



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA REUNIDOS EN CONGRESO, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

LEY DE SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA HOGARES ENDEUDADOS

Título I - Creación del Programa Nacional de Alivio de Deuda Personal

Capítulo I - Marco General

Artículo 1° — Creación. Créase el Programa Nacional de Alivio de Deuda Personal destinado a facilitar la renegociación y reestructuración de deudas de consumo de hogares que reúnan los requisitos de la presente ley mediante un procedimiento administrativo previo, breve y gratuito, orientado a soluciones sustentables.

Artículo 2° — Principio general. El Programa se rige por el principio de sustentabilidad del plan de pago, procurando que el cumplimiento de las obligaciones reestructuradas resulte compatible con la cobertura de necesidades básicas del hogar, conforme los parámetros objetivos que establezca la presente ley y su reglamentación.

Artículo 3° — Vigencia temporal del Programa. El Programa tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2027, prorrogable por única vez por el plazo de un (1) año.

Artículo 4° — Orden público y finalidad. Las disposiciones de la presente ley son de orden público y se interpretarán conforme su finalidad de protección del consumidor, prevención del sobreendeudamiento y tutela del crédito responsable.

Capítulo II - De los Participantes

Artículo 5° — Participantes. Podrán intervenir en el Programa:

- a) Como deudores: personas humanas que registren situación de mora conforme lo previsto en la presente.



b) Como acreedores: personas jurídicas de derecho privado que otorguen crédito de consumo y reporten morosidad a registros, incluidas entidades financieras y proveedores no financieros de crédito.

Artículo 6° — Deudas comprendidas. Quedan comprendidas las deudas de consumo originadas a partir del 10 de diciembre de 2023, que registren mora activa al momento de entrada en vigencia de la presente ley o durante la vigencia del Programa, conforme los criterios de admisibilidad. Se entenderán incluidas, entre otras, las deudas derivadas de tarjetas de crédito, préstamos personales u otras formas de financiamiento otorgadas por entidades financieras y por proveedores no financieros de crédito.

Artículo 7° — Origen de la Deuda. Serán admisibles únicamente deudas vinculadas a relaciones de consumo y las originadas en servicios públicos o privados prestados al hogar y asociadas a bienes y servicios de primera necesidad, según defina la reglamentación.

Quedan excluidas:

- a) deudas por créditos hipotecarios o prendarios;
- b) deudas originadas en actividades empresariales o profesionales ajenas a la relación de consumo;
- c) otras categorías que, por su naturaleza, determine la reglamentación en forma compatible con el objeto de la presente ley.

Título II - Procedimiento de Reestructuración de Deuda

Capítulo I – Requisito del Procedimiento

Artículo 8° — Procedimiento. Establécese el Procedimiento de Reestructuración de Deuda en el marco del Programa, aplicable durante su vigencia.

Artículo 9° — Legitimación y requisitos del peticionante. Podrán solicitar la apertura del procedimiento un peticionante por cada grupo familiar dentro del cual:

- a) registren deudas admisibles conforme artículos 6° y 7°;
- b) acredite que el servicio de deuda representa:
 - i) treinta por ciento (30%) o más de su ingreso disponible, o



- ii) veinte por ciento (20%) o más del ingreso disponible y una situación de vulnerabilidad conforme al art. 12 de la presente.
- c) el grupo familiar no registre más de un (1) inmueble y no posea bienes suntuarios, conforme la definición establecida en la presente ley y su reglamentación
- d) no hayan sido beneficiarios del Programa con anterioridad.
- e) no sea deudor alimentario.
- f) no se supere un umbral de ingresos del grupo familiar en su conjunto calculado de la suma resultante de multiplicar el ingreso medio según la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) por el coeficiente P(n) según cantidad de integrantes del hogar conforme la tabla del Anexo I, que forma parte integrante de la presente ley.

Artículo 10 — Ingreso disponible. A los efectos de la presente ley, se entiende por ingreso disponible el monto total de recursos monetarios mensuales percibidos por quien sea peticionante en el programa y su grupo familiar conviviente, una vez deducidos los impuestos directos y las contribuciones obligatorias a la seguridad social y adicionadas las transferencias monetarias regulares recibidas. Se considerarán comprendidos dentro del ingreso disponible, entre otros:

- a) remuneraciones por trabajo en relación de dependencia o independiente;
- b) jubilaciones, pensiones, retiros y otras prestaciones previsionales;
- c) rentas de capital, intereses, dividendos y alquileres;
- d) transferencias monetarias corrientes provenientes del Estado en cualquiera de sus niveles, incluyendo asignaciones familiares, pensiones no contributivas, subsidios monetarios y programas de asistencia social, aun cuando se encuentren condicionados o afectados a un destino específico de consumo;
- e) cualquier otro ingreso monetario de carácter regular o periódico.

No se considerarán comprendidos dentro del ingreso disponible:

- a) transferencias en especie;
- b) subsidios indirectos o beneficios tarifarios que no impliquen percepción directa de dinero;
- c) beneficios fiscales o tributarios;
- d) indemnizaciones u otros ingresos extraordinarios de carácter no periódico.

La reglamentación podrá establecer criterios complementarios de cálculo y verificación del ingreso disponible a efectos de su correcta determinación mensual del peticionante y de su grupo familiar conviviente.



Artículo 11 — Bienes suntuarios. Definición y criterios de interpretación. A los efectos de la presente ley, se entenderá por bienes suntuarios aquellos bienes o activos patrimoniales de valor significativo cuya tenencia resulte objetivamente incompatible con la situación de vulnerabilidad económica requerida para el acceso al Programa. La determinación de bienes suntuarios deberá realizarse conforme criterios objetivos de valuación patrimonial que establezca la reglamentación, considerando el valor de mercado del bien y su incidencia en la capacidad económica del hogar. En ningún caso podrán considerarse bienes suntuarios:

- a) los bienes de uso personal o doméstico habitual del hogar, tales como teléfonos celulares, computadoras, electrodomésticos u otros bienes de consumo durables de utilización cotidiana;
- b) los bienes necesarios para el desarrollo de actividades laborales, profesionales o productivas del peticionante o de integrantes del grupo familiar;
- c) los viajes, consumos o gastos realizados con anterioridad que no reflejen la capacidad económica actual del hogar;
- d) los desplazamientos o viajes a países limítrofes u otras zonas fronterizas cuando respondan a motivos laborales, familiares, comerciales o de subsistencia.

La reglamentación podrá establecer parámetros objetivos de valuación y criterios de actualización para la determinación de los bienes comprendidos en esta categoría, debiendo aplicar siempre el principio de interpretación favorable al acceso al Programa cuando exista duda razonable sobre la naturaleza suntuaria del bien.

Artículo 12 - Presunción de Vulnerabilidad. Se presumirá especial situación de vulnerabilidad cuando, dentro del grupo familiar del peticionante:

- a) se perciba Asignación Universal por Hijo (AUH) o asignaciones equivalentes de carácter social; o
- b) se perciban pensiones no contributivas; o
- c) se perciba jubilación mínima; o
- d) exista monoparentalidad con menores a cargo; o
- e) se acredite condición de desempleo del peticionante o principal sostén del hogar; o
- f) se acredite residencia en barrio popular incluido en el Registro Nacional de Barrios Populares conforme ley 27.453.



La Autoridad de Aplicación podrá ampliar las presunciones precedentes mediante acto fundado, sin reducir ni restringir las establecidas por la presente ley.

Capítulo II – Apertura y sustanciación del Procedimiento

Artículo 13 — Apertura del Procedimiento. Las y los peticionantes deberán presentar una solicitud de inicio del procedimiento, en formato de declaración jurada, conjuntamente con la documentación respaldatoria, ya sea en formato físico o digital a preferencia del solicitante, en las sedes y portales digitales que disponga al efecto la Autoridad de Aplicación, a fin de iniciar la apertura del procedimiento de reestructuración de deuda.

Artículo 14 — Control inicial. La Autoridad de Aplicación realizará en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles un control documental inicial, a fin de constatar la acreditación de los requisitos y admitir la solicitud, pudiendo requerir información a los organismos públicos pertinentes.

Artículo 15 — Efectos de la apertura. Admitida la solicitud y notificada a las partes:

- a) se suspenderán, mientras dure el procedimiento, los procesos de ejecución judiciales y las medidas de cobro extrajudicial comprendidas;
- b) se suspenderá el devengamiento de intereses punitivos y cargos por mora;
- c) se prohibirán nuevas registraciones o agravamiento de la calificación del deudor en registros de morosidad respecto de la deuda incluida;
- d) se abrirá una etapa de negociación obligatoria por el plazo de treinta (30) días hábiles, prorrogable por quince (15) días hábiles por única vez mediante decisión fundada.

Vencidos los plazos sin acuerdo, o si el acuerdo propuesto resultare contrario a las pautas de la presente ley, se procederá a realizar la determinación administrativa del artículo 22.

Artículo 16 — Modalidad, gratuidad y accesibilidad del procedimiento. El procedimiento tendrá carácter gratuito para el peticionante y se sustanciará prioritariamente por medios digitales, mediante las plataformas que disponga la Autoridad de Aplicación. Se garantizará una alternativa presencial mediante sedes propias o convenios con organismos públicos nacionales, provinciales o municipales.

La audiencia podrá celebrarse en forma remota o presencial, debiendo asegurarse participación efectiva, registro de actuaciones y posibilidad de aportar documentación.



Artículo 17 — Convocatoria, notificación a acreedores, información obligatoria y consecuencias de incomparecencia. Admitida la solicitud conforme los artículos 13 y 14, la Autoridad de Aplicación abrirá la etapa conciliatoria y fijará audiencia dentro del plazo máximo de diez (10) días hábiles.

La Autoridad de Aplicación deberá cursar notificación al peticionante y a todos los acreedores del mismo susceptibles de ser parte del procedimiento por registrar créditos comprendidos o potencialmente comprendidos en los artículos 6° y 7°, conforme la declaración jurada y documentación aportada, los registros de morosidad en los que el peticionante figure inscripto y la información que deba suministrarse, a requerimiento de la Autoridad de Aplicación, por organismos públicos pertinentes.

Artículo 18 - Los acreedores notificados deberán, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles desde la notificación, presentar:

- a) saldo discriminado en capital, intereses compensatorios, intereses punitivos y cargos;
- b) tasa aplicada y su base de cálculo;
- c) fecha de origen de la obligación y de configuración de la mora;
- d) constancia del instrumento, resumen de cuenta u otra documentación respaldatoria del crédito;
- e) detalle de cesiones, refinanciamientos o reestructuraciones previas, si las hubiera.

La falta de notificación de algún acreedor no impedirá la prosecución del procedimiento respecto de los acreedores notificados. El acreedor omitido podrá incorporarse con posterioridad cuando sea individualizado.

Artículo 19 - Multas. La incomparecencia del acreedor debidamente notificado a la audiencia habilitará a la Autoridad de Aplicación a imponer una suma a favor del deudor, imputable como crédito a la deuda incluida en el procedimiento, conforme condiciones que establezca la reglamentación, de hasta 6 (seis) salarios mínimos, vitales y móviles.

Capítulo III - Audiencia y finalización del Procedimiento

Artículo 20 — Audiencia conciliatoria y mediación. La Autoridad de Aplicación designará un/a conciliador/a a cargo del trámite, quien conducirá una audiencia conciliatoria con intervención del peticionante y de los acreedores notificados, a fin de promover un acuerdo de reestructuración respecto de las deudas incluidas. El conciliador/a labrará acta dejando constancia de comparecencias, información aportada, propuestas formuladas y resultado.



El acuerdo requerirá la conformidad de los acreedores que representen, como mínimo, el sesenta y seis por ciento (66%) del monto total de la deuda incluida en el procedimiento, sin perjuicio de la determinación administrativa prevista en el artículo 22 en caso de no alcanzarse dicha mayoría.

Artículo 21 — Homologación. Márgenes mínimos. La Autoridad de Aplicación homologará el acuerdo cuando verifique que:

- a) el plan es compatible con la capacidad de pago del peticionante y no compromete la cobertura de necesidades básicas del hogar;
- b) la cuota mensual total del plan no excede el treinta por ciento (30%) del ingreso disponible del peticionante, o el veinte por ciento (20%) en caso de especial situación de vulnerabilidad conforme el artículo 12; y
- c) no incluye intereses punitivos ni cargos por mora, y que la tasa de interés compensatoria aplicada no supere la tasa TAMAR publicada por el Banco Central de la República Argentina más nueve (9) puntos porcentuales, salvo que la reglamentación establezca un criterio más favorable para el deudor
- d) el plazo total del plan no excede de sesenta (60) meses, salvo petición expresa del deudor.

Asimismo, deberá respetar los principios de preservación de un mínimo vital del hogar, buena fe, transparencia, y distribución equitativa de cargas entre deudor y acreedores, a fin de restablecer un equilibrio razonable de las prestaciones.

La Autoridad de Aplicación deberá expedirse dentro del plazo de diez (10) días hábiles. Homologado, el acuerdo obligará a las partes respecto de las deudas incluidas.

Artículo 22 — Determinación administrativa supletoria. Vencido el plazo de negociación previsto en el artículo 15 sin acuerdo, o cuando el acuerdo alcanzado no resulte homologable conforme el artículo 21, la Autoridad de Aplicación dictará un acto administrativo fundado mediante el cual determinará la reestructuración aplicable respecto de las deudas incluidas en el procedimiento, conforme los parámetros del artículo precedente.

La determinación administrativa deberá basarse en un informe técnico previo elaborado por el/la conciliador/a interviniente con asistencia de un equipo técnico de la Autoridad de Aplicación, que evaluará la capacidad de pago del peticionante, la consistencia de la información aportada por los acreedores y la conformidad del plan con los márgenes y principios del artículo 21.



El informe técnico deberá ser puesto en conocimiento de las partes, quienes podrán formular observaciones dentro del plazo de cinco (5) días hábiles desde su notificación. Vencido dicho plazo, la Autoridad de Aplicación dictará la resolución correspondiente.

Artículo 23 — Control judicial. El acuerdo homologado conforme el artículo 21 y la determinación administrativa dictada conforme el artículo 22 serán susceptibles de revisión judicial a instancia de cualquiera de las partes mediante recurso judicial directo, que deberá interponerse dentro del plazo de quince (15) días hábiles desde su notificación.

El recurso tramitará ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, por la vía sumarísima. La interposición del recurso no suspenderá la ejecución del acuerdo homologado o del plan determinado, salvo decisión judicial fundada.

Artículo 24 — Eliminación del registro de morosidad. Desde la homologación del acuerdo o la notificación de la determinación administrativa los acreedores comprendidos deberán eliminar la registración del peticionante en registros de morosidad respecto de las deudas incluidas. Asimismo, deberán abstenerse de iniciar o continuar acciones judiciales o extrajudiciales de cobro por las deudas incluidas en contradicción con el plan aprobado, sin perjuicio del incumplimiento previsto en el artículo siguiente. El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a que la Autoridad de Aplicación aplique las multas del artículo 19. La Autoridad de Aplicación coordinará con el Banco Central de la República Argentina la implementación de las medidas necesarias para asegurar la adecuación de los registros de información crediticia del sistema financiero y de otros registros de morosidad alcanzados por la presente ley.

Artículo 25 — Incumplimiento del plan. El incumplimiento del plan aprobado producirá su caducidad respecto del acreedor afectado, quedando éste habilitado para reclamar el saldo impago conforme el plan, con los intereses compensatorios previstos, sin aplicación de intereses punitivos ni cargos por mora, y sin perjuicio de la revisión judicial en trámite, si la hubiere.

Título III — Observatorio de Endeudamiento de los Hogares

Artículo 26 — Creación del Observatorio. Créase el Observatorio de Endeudamiento de los Hogares, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, con el objeto de relevar, sistematizar y publicar información estadística sobre el endeudamiento de los hogares y su evolución, incluyendo, como mínimo, niveles de morosidad, tipos de crédito, condiciones de financiamiento, y grado de sobreendeudamiento, resguardando los datos personales conforme la normativa vigente.



El Observatorio deberá elaborar y publicar informes semestrales de acceso público y formular recomendaciones para el diseño y evaluación de políticas de desendeudamiento y crédito responsable.

Título IV — Otras disposiciones.

Artículo 27 — Autoridad de Aplicación. El Poder Ejecutivo Nacional designará la Autoridad de Aplicación de la presente ley.

Artículo 28 — Reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley dentro del plazo máximo de treinta (30) días contados desde su publicación.

Artículo 29 — Aplicación Supletoria. Serán de aplicación supletoria la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y sus normas complementarias y la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo y su reglamentación, en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y finalidad del Programa y del procedimiento establecido.

Artículo 30 — Financiamiento. Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley se atenderán con las partidas que se asignen a tal fin en el Presupuesto General de la Administración Nacional. A tal efecto, facúltase al Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio del Jefe de Gabinete de Ministros, a efectuar las adecuaciones y reestructuraciones presupuestarias necesarias para su implementación.

Artículo 31 — Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación.

Artículo 32 - Invítese a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir al presente.

Artículo 33 - De forma.



ANEXO I

Coeficientes multiplicadores P(n) según cantidad de integrantes del hogar

A los efectos de lo dispuesto en el Artículo 9 de la presente ley, establécense los siguientes coeficientes multiplicadores P(n) aplicables a la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) vigente, según la cantidad de integrantes del grupo familiar conviviente:

Cantidad de integrantes del hogar (n)	Coeficiente P(n)
UNO (1)	UNO (1)
DOS (2)	UNO COMA TREINTA Y SEIS (1,36)
TRES (3)	UNO COMA SESENTA Y OCHO (1,68)
CUATRO (4)	UNO COMA NOVENTA Y SEIS (1,96)
CINCO (5)	DOS COMA DOS (2,2)
SEIS (6)	DOS COMA CUATRO (2,4)
SIETE (7)	DOS COMA CINCUENTA Y SEIS (2,56)
OCHO (8)	DOS COMA SESENTA Y OCHO (2,68)



NUEVE (9)	DOS COMA SETENTA Y SEIS (2,76)
DIEZ (10)	DOS COMA OCHO (2,8)

Para hogares con más de DIEZ (10) integrantes, el coeficiente aplicable se incrementará en CERO COMA DIEZ (0,10) por cada integrante adicional.

El valor de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) aplicable será el vigente al momento de la evaluación administrativa.



Fundamentos

Señor presidente,

El presente proyecto de ley surge de la necesidad de abordar la cada vez más acuciante problemática del endeudamiento familiar, fenómeno que en los últimos años adquirió un carácter masivo como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos, la desmejora permanente en las condiciones de vida de las mayorías y el consecuente deterioro de los indicadores sociales. En este contexto, según INDEC¹, uno de cada cuatro hogares solicitó un préstamo durante el primer semestre de 2025. En el estrato de menores ingresos, la proporción asciende a uno de cada tres.

El rasgo central del ciclo de endeudamiento familiar en curso radica en el destino del endeudamiento. **Una porción creciente de los hogares no accede al crédito con el objetivo de invertir en bienes durables y suavizar intertemporalmente el consumo, sino para poder sostener gastos corrientes, esenciales para sobrevivir, que se repiten mes a mes.** Esto da lugar a dinámicas profundamente regresivas en las que el pago de la deuda profundiza la insuficiencia de ingresos que le dio origen y presiona aún más sobre el salario, lo que resulta en espiralizaciones de deuda, refinanciaciones sucesivas, pérdida crónica de ingresos futuros y eventualmente la mora.

Este fenómeno se desarrolla, además, en un contexto de deterioro persistente de retraimiento del Estado y recortes en la política social, creciente inestabilidad del mercado de trabajo, aumento de la informalidad laboral y debilitamiento de los mecanismos de protección social, factores que reducen la capacidad de los hogares para afrontar compromisos financieros preexistentes y refuerzan la dependencia del crédito para sostener consumos básicos.

En la misma línea, el informe citado relevó que el 50,9% de los hogares declara comprar en cuotas o al fiado mediante tarjeta de crédito o libreta, mientras que el 37,4% manifiesta haber utilizado ahorros para cubrir gastos corrientes. Estos indicadores reflejan la extensión de estrategias de financiamiento que los hogares adoptan para afrontar gastos habituales ante la insuficiencia de los ingresos disponibles.

Un estudio realizado por el Instituto de Estadísticas y Tendencias Sociales y Económicas (IETSE)² muestra que para mayo de 2025 el 91% de los hogares argentino poseía deudas, que dentro de ese universo el 12% había contraído más de tres deudas, el

1

https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dosier_estrategias_manutencion_2025.pdf

2

<https://cacmincba.com/wp-content/uploads/2025/05/INFORME-ESPECIAL-NIVEL-DE-ENDEUDAMIENTO-DE-LOS-HOGARES-ARGENTINOS-MAYO-2025-1.pdf>



65% entre dos y tres y el 23% solamente una, y que el 73% de esas deudas habían sido contraídas en el año 2024. Asimismo, el 76% de esas deudas no se encontraban en condición de pago: el 48% se encontraba en mora simple y el 28% en mora judicial. En su mayoría, la conformación de la deuda de los hogares se distribuía en un 30,5% en tarjetas de crédito, 10,5% en servicios privados de internet, telefonía y cable, y un 8,8% de fiado en comercios de proximidad. El origen de las deudas relacionadas con la tarjeta de crédito era compra de alimentos, compra de indumentaria, carga de combustible, pago de impuestos y servicios, y compra de electrodomésticos. Por último, un 80% de las familias endeudadas destinaban más del 30% de sus ingresos mensuales al pago de sus deudas.

Este proceso se ve agravado por el esquema macroeconómico arraigado en los dos últimos años, producto de un desacople entre la evolución de los precios y las tasas de interés, en el marco de una política monetaria restrictiva y escasa regulación de las tasas activas. **Ello configuró un escenario de aumento del costo del crédito que elevó la carga financiera de los hogares, incluso en ausencia de una nueva toma de deuda, propiciando una transferencia de ingresos desde los deudores hacia los acreedores.** En este contexto, la tasa de interés real mensual de los préstamos personales bancarios se mantuvo entre mayo y noviembre de 2025 por encima del 3%.

Durante el último lustro ha tenido lugar, además, una profunda **transformación del mercado de crédito, marcada por la irrupción y crecimiento de las Fintech y de las billeteras virtuales que proveen servicios de cobro, pagos y microcréditos.** Informes del Banco Central de la República Argentina (BCRA) dan cuenta de la magnitud de este fenómeno, así como del marcado aumento del costo del crédito y de la mora, lo que evidencia el carácter estructural de este proceso y su impacto sobre el bienestar de los hogares y la estabilidad del sistema crediticio.

Entre mayo de 2018 y julio de 2025, la cartera total de estos proveedores se expandió en términos reales casi un 400%. Dicha cartera se encuentra asociada en mayor medida a hogares vulnerables sin acceso al sistema financiero tradicional, que se ven obligados a aceptar tasas de interés más elevadas y menor información sobre las condiciones asociadas a la toma de deuda, tales como el costo financiero total, la tasa efectiva anual o los intereses punitivos. En este segmento, la tasa de interés real mensual cobrada por las Fintech se mantuvo entre enero y julio de 2025 (último dato disponible) por encima del 5% mensual. Estos actores se enmarcan dentro de lo que el BCRA denomina "Proveedores No Financieros de Crédito" (PNFC), cuya regulación resulta más laxa que la aplicable a las Entidades Financieras.

Este proyecto busca abordar especialmente la dimensión social del problema, entendiendo que el sobreendeudamiento severo compromete las condiciones materiales mínimas del hogar, su acceso al derecho a una alimentación sana, vivienda, salud y educación. El corazón de este proyecto remite entonces a recuperar la función social del



crédito y de generar un mecanismo de protección para la familia y los sectores vulnerables como los trabajadores informales, los beneficiarios de programas sociales, los adultos mayores y la población joven.

Además, el aumento de la cartera irregular no constituye únicamente una problemática a nivel social o distributivo, sino que también es un factor de fragilidad sistémica del conjunto del sistema financiero. Informes del Banco Central de la República Argentina (BCRA) dan cuenta de un marcado aumento del costo del crédito y de la mora en términos generales, lo que da cuenta del carácter estructural de este proceso que afecta en mayor medida al bienestar de los hogares y a la estabilidad del sistema crediticio. La cartera irregular bancaria asociada a las familias ha aumentado del 2,6% en febrero de 2024 a 9,3% en diciembre de 2025. Es la más alta desde que se tiene registro (enero de 2010). La tasa de irregularidad de los préstamos personales creció en el mismo periodo del 4,2% al 12% y la de tarjetas de crédito del 1,7% al 9,3%. Para las fintech, en junio de 2025 la cartera irregular alcanzó el 18%. Todo esto refleja que la situación actual está en su límite crítico.

Como dijo la dos veces presidenta y ex vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner el 17 de octubre de 2025, *"En algún momento será importante impulsar una ley de segunda oportunidad para hogares vulnerables porque nadie, nadie puede construir su vida con la soga al cuello. Nadie puede criar a sus hijos, estudiar, trabajar o emprender con tarjetas bloqueadas o con miedo al embargo por haber comprado comida o medicamentos. Por eso va a ser necesario algún tipo de programa nacional de alivio de deuda personal. Como ya se ha hecho, no estoy inventando nada, se ha hecho en otros países y con éxito. **Un plan que permita a cada ciudadano renegociar sus deudas con tasas justas, plazos sostenibles y descuentos sobre intereses y mora, bajo reglas claras y con respaldo del Estado.**"*³

La presente iniciativa se funda en el artículo 42 de la Constitución Nacional, que impone a las autoridades el deber de garantizar la protección de los consumidores y usuarios, la defensa de sus intereses económicos y el trato equitativo y digno en las relaciones de consumo. La intervención propuesta constituye un ejercicio legítimo de la función reguladora estatal orientada a la prevención de abusos y la corrección de asimetrías estructurales en un mercado atravesado por estas características.

Las estadísticas publicadas por el BCRA exponen un nivel de deuda irregular que amerita una solución estatal. No obstante, resulta de suma importancia que aquella no contribuya a retroalimentar los intereses económicos y el esquema de incentivos que causaron el problema. En ese sentido, no es deseable una solución en la que el Estado simplemente pague la deuda irregular acumulada y se convierta en acreedor a tasas más

³ [Mensaje a mis compañeros y compañeras en el Día de la Lealtad Peronista | Cristina Fernández de Kirchner](#)



bajas y plazos más largos. De tomarse esta salida, los acreedores cobrarían toda la deuda, independientemente de los recaudos que hayan tomado a la hora de prestar, podrían exprimir al máximo el ingreso futuro de los endeudados -incluso cuando estos no hayan obtenido ningún bien durable a cambio- y el Estado aparecería en el momento en el que las pérdidas están al llegar, asumiendo un costo económico y actuando en favor de la dinámica que busca prevenir a futuro. En conclusión, es una solución que privatiza ganancias y nacionaliza pérdidas al tiempo que consolida la dinámica que se busca combatir.

Por tanto, el modelo adoptado por la presente ley se orienta a brindar **una respuesta eficaz y razonable frente al problema del sobreendeudamiento, mediante un procedimiento administrativo previo, ágil y gratuito, que permita abordar el problema sin recurrir a una judicialización masiva de los conflictos**. El régimen prioriza soluciones viables y sustentables, fundadas en la capacidad real de pago del deudor y en el principio de esfuerzo compartido, reduciendo costos de transacción y asimetrías de negociación. De este modo, se procura recomponer las obligaciones de consumo de manera ordenada, preservando la función del crédito y evitando tanto la exclusión financiera de los hogares como la transferencia indiscriminada de costos al Estado.

La fijación de márgenes objetivos de esfuerzo de pago previstos en la presente ley resulta consistente con principios jurídicos ya consolidados en nuestro ordenamiento. En particular, el régimen de inembargabilidad de haberes reconoce la necesidad de preservar un umbral mínimo de ingresos no susceptible de afectación, en resguardo del carácter alimentario del salario y de las condiciones materiales de subsistencia del deudor y su grupo familiar. Del mismo modo, la doctrina constitucional en materia de no confiscatoriedad ha establecido que el Estado no puede, mediante el ejercicio de sus potestades, absorber una porción sustancial de la renta o del capital, criterio que por analogía resulta aplicable a esquemas de endeudamiento que comprometen de manera irrazonable la capacidad económica de los hogares. En este marco, la determinación de límites razonables a la carga financiera no sólo constituye una herramienta de ordenamiento económico, sino también una garantía mínima de protección social, orientada a asegurar que el cumplimiento de obligaciones crediticias resulte compatible con la cobertura de necesidades básicas, la estabilidad familiar y la dignidad de las personas.

La intervención estatal prevista en el procedimiento no sustituye la voluntad de las partes ni asume obligaciones privadas, sino que ejerce una función ordenadora destinada a restablecer condiciones de negociación equilibradas. La suspensión del devengamiento de intereses punitivos y la adopción de congelamientos temporales buscan evitar la agravación del pasivo durante el proceso de reestructuración. Además, la determinación administrativa supletoria se justifica como mecanismo de eficacia que evita que la falta de consenso frustre la solución del conflicto. De este modo, el Estado actúa como garante del equilibrio y del equilibrio procesal sin desconocer los derechos de los acreedores.



Sumado a ello, **el proyecto se inspira en el exitoso sistema de mediación para relaciones de consumo que fuera instaurado en 2014 por la Ley 26.993. En ella, durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se creó un sistema de Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC), el Registro Nacional de Conciliadores en las Relaciones de Consumo y el Fondo de Financiamiento.** Dicho sistema permitió una gestión gratuita, ágil, masiva y efectiva de los conflictos de tercera generación relacionadas con el consumidor y el usuario frente a falta de respuesta de empresas privadas. La política existió hasta 2025, cuando la actual administración de Milei decidió sin ninguna alternativa discontinuar el Servicio de Conciliación con el dictado del Decreto 55/2025.

A pesar de ello, el modelo instaurado por el COPREC sirvió de inspiración para similares sistemas posteriores instaurados en distintas provincias y en la Ciudad de Buenos Aires. Por tanto, el presente proyecto propicia tomarlo nuevamente de inspiración y referencia a fin de poder implementar respuestas masivas, pero no por ello menos útiles y eficaces.

A nivel local, la problemática del sobreendeudamiento ha comenzado a recibir reconocimiento tanto en el ámbito legislativo como judicial. En junio de 2025, la Sala C de la Cámara Nacional en lo Comercial de la Ciudad de Buenos Aires falló a favor de una mujer jubilada de más de 80 años, calificándola como consumidora hipervulnerable, anuló contratos de crédito celebrados en condiciones abusivas y dispuso reparaciones económicas frente a prácticas empresarias incompatibles con la protección constitucional del consumidor. En el mismo sentido, en el ámbito parlamentario se han presentado iniciativas que evidencian la creciente preocupación institucional por este fenómeno, entre las que se destacan los **proyectos impulsados por la diputada Gabriela Estévez (4695-D-2025 y 4848-D-2025)**, orientados a establecer mecanismos específicos de prevención, reestructuración y rehabilitación del sobreendeudamiento, con especial atención a sectores socialmente vulnerables. Estos antecedentes confirman que el problema ha adquirido entidad pública y que resulta necesario avanzar en herramientas normativas de alcance general.

Experiencias similares a lo largo del globo en los últimos años dan cuenta de la existencia de la problemática a nivel mundial, y nos brindan un marco de análisis para con los distintos esfuerzos que otros Estados realizaron para mitigar la situación. En nuestra región, el gobierno de Lula da Silva, en su tercer mandato, lanzó **"Desenrola Brasil"**, un ambicioso programa con marco institucional y legal para la gestión de la deuda de las familias, articulado entre el Estado y las instituciones financieras. Datos del propio Ministerio de Hacienda brasileño⁴ revelan que benefició a más de 15 millones de personas y redujo un

⁴[Desenrola Brasil encerra com benefício a mais de 15 milhões de pessoas e redução da inadimplência entre a população mais vulnerável do país](#)



8,7% la morosidad entre la población más vulnerable del país, público prioritario dentro del programa.

Otra experiencia refiere al gobierno de **Inglaterra**, por ejemplo, que creó en la post pandemia un espacio de respiro ("*Breathing Space*")⁵ que durante 60 días cesa el pago de las deudas, congela intereses y ejecuciones, y habilita el asesoramiento para alcanzar una solución de deuda acorde a un plan de pagos adecuado a largo plazo.

Europa occidental en general está endureciendo las restricciones al crédito y generando medidas comunes para proteger a los prestatarios y reducir el riesgo de sobreendeudamiento.⁶ Una directiva de la **Unión Europea** de 2023 apuntada al mercado europeo de crédito al consumo impuso regulaciones estrictas sobre la publicidad y la información dirigida a los deudores, obligaciones nuevas a los bancos comerciales en términos de presentación clara de los costes y la facilitación de toda la información de manera clara y completa a sus clientes, además de una regulación más dura sobre las líneas de crédito y la necesidad de evaluación sistemática de la solvencia. Francia ya se propuso adoptarla a finales de este año.⁷

Lejos de erosionar el crédito, la presente iniciativa se orienta a fortalecer su sostenibilidad económica y social, promoviendo la regularización de pasivos actualmente deteriorados, la mejora en la calidad de cartera y la recuperación de la capacidad de pago de los hogares. La reducción de dinámicas de mora crónica y de litigiosidad masiva contribuye, asimismo, a dotar de mayor previsibilidad y estabilidad al sistema crediticio en su conjunto. En este sentido, el régimen propuesto no afecta la lógica del financiamiento, sino que procura restablecer condiciones de cumplimiento viables, favoreciendo un funcionamiento más transparente, eficiente y sustentable del mercado de crédito.

En definitiva, el sobreendeudamiento familiar constituye en la coyuntura actual un fenómeno de significativa magnitud económica y social, cuyas consecuencias impactan tanto en la estabilidad de los hogares como en el funcionamiento del sistema crediticio. Las dinámicas observadas en materia de carga financiera, mora y deterioro de ingresos justifican la adopción de una respuesta legislativa excepcional, orientada a restablecer condiciones de cumplimiento viables y a prevenir efectos regresivos de mayor profundidad. La presente iniciativa se inscribe así en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección del consumidor, procurando recomponer situaciones críticas sin alterar la esencia de las relaciones crediticias ni trasladar desequilibrios al conjunto del sistema.

⁵ [Options for dealing with your debts: Breathing Space \(Debt Respite Scheme\) - GOV.UK](#)

⁶ Fuente [Contratos de crédito al consumo \(2023\) | EUR-Lex](#)
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302225

⁷ [Ley N° 2025-391 y Ordenanza n° 2025-880](#)



Lucía Cámpora
Julieta Campo
Gabriela Estévez
Paula Penacca
Julia Strada
Lorena Pokoik
Teresa García
Carlos Castagneto
Vanesa Siley
Mario Manrique
Raúl Hadad
Juan Carlos Molina
Luciana Potenza
Florencia Carignano
Luana Volnovich