



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

**LEY MODIFICATORIA DE LA LEY DE CONCURSOS Y QUIEBRAS.
PROTECCIÓN ESPECIAL PARA CONSUMIDORES FALLIDOS.**

ARTÍCULO 1°.- Incorpórase como inciso 4 del artículo 288 de la Ley 24.522, el siguiente texto:

“4. Que el pasivo denunciado por el deudor esté constituido preponderantemente por créditos de consumo, supuesto en el que será aplicable lo establecido en el artículo 289 bis y siguientes para los consumidores fallidos pasibles de protección especial”.

ARTÍCULO 2°.- Incorpórase como artículo 289 bis de la Ley 24.522, el siguiente texto:

“Artículo 289 bis. Cuando el pasivo del concurso o la quiebra de una persona humana no comerciante esté constituido de manera preponderante por créditos de consumo, cualquiera sea su origen, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) deberá emitir un informe técnico a los efectos de discernir las responsabilidades en el estado de cesación de pagos.

Se tendrá en cuenta para la calificación como crédito de consumo lo estipulado en los artículo 36 de la Ley 24.240 y en artículo 1092 del Código Civil y Comercial de la Nación.

El informe deberá indicar quién es el deudor, acreedor o acreedores, monto del/los crédito/s indicando por separado los intereses compensatorios y punitivos, calificación del riesgo del deudor al momento de la acreditación del/los créditos. Asimismo, deberá dejar expresa constancia si el deudor se encontraba en una situación patrimonial que le impedía cumplir sus obligaciones contractuales en tiempo y forma y/o cualquier otra circunstancia que haya implicado un desequilibrio prestacional en favor del/los acreedor/es, y en particular, en relación al género, edad, nivel educativo y familiares a cargo del deudor.

ARTÍCULO 3°.- Incorpórase como artículo 289 ter de la Ley de 24.522, el siguiente texto:

“Artículo 289 ter: En los supuestos establecidos en el artículo anterior, el juez deberá evaluar el informe presentado por el BCRA y el accionar del/los acreedor/es, en particular, si ha/n incurrido en abusos en la relación de consumo, intereses superiores a las tasas fijadas por el BCRA y/o cualquier otra circunstancia que haya implicado un desequilibrio prestacional en favor del/los acreedor/es, la conducta del deudor y su situación patrimonial.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

En el caso que el/los acreedores haya/n incurrido en conductas abusivas, el juez podrá reducir o eliminar los intereses generados, disponer la pérdida de cualquier tipo de privilegio que se haya estipulado contractualmente y/o la nulidad parcial del crédito. Asimismo deberá remitir las actuaciones a los organismos de control fiscal pertinentes previa formulación de sumario administrativo en la órbita de su competencia”.

ARTÍCULO 4°.- Incorpórase como artículo 289 quater de la Ley 24.522, el siguiente texto:

“Artículo 289 quater: El rol del BCRA en cuanto a la presentación del informe del párrafo anterior, reemplaza al rol del síndico. Su actuación no generará ningún costo para el deudor.

ARTÍCULO 5°.- Incorpórase como artículo 289 quinquies de la Ley 24.522, el siguiente texto:

“Artículo 289 quinquies: Si el deudor ha actuado de buena fe de manera previa al estado de cesación de pagos, el juez deberá liberarlo del pasivo residual en un plazo no mayor a 1 año, sujeto a que el deudor continúe actuando de buena fe. Podrá también establecer una forma de pago a los acreedores que no podrá exceder de 3 años. Se entiende el sobreendeudamiento pasivo como la imposibilidad manifiesta de afrontar obligaciones con los ingresos regulares del grupo familiar; la inexistencia de activos no implica la presunción de fraude del artículo 233 de la presente ley.

En ambos casos del párrafo precedente es obligatorio para el deudor completar un curso de educación financiera.”

ARTÍCULO 6°.- Incorpórase como artículo 289 sexies de la Ley 24.522, el siguiente texto:

“Artículo 289 sexies: Son inembargables los ingresos necesarios para superar el monto establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en sus informes técnicos para superar la línea de pobreza, así como la vivienda única del deudor. Esta protección no excluye la concedida por otras disposiciones legales.”



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

ARTÍCULO 7°.- Incorpórase como artículo 289 septies de la Ley de la Ley 24.522, el siguiente texto:

“Artículo 289 septies: Las asociaciones de consumidores y las defensorías del pueblo que correspondan para actuar en el proceso concursal tienen legitimación especial como coadyuvantes necesarios.”

ARTÍCULO 8°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

DIPUTADO NACIONAL ESTEBAN PAULÓN

DIPUTADO NACIONAL PABLO FARÍAS



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Venimos a presentar el siguiente proyecto de modificación de la Ley 24522 de Concursos y Quiebras, intentando acercar soluciones para millones de personas en nuestro país que carácter de consumidores se encuentran sobreendeudados, ello en el marco de la creciente inestabilidad económica con caída del poder adquisitivo del salario¹ y aumentos sostenidos de los bienes y servicios públicos domiciliarios².

Este fenómeno de sobreendeudamiento en una economía con estanflación³ -esto es estancamiento con inflación y en alza-, la aplicación del ancla fiscal sobre los salarios, la devaluación decidida en los primeros días de la gestión libertaria y el aumento exorbitante de los servicios públicos domésticos implicó en los hechos que millones de compatriotas utilizaran sus líneas de créditos bancarias y tarjetas de crédito para amortiguar el impacto económico en sus familias, y que luego, otros actores en este *revival* de *laissez faire* se sumaran a ofrecer dinero pero con altos retornos particulares y con altos perjuicios sociales.

Según datos del BCRA, al tercer trimestre del 2025, la proporción de deudores en situación irregular del sistema financiero viene en ascenso: la categoría “con seguimiento especial” subió del 1,24% en diciembre de 2024 al 2,57% en septiembre del 2025, y la categoría “con problemas” pasó del 0,62% al 1,98% en el mismo período. Ello evidencia un deterioro en el marco de un proceso de estrés financiero familiar en curso.

¹ El 27 de mayo de 2025, el diario *Ámbito Financiero* informaba que los salarios en dólares se encontraban en niveles del año 2017 y con el poder adquisitivo en niveles del año 2011. <https://www.ambito.com/economia/los-salarios-dolares-volvieron-niveles-2017-pero-el-poder-adquisitivo-esta-10-abajo-que-pasara-2025-n6149562>

² Entre diciembre de 2023 y diciembre de 2025, la canasta de servicios públicos —que incluye electricidad, gas natural, agua potable y transporte— acumuló un alza del 561%, frente a una inflación del 185% en el mismo período, según el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), de la UBA y el Conicet. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gasto-de-las-familias-en-servicios-publicos-salto-561-en-la-gestion-milei-y-habra-mas-aumentos-en-nid22122025/>

³ La estanflación remite a un fenómeno que sucede al mismo tiempo y que implica una recesión técnica, que ocurre cuando se producen dos trimestres consecutivos de caída en el Producto Bruto Interno (PBI) real, junto con un proceso de aceleración de la inflación. Y si bien los economistas coinciden en que aún no se están dando ambas condiciones, sí se puede evidenciar una actividad económica estancada y metas con respecto a la inflación que, en el primer semestre del año, no lucen muy optimistas. <https://www.ambito.com/economia/estanflacion-puerta-economistas-evaluan-si-la-argentina-ya-transita-esa-fase-y-anticipan-lo-que-viene-2026-n6246928>



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Todas estas circunstancias descriptas implica en los hechos un proceso social de endeudamiento de personas, en su mayoría con familiares a cargo, necesitadas de dinero para la cobertura de sus necesidades básicas y de su grupo familiar inmediato, con créditos de consumo otorgados sin evaluación responsable de su capacidad de pago⁴⁵, con descuentos que dejan a las personas por debajo de la línea de pobreza e indigencia al absorber una parte importante de sus ingresos, y que en efecto, constituye un fenómeno de insolvencia social más que un caso de insolvencia personal a lo que apunta a amortiguar, en cuanto a sus efectos sociales particulares, la actual Ley de Concursos y Quiebras⁶.

En particular y sobre los descuentos directos que se realizan en los haberes de los deudores -y que se inscribe en la línea de lo que el gobierno nacional intenta como solución al sobreendeudamiento-, implica fácticamente, por un lado, la vulneración del tratamiento igualitario de los acreedores *pars condictio* implicando que unos se lleven todo y otros nada, cumpliendo con algunos compromisos a costa del incumplimiento de otros. Y por otro lado, reproduce las situaciones injustas habilitando al cobro directo en las remuneraciones y haberes de los consumidores de créditos predatorios y usureros.

En cuanto a la Ley de Concursos y Quiebras, es dable mencionar que establece en su artículo primero un presupuesto objetivo para la iniciación de estos tipos de procesos -el concurso y la quiebra-, esto es, el estado de cesación de pagos. Es, materialmente, un estado patrimonial en crisis e imposibilitado de hacer frente a las obligaciones exigibles y que exceden el mero incumplimiento.

Tales remedios jurisdiccionales en primer lugar tenían por objeto atender a la situación de las empresas y que, por reformas posteriores, se amplió hacia las personas físicas

⁴ Con la instalación de aplicaciones de billeteras virtuales como por ejemplo Mercado Pago, con líneas de crédito que poseen intereses muy superiores a lo establecido por el Banco Central de la República Argentina y que, además, se les exige la autorización del débito directo de la cuenta virtual del consumidor previo al otorgamiento del crédito.

⁵ La doctrina los denomina “créditos predatorios”.

⁶ Ya en momentos de la reforma de la Ley de Concursos y Quiebras, se criticaba fuertemente la eliminación de la distinción entre persona física y no comerciante. El senador Aguirre Lanari argumentaba que “la reforma de la ley concursal no debió dejar de lado un desdoblamiento o distinción que estimo fundamental. Me refiero al diverso tratamiento concursal que debe dispensarse según sea la naturaleza de las actividades del deudor y la magnitud del patrimonio en crisis. No es lo mismo el concurso o quiebra de una gran empresa, con sumas millonarias y enorme cantidad de personal involucrado, que aquel que se refiere a un modesto establecimiento comercial o, inclusive, a un comerciante individual.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

para acudir a estas vías procedimentales; siempre en el marco de la función social que cumplen las empresas como generadores de empleo y riqueza.

Estos procesos normados en la Ley de marras obstan cualquier análisis sobre la calidad de consumidor⁷ del deudor⁸ cuando es invocada, siendo que en la gran mayoría de las circunstancias, el único activo liquidable son los haberes que percibe el deudor o ningún activo liquidable -posibilidad receptada con efectos propios en el Art. 232 de la LCyQ- pero que materialmente significa impulsar un procedimiento complejo y costoso que, en suma, dificulta la accesibilidad a la justicia y la liberación del deudor en una sociedad de mercado.

En cuanto al sobreendeudamiento, se la conceptualiza -siendo una aproximación para el análisis doctrinario- como la dificultad en la que se encuentra la persona física para cumplir con sus obligaciones y sus compromisos financieros. Centrado en el consumidor, el sobreendeudamiento es el estado financiero que se alcanza cuando una persona que adquiere bienes y/o servicios como parte de una relación de consumo ya no puede cumplir regularmente con las obligaciones a su cargo, esto es, el pago de las sumas de dinero comprometidas. La distinción que hace la doctrina es que no necesariamente un sobreendeudamiento implica en los hechos de manera objetiva un estado generalizado de insolvencia. Es por esto mismo que se hace imperante la introducción en la normativa falencial el presupuesto del sobreendeudamiento de los consumidores como activador de los procesos judiciales del concurso y la quiebra y su canalización para lograr la rehabilitación de los consumidores.

La introducción normativa de este último supuesto dentro del Capítulo IV “De los pequeños concursos y quiebra”, más precisamente en el Art. 288, como presupuesto normativo *sui generis* y con efectos propios, como la participación del BCRA en una especie de colaborador en el proceso y que suplanta al rol del síndico, parece ser la decisión más acertada porque en el *aggiornamento* normativo que ha realizado nuestro Congreso en los últimos años a partir de diversas experiencias y propuestas de los legisladores, junto con

⁷ Señala Wajntraub que el término “consumidor” tuvo su origen y está relacionado con las ciencias económicas aunque actualmente forme parte, también, del mundo jurídico. “Para los economistas, consumidor es un sujeto de mercado que adquiere bienes o usa servicios para destinarlos a su propio uso o satisfacer sus propias necesidades, personales o familiares. Lo que busca el consumidor es hacerse con el valor de uso de lo adquirido, al no emplearlo en su trabajo para obtener otros bienes o servicios. En este sentido, participa de la última fase del proceso económico”.

⁸ Julio César Rivera consideraba absurda aplicar el mismo procedimiento para una empresa que para una ama de casa.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

recomendaciones de organismos, institutos y casas de estudio, aún ha dejado afuera la calidad de consumidor fallido -en estado de insolvencia-.

Sobre el rol del Banco Central de la República Argentina, en este proyecto que venimos a proponer para su tratamiento, entendemos que reemplaza a la labor del síndico tendiente a determinar el conjunto de activos y pasivos dentro del proceso y su caracterización como créditos de consumo, permitiendo que el juez que entiende en el proceso debe necesariamente evaluar el rol de los acreedores en el otorgamiento de este tipo de créditos predatorios y ajustar los intereses en caso de que objetivamente surja usura por parte de los mismos. En concreto, el juez debe estudiar en detalle el rol de los acreedores y ajustar el interés a lo establecido en la Ley de Defensa del Consumidor, la Ley de Tarjetas de Crédito y a tasas fijadas por el BCRA y la aplicación supletoria del Código Civil en cuanto a la protección del consumidor⁹; ello por entender que el otorgamiento de créditos usurarios no afectan sólo a individuos o grupos de individuos, sino que sus efectos sociales perjudican enormemente la estabilidad y el funcionamiento del sistema bancario y financiero del país.

Para coadyuvar el proceso, es importante recalcar el rol del Ministerio Público Fiscal y la autoridad de defensa del consumidor local a los fines de emitir dictámenes jurídicos sobre la motivación, prueba y efectos dentro del proceso falencial.

Como consecuencia de esta normativa que proponemos implementar, claramente el BCRA necesitará de capacidad operativa para informar a los diferentes juzgados que intervengan en procesos judiciales de este tipo, por un lado, y por el otro, requerir la inscripción como entidades financieras con toda la información relevante para su publicidad de acuerdo a la Ley de Entidades Financieras¹⁰¹¹. Deberá readecuar el trabajo de su personal

⁹ In dubio pro consumidor.

¹⁰ En el sitio web del Banco Central de la República Argentina, en su apartado de Entidades Financieras (bcra.gob.ar/entidades-financieras/) puede consultarse los datos de todas las entidades que operan en el país como ser el número de Banco, CUIT, mes de cierre de balance, datos de contacto como ser su casa central, teléfono, fax, sitio web, e-mail. Además, se informan los datos de la asociación y grupo al que pertenece la entidad buscada, su directorio, accionistas, auditoría y responsables de atención a las personas usuarias de servicios financieros, información sobre sus estados contables, situación de personas deudoras, indicadores económicos, estructura (cantidad de cuentas corrientes, cajas de ahorro, plazos fijos, préstamos, dotación de personal), filiales, cajeros automáticos e información trimestralmente presentada. A la fecha de elaboración del presente proyecto y de acuerdo lo que informa la pág. -datos a noviembre del 2025-, están autorizadas 72 entidades financieras.

¹¹ BACS BANCO DE CRÉDITO Y SECURITIZACIÓN, BANCO BBVA ARGENTINA S.A., BANCO BICA S.A., BANCO CETELEM ARGENTINA S.A., BANCO CMF S.A., BANCO COINAG S.A., BANCO COLUMBIA S.A., BANCO COMAFI SOCIEDAD ANONIMA, BANCO CREDICOOP COOPERATIVO LIMITADO, BANCO DE COMERCIO S.A., BANCO DE CORRIENTES S.A., BANCO DE FORMOSA



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

y ampliarlo si es necesario a los fines de cumplimentar con los requisitos judiciales, entendiendo que la Ley de Concursos y Quiebras es derecho de fondo y de aplicación por parte de los juzgados provinciales y de la Capital Federal.

Cada vez que un agente financiero otorga créditos sin evaluar las posibilidades para su cobro está obstaculizando la canalización del crédito legítimo, afectando al consumo y al empleo genuino y poniendo a las familias argentinas en una situación apremiante que no parece llegar a buen puerto con las herramientas jurídicas actuales. Por otro lado, la solución de más crédito, plazos más laxos y subsidios sobre los intereses no representarán una solución para la mayoría de las familias en esta situación debido a que hacen incompatible la alimentación y cobertura de gastos del grupo familiar con el pago de sus acreencias. Es necesaria una evaluación judicial en cada uno de los casos para llegar a la solución más justa, no sólo para el deudor sino también para el conjunto de los acreedores hayan actuado de buena o mala fe.

Preferente Tutela. Art. 42 de la Constitución Nacional

S.A., BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES S.A, BANCO DE INVERSION Y COMERCIO EXTERIOR, BANCO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, BANCO DE LA NACION ARGENTINA, BANCO DE LA PAMPA SA, BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, BANCO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA S.A., BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DELURUGUAY, BANCO DE SAN JUAN S.A., BANCO DE SANTA CRUZ S.A., BANCO DE SANTIAGO DEL ESTERO S.A., BANCO DE SERVICIOS FINANCIEROS S.A., BANCO DE SERVICIOS Y TRANSACCIONES, BANCO DE VALORES S.A., BANCO DEL CHUBUT S.A., BANCO DEL SOL S.A., BANCO DINO S.A., BANCO HIPOTECARIO S.A, BANCO INDUSTRIAL S.A., BANCO JULIO SOCIEDAD ANONIMA, BANCO MACRO S.A., BANCO MARIVA S.A., BANCO MASVENTAS S.A., BANCO MERIDIAN S.A., BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO, BANCO PATAGONIA S.A., BANCO PIANO S.A., BANCO PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, BANCO PROVINCIA DEL NEUQUÉN SOCIEDAD ANÓNIMA, BANCO RIOJA SOCIEDAD ANONIMA UNIPERSONAL, BANCO ROELA S.A., BANCO SAENZ S.A., BANCO SANTANDER ARGENTINA S.A., BANCO SUCREDITO REGIONAL S.A.U., BANCO SUPERVIELLE S.A., BANCO VOII S.A., BANK OF CHINA LIMITED SUCURSAL BUENOS AIRES, BIBANK S.A., BNP PARIBAS, BRUBANK S.A.U., CITIBANK N.A., COMPAÑIA FINANCIERA ARGENTINA S.A, CRÉDITO REGIONAL COMPAÑIA FINANCIERA, FCA COMPAÑIA FINANCIERA S.A., GPAT COMPAÑIA FINANCIERA S.A.U., INDUSTRIAL AND COMMERCIAL BANK OF CHINA, JOHN DEERE CREDIT COMPAÑIA FINANCIERA, JPMORGAN CHASE BANK, NATIONAL ASSOC., MERCEDES-BENZ COMPAÑIA FINANCIERA, MONTEMAR COMPAÑIA FINANCIERA S.A., NARANJA DIGITAL COMPAÑIA FINANCIERA, NUEVO BANCO DE ENTRE RÍOS S.A., NUEVO BANCO DE SANTA FE S.A., NUEVO BANCO DEL CHACO S. A., PSA FINANCE ARGENTINA COMPAÑIA FINANCIERA, RCI BANQUE S.A., REBA COMPAÑIA FINANCIERA S.A., ROMBO COMPAÑIA FINANCIERA S.A., TOYOTA COMPAÑIA FINANCIERA DE ARGENTINA, UALA BANK S.A.U., VOLKSWAGEN FINANCIAL SERVICES COMPANY.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Sobre esta cuestión, se hace imperioso hacer jugar el diálogo de fuentes entre la Constitución Nacional y Tratados de Derechos Humanos -acceso efectivo a la justicia, art. 42 de protección a los consumidores materializado en la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor-, la Ley de Concursos y Quiebras, el Art. 1094 2º párrafo del Código Civil y Comercial de la Nación que indica que, en caso de duda sobre la interpretación del Código y las leyes especiales, prevalece la más favorable al consumidor.

El rol de las asociaciones de consumidores y defensorías del pueblo ya sea de orden nacional, provincial o municipal tienen diametral importancia en la atención de estas acuciantes situaciones y para la puesta en marcha del régimen concursal y falencial en materia de relación de consumo, aprovechando una alta especificidad técnica y la existencia de recursos humanos que posibilitan la accesibilidad y la justicia.

En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Artículo 11.1 dispone que “Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...” sumado a ello la condición de ser mujer -en el caso de deudas de consumo- que la ubicarían en una situación de híper vulnerabilidad¹².

Es por ello que se hace necesario ratificar aquí que el fenómeno de sobreendeudamiento obstaculiza la realización y el acceso de millones de argentinas y argentinos a un nivel de vida adecuado, alimentación, vestido, vivienda, educación, a la cultura y al ocio.

Las herramientas del sistema jurídico deben necesariamente contemplar tal situación de sobreendeudamiento social y creemos que la respuesta debe darse en el marco de un proceso judicial que brinde las mayores garantías a las partes, donde también los acreedores puedan presentarse para el cobro de sus créditos, tanto los de buena como los que actuaron con mala fe quienes deberán ajustar las tasas de interés exorbitantes que le han impuesto a

¹² “Daños en los Entornos Digitales. Buscadores de Internet - Redes Sociales - Plataformas de Comercialización y Economía Colaborativa” Director Jorge Mario Galdós - Coordinador Ezequiel Valicenti. José H. Sahian dice “...los consumidores hípervulnerables son aquellos a los que, a la presunción *iuris et de iure* de vulnerabilidad de ser consumidores, esto es, la debilidad en la que se encuentra el consumidor frente al proveedor debido a la posición de cada uno de esos actores



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

los consumidores y, no por último menos importante, en igualdad de condiciones frente al resto de los acreedores.

Por último y no de menor importancia, se podrá argumentar que la excesiva protección del deudor, en este caso consumidor, encarece el crédito y genera *moral hazard*. Estas objeciones, válidas de por sí, son formuladas en abstracto y ampliamente debatidas en la literatura especializada. El modelo del *fresh start* estadounidense -comienzo fresco o renovado- es una demostración que no se destruyó el crédito sino que fue reconfigurador hacia prácticas más responsables de otorgamiento -penalizando al acreedor que presta de manera abusiva-. Sobre la ideología del oficialismo, está claro que este es un gobierno orientado hacia la desregulación pero la alta tasa de morosidad es un riesgo de mercado y que impera la necesidad de reglas claras para el funcionamiento eficiente.

Es por todo ello que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

DIPUTADO NACIONAL ESTEBAN PAULÓN

DIPUTADO NACIONAL PABLO FARÍAS