a quien se encuentra en situación de insolvencia inculpable, de aquél cuyo sobreendeudamiento es consecuencia de culpa o dolo.

B) La propuesta a fin de cancelar la deuda podrá diferir entre las distintas clases de acreedores. Existe cierta responsabilidad por parte de las empresas financieras o comerciales al atraer a las personas a tomar créditos, a través de publicidad disuasiva y convincente y con ello contribuyen al endeudamiento, como concausa del problema actual.

C) Dado que ciertas empresas han determinado que la incobrabilidad no es un problema sino un gasto más, que puede ser cuantificado con precisión y que normalmente se incluye como un "costo" del bien o servicio. A su vez, se crea un seguro que se adiciona al precio de venta o préstamo, por lo que coincidiendo con la jurisprudencia y doctrina brasileña podemos concluir que alguna responsabilidad debe asumir quien contribuyó a provocar la crisis patrimonial individual. Es así que procuramos que se conceda al deudor, o en su caso la imponga el Tribunal, una propuesta de pago que pueda resultar en alguna medida desventajosa para dichos acreedores.

Las ideas rectoras que proponemos a través de un procedimiento de "Reestructuración de pasivos para personas físicas sin activos o de escaso valor" tiene su fuente en la legislación de Nueva Zelanda, la que por su sencillez, practicidad y equidad nos parece más adecuada a la realidad nacional.

Se pretende legislar un único proceso para las personas físicas que se encuentren en estado de crisis económico-financiera que no sean titulares de bienes, o que su activo sea su única vivienda con un valor equivalente al

establecido para su incorporación como bien de familia y/o sus ingresos anuales sean menores o iguales a la suma de UI 120.000 (aproximadamente un año de 3 salarios mínimos mensuales).



Cámara de Senadores

PARTICULAR

PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO DE REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS DE PERSONAS FÍSICAS

Artículo 1. (Creación de procedimientos de reestructura de deudas). Créase un procedimiento judicial para reestructurar los pasivos de las personas físicas, el que deberá ser precedido obligatoriamente de un procedimiento conciliatorio en el ámbito administrativo.

Artículo 2. (Legitimación).

Estarán legitimados para iniciar cualquiera de los procesos mencionados en el artículo precedente el deudor, así como uno o varios de sus acreedores.

Podrán acceder a la reestructuración prevista en la presente ley aquellos deudores inculpables y de buena fe que no sean titulares de bienes o que su activo esté compuesto por una única vivienda, con un valor equivalente al establecido para su incorporación como bien de familia y/o sus ingresos anuales sean menores o iguales a la suma de UI 120.000.

Artículo 3. (Procedimiento administrativo a solicitud del deudor).

El procedimiento administrativo se entablará por parte del deudor ante el Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas dentro de los 6 meses de haber incurrido en mora en el pago de la obligación y en tal caso el deudor gozará de una presunción de inculpabilidad.

Si se entabla fuera de dicho plazo éste deberá acreditar su buena fe o falta de culpa. Con el inicio de esta etapa, se suspenderán las ejecuciones de contenido patrimonial por el término de 120 días, plazo en que se arribará al acuerdo de pagos y la suspensión regirá por el término acordado para el pago.

Artículo 4. (Requisitos).

Cuando el deudor inicia la etapa administrativa obligatoria, deberá denunciar a sus acreedores indicando montos, causa, vencimientos y domicilio, así como la existencia de codeudores, fiadores o terceros obligados. En dicho listado deberá informar los acreedores con procesos judiciales iniciados.

El Área de Defensa del Consumidor convocará a una audiencia dentro del plazo de 45 días, a la que se citará al deudor y los acreedores denunciados. En la misma se intentará conciliar a las partes respecto de los adeudos proponiendo quitas y/o esperas. Dichos acuerdos deberán reservar un ingreso mínimo al deudor para su sustentación, el que no podrá ser inferior al 70% de sus ingresos nominales cuando los mismos no superen el equivalente a 4 salarios mínimos mensuales y si los superaren, la reserva será del 60%. Las propuestas podrán asimismo provenir del deudor o de los acreedores.

Artículo 5.

(Procedimiento administrativo a solicitud del acreedor). Si el procedimiento administrativo fuese iniciado por uno o varios acreedores se deberá notificar al deudor, intimándosele por un plazo de 15 días a fin de que denuncie a sus acreedores, indicando montos, causa, vencimientos y domicilios. Vencido el mismo se convocará a la audiencia prevista en el artículo anterior.

El Área actuará como facilitadora teniendo la función de aconsejar al deudor y/o a los acreedores para lograr una propuesta satisfactoria que sea de efectivo cumplimiento, de acuerdo a la realidad económica del deudor.

Artículo 6. (Mayorías).

Para la aprobación del plan de pagos, se requerirá de la mayoría absoluta de acreedores que representen las dos terceras partes del pasivo denunciado. Obtenida la misma se celebrará el "Acuerdo de Reestructuración Extrajudicial", el que constituirá título ejecutivo.

Artículo 7. (Procedimiento judicial).

El deudor o los acreedores, hayan participado o no del procedimiento extrajudicial, podrán entablar el proceso judicial ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia Civil o Juzgados de Paz, de acuerdo al monto del pasivo por concepto de capital o precio inicial.

El plazo para iniciar la acción de reestructura será de 6 meses a contar desde la fecha del acta que labrará el Área de Defensa del Consumidor al finalizar la audiencia por falta de acuerdo; en caso de incumplimiento dicho plazo se contará a partir de la mora.

Cuando se invoque la nulidad del convenio de reestructura por parte del acreedor denunciado o no, que demuestre sumariamente tener un crédito líquido y exigible, el plazo para iniciar el proceso judicial será de 10 días desde el conocimiento del "Acuerdo de Reestructuración Extrajudicial" y podrá fundarse en omisiones o exageraciones del activo o pasivo.

Artículo 8. (A solicitud del deudor).

El deudor que solicite la reestructura judicialmente deberá presentar un plan de pagos, respetando los requisitos previstos en el artículo 4 de la presente ley.

Se designará un Contador a efectos de ilustrar al Magistrado sobre la viabilidad de la propuesta de pago y el cumplimiento de sus requisitos, siendo fijados sus honorarios por el Juez de la causa de acuerdo a la complejidad del caso, y éstos serán de cargo de los acreedores.

Artículo 9. (Mayorías).

Para la aprobación del plan de pagos, se requerirá la mayoría prevista en el Artículo 6. Obtenida dicha mayoría se labrará acta con el "Acuerdo judicial de Reestructuración de Pasivos de Personas Físicas".

Ante el incumplimiento por parte del deudor del acuerdo celebrado, los acreedores tendrán derecho a iniciar y/o continuar con las acciones legales que le asisten.

Artículo 10. (A solicitud de uno o varios acreedores).

Si el procedimiento es iniciado por uno o varios acreedores, el Juez, previo a todo trámite, intimará al deudor a dar explicaciones en el término de 15 días y a formular una propuesta de pago. Presentado el plan de pagos o en su caso vencido el plazo, el Juez asesorado por el contador designado, calificará la conducta del deudor como culpable o inculpable dentro del plazo de 15 días.

Vencido el plazo señalado en el inciso anterior, y si la calificación es de inculpable, citará a las partes a una audiencia dentro del plazo de 30 días a fin de que el deudor pueda negociar con sus acreedores y obtener las conformidades requeridas para lograr el “Acuerdo de Reestructuración Judicial”.

Artículo 11. (Etapa conciliatoria).

En el supuesto de que no se obtengan las conformidades en la audiencia, el Juez analizará las posturas y explicaciones que brindará cada uno de los presentes e intentará acercar las posiciones.

Artículo 12 (Propuesta judicial).

Si en la audiencia fracasa la conciliación, el Juez con los elementos que le acercaran las partes y asesorado por el contador designado, analizará la situación económico-financiera del deudor. A tales efectos, efectuará una proyección de los ingresos del deudor y presentará en un plazo de 10 días a consideración de los acreedores una propuesta de pago. Podrá asimismo formular distintas formas de cancelación de la deuda, teniendo en cuenta las características de la misma y de los titulares de los créditos, tomando en consideración muy especialmente la responsabilidad en que haya incurrido el acreedor en el otorgamiento del crédito.

Artículo 13. (Límites a la propuesta judicial).

La propuesta no podrá ser inferior al pago del 40% de la deuda, no pudiendo las cuotas superar el 30% de los ingresos mensuales del deudor, salvo expresa conformidad del mismo.

Artículo 14 (Acuerdo judicial forzoso).

Si el deudor y los acreedores no logran llegar a un acuerdo, el juez impondrá un “Acuerdo Judicial Forzoso” que será obligatorio para las partes comparecientes o no, si hubiesen sido denunciadas y citadas a la audiencia que se llevara a cabo a tales efectos. Tal acuerdo contendrá lo que, a criterio del Juez, resulte de factible cumplimiento por el deudor.

Artículo 15. (Modificaciones al acuerdo).

El acuerdo impuesto por el Tribunal podrá ser revisado y mejorado cuando las condiciones e ingresos del deudor, así lo permitan.

Dicha revisión podrá ser solicitada por los acreedores que representen como mínimo el 25% del monto del pasivo verificado. Los peticionantes tendrán que acreditar la “mejora de fortuna” del deudor y proponer un nuevo acuerdo que será puesto a consideración del Juez, quien decidirá si lo impone como mejora de lo antes aprobado. La tramitación de la propuesta modificativa no suspenderá el pago de lo acordado originalmente.

Artículo 16 (Impulso procesal).

El control del cumplimiento del acuerdo e impulso del proceso estará a cargo de las partes.

El Juez, finalizado el procedimiento, comunicará al Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas el resultado del procedimiento de reestructura o de modificación.

Artículo 17 (Inhabilitación del deudor).

El deudor quedará inhabilitado desde la fecha del acuerdo voluntario o forzado y hasta la cancelación de la deuda, no pudiendo entablar un nuevo procedimiento hasta tanto hayan transcurrido 2 años de la extinción de las deudas que fueran objeto de un acuerdo anterior.

Artículo 18 (Registro de Procedimiento de Reestructuración de Pasivos de Personas Físicas Endeudadas).

Créase en el Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas un "Registro del Procedimiento de Reestructuración de Pasivos de Personas Físicas Endeudadas" donde se asentarán los siguientes datos:

Nombre, documento y domicilio del deudor.

Nombre, documento y domicilio de los acreedores denunciados.

Monto de las deudas.

Fecha de inicio del trámite.

Solución a la que se arribó.

Condiciones y forma del Acuerdo judicial o sus modificaciones, si lo hubiere.

Extinción de adeudos por la concesión culpable de créditos.

Rehabilitación del deudor.

Artículo 19. (Rehabilitación).

Una vez cumplido el acuerdo o transcurrido un plazo de 5 años desde que el deudor incumpla y habiendo hecho efectivo el pago de por lo menos el 50% de la deuda reestructurada, quedará rehabilitado, liberándose de las deudas, las que quedarán extinguidas de pleno derecho, pudiendo éste solicitar la inscripción en el Registro del Procedimiento de Reestructuración de Pasivos de Personas Físicas Endeudadas del MEF.

Artículo 20 (Extinción de adeudos).

De acreditar el deudor que las empresas financieras han actuado con culpa al momento de otorgar los créditos, se perdonarán los adeudos, sin más trámite.

El deudor en esta situación quedará inhabilitado por 4 años de solicitar préstamos ante cualquier entidad, disponiendo su anotación en el "Registro del Procedimiento de Reestructuración de Pasivos de Personas Físicas".

Artículo 21 (Aplicación supletoria del CGP).

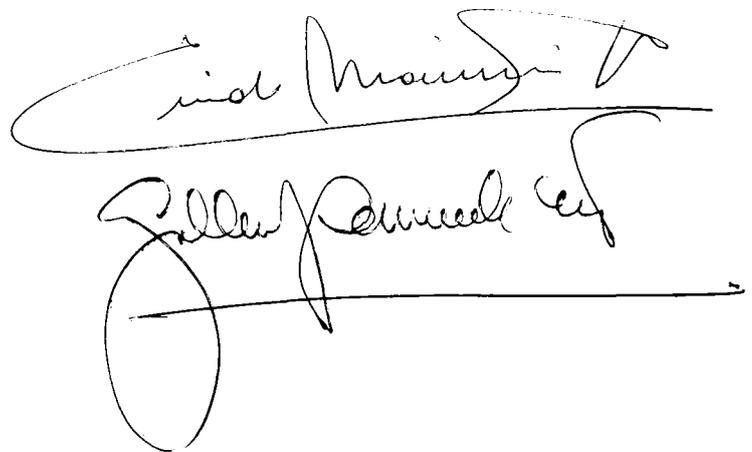
En todo lo no previsto en la presente ley, serán de aplicación las disposiciones del Código General del Proceso.

Artículo 22 (Vigencia).

La presente ley regirá para los deudores que a la fecha de su entrada en vigencia no hayan cancelado sus obligaciones. El plazo para entablar la pretensión administrativa por los deudores cuya mora se haya generado con anterioridad a la vigencia de la presente ley, se contará a partir de la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 23 (Orden público).

La presente ley es de orden público.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a final vertical stroke.A handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping horizontal stroke at the top and a large, circular loop at the bottom.