

CÁMARA DE SENADORES

COMISIÓN DE  
CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

XLIXa. LEGISLATURA

Tercer Período

**Nota N° 41/22**

Montevideo, 21 de junio de 2022

Señora Ministra de Economía y Finanzas  
Economista Azucena Arbeleche

La Comisión de Constitución y Legislación, tiene a estudio un proyecto de ley por el que se establece un procedimiento para la reestructuración de deudas de personas físicas.

En la sesión de la Comisión del día de hoy se acordó solicitar a usted derive el citado proyecto al Área de Defensa del Consumidor a fin de que brinde su opinión por escrito.

Saluda a usted con la mayor consideración

PABLO LANZ  
Presidente ad-hoc

DINORAH AMATO      LEONARDO HERNÁNDEZ  
Secretarios

**Nota:** Se adjunta Distribuido N° 484/2021



Montevideo, 29 de junio de 2022

Expediente 2022-05-001-0000-61-58

Atento a lo solicitado, se produce informe de la Unidad Defensa del Consumidor respecto al proyecto de Ley de Procesamiento de Reestructuración de Deudas de Personas Físicas.

Antes de ingresar al análisis, debemos resaltar que se comparte la preocupación por la temática expuesta en el proyecto, la cual viene siendo observada durante los años de atención en estas oficina.

La Unidad Defensa del Consumidor tiene como uno de sus servicios más destacados, la mediación<sup>1</sup> para la reestructuración de pasivos de consumidores. A diferencia de la propuesta en análisis, es un procedimiento administrativo voluntario, no obligatorio.

Este servicio es de gran impacto social, logra que los consumidores salgan de situaciones complejas de endeudamiento, pero siempre que tengan ingresos suficientes para alcanzar un acuerdo de reestructuración de su pasivo, que sea razonable y aceptable para su acreedor. Quienes no tienen ingresos suficientes para un acuerdo razonable de pago no acceden a esta reestructura, y por tanto continuarán agravando su endeudamiento.

El éxito y calidad de este servicio llevó a que en el año 2020 se suscribiera un acuerdo con la Superintendencia de Servicios Financieros, para que el Área Defensa del Consumidor (hoy Unidad Defensa del Consumidor) atienda y gestione las solicitudes de reestructuración de los consumidores del sistema financiero regulado por el BCU.

De aprobarse este proyecto requeriría incrementar el número de funcionarios técnicos, ya que se multiplicarían exponencialmente las solicitudes de reestructuración, en comparación a los que actualmente se reciben. Y además, a la revisión de los pagos, documentación de respaldo de la deuda y pagos, control de tasas de usura, ahora agregaría algo muy sensible como es el cálculo de un porcentaje tasado de ingresos para la manutención del deudor. El error en el cálculo del mismo comprometería la responsabilidad del Estado por los errores en el cálculo realizado por los funcionarios, a diferencia del capítulo para el procedimiento judicial no prevé el auxilio de un contador de ITF. Asimismo podría requerirse de un asesor jurídico.

Por otro lado, el proyecto parte del supuesto que la oficina además de contar con

---

<sup>1</sup> Estrictamente el proyecto prevé una conciliación y no una mediación, entre ambos procedimientos de reparación existen diferencias no sustantivas. La conciliación es el proceso reparatorio intersubjetivo previsto en el CGP, por lo que se comprende la elección de este.



personal suficiente posee presencia en todo el país, cuando solo tienen en Ciudad de la Costa, Punta del Este y Salto, fuera de su sede en Montevideo. En defecto de la extensión al interior debería incorporarse en el proyecto la previsión para las conciliaciones online con la correspondiente validez de actas firmadas en múltiples lugares, en forma simultánea (por la posible ubicación del deudor, acreedor y mediador) y por público que no en todos los casos tendrá firma electrónica.

A continuación, se presenta un análisis particularizado.

<p><u>Artículo 1°.</u> (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.</p>	<p>UDECO no cuenta con estructura territorial de oficinas en el interior del país - con la excepción de Ciudad de la Costa, Punta del Este y Salto - para realizar estas audiencias obligatorias de conciliación.</p> <p>Sería conveniente incluir un artículo que legitime la conciliación online. Por otro lado, si se aprobara este proyecto sería necesario incrementar considerablemente el número de funcionarios técnicos para la tarea. Véase que el proyecto prevé el auxilio de contadores – solventados por el acreedor – para la instancia judicial, y no así para la instancia administrativa.</p>
<p><u>Artículo 2°.</u> (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</p>	<p>La redacción propuesta no delimita el universo de pasivos de las personas físicas. En la exposición de motivos apunta al pasivo por toma de préstamos y créditos, pero tal como está redactado permitiría ingresar en la reestructura deudas por alimentos, tributos, cargas sociales y obligaciones laborales.</p> <p>Debería aclarar si los ingresos anuales son líquidos o brutos.</p>



<p>anuales sean menores o iguales a la suma de UI 120.000.</p>	
<p><u>Artículo 3°.</u> (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.</p>	<p>Debe ajustarse al actual nombre de la oficina Unidad Defensa del Consumidor.</p> <p>La limitación del acceso a este procedimiento a los 6 meses de haber incurrido en mora dejaría un universo considerable de deudores fuera. Los consumidores endeudados que se acercan actualmente a UDECO para la mediación voluntaria, lo hacen con atrasos superiores a los 6 meses, ya que no existe obligación del acreedor de avisar de la existencia de una deuda (salvo si existe un garante).</p>
<p><u>Artículo 4°.</u> (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.</p> <p>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</p>	<p>El contenido de este artículo es más que requisitos, en el segundo inciso establece el procedimiento de conciliación administrativa.</p> <p>Para cumplir el plazo de 45 días previsto sería necesario incrementar sustancialmente el número de técnicos del servicio de atención al consumidor de UDECO.</p> <p>La actividad enunciada de proponer quitas y esperas es lo que se hace actualmente en el servicio de UDECO, se agrega un dato que compromete y exige extremada diligencia del funcionario, esto es calcular los ingresos mínimos para la sustentación del deudor. Por esto último se resalta la imprevisión del contador auxiliar en la etapa administrativa.</p> <p>En donde se convocará la audiencia?</p>



<p>4 salarios mínimos mensuales y si los superaren, la reserva será del 60%. Las propuestas podrán asimismo provenir del deudor o de los acreedores.</p>	<p>En los casos de existencia de varios acreedores, podrían darse múltiples sedes territoriales si el criterio de fijación es el domicilio del acreedor.</p> <p>Tener en cuenta la distribución territorial de la Unidad Defensa del Consumidor y la previsión de validez de las audiencias online con su correspondiente acta y firma.</p>
<p><u>Artículo 5°.</u> (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.</p>	<p>Se sugiere ubicar la parte final en un artículo aparte, al ser común al procedimiento del artículo 4 y 5.</p>
<p><u>Artículo 6°.</u> (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.</p>	<p>Sería una mayoría especial.</p>
<p><u>Artículo 7°.</u> (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</p>	<p>¿Cuál es la sede competente, domicilio de los acreedores?</p>



<p>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.</p>	
<p><u>Artículo 8°.</u> (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.</p>	
<p><u>Artículo 9°.</u> (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</p>	



<p>acreedores tendrán derecho a iniciar y/o continuar con las acciones legales que le asisten.</p>	
<p><u>Artículo 10.</u> (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".</p>	
<p><u>Artículo 11.</u> (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.</p>	
<p><u>Artículo 12.</u> (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</p>	<p>Genera dudas el alcance de la referencia final sobre la responsabilidad del acreedor.</p>



<p>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.</p>	
<p><u>Artículo 13.</u> (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.</p>	
<p><u>Artículo 14.</u> (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.</p>	<p>Parte final del artículo es muy discrecional, cuando en artículo 4 establecía lo necesario para la "sustentación" (entendiendo por ello manutención) del deudor. Siendo forzoso, si el Juez cometiera el error de fijarlo en un monto que no es asumible por el deudor las consecuencias serían tan negativas o más que al inicio.</p>
<p><u>Artículo 15.</u> (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.</p>	<p>El acuerdo es impuesto por el Juez, no Tribunal.</p>






<p><u>Artículo 16.</u> (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.</p>	
<p><u>Artículo 17.</u> (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.</p>	<p>Pero en el artículo 19 establece que se rehabilita trascurrido 5 años desde el incumplimiento si pagó el 50% del acuerdo de reestructura.</p>
<p><u>Artículo 18.</u> (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.</p>	<p>¿Cuándo se produce la rehabilitación del deudor mencionada al final del artículo?</p> <p>Sería preferible que el registro estuviera en el BCU, por la ya existencia de la Central de Riesgos Crediticios. No es conveniente la dispersión de informaciones y registros, lo que obliga a los privados a realizar consultas en diversos lugares que podrían fácilmente omitir.</p>
<p><u>Artículo 19.</u> (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</p>	<p>Con el cumplimiento del 50% del acuerdo se extinguen las deudas? En el procedimiento voluntario de mediación que se tramita en UDECO, desde el año 2000 el compromiso es</p>



16

<p>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.</p>	<p>para cumplir el 100% de lo acordado con las quitas y plazos correspondientes.</p>
<p><u>Artículo 20.</u> (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".</p>	<p>¿Como se configura la culpa en este caso? No se fija ningún parámetro. Hasta dónde llega la diligencia del proveedor que va a otorgar un préstamo o crédito.</p> <p>¿Se perdonan los adeudos por la culpa del acreedor, pero se saca al consumidor del mercado formal financiero? No parece lógico.</p>
<p><u>Artículo 21.</u> (Aplicación supletoria del CGP).- En todo lo no previsto en la presente ley, serán de aplicación las disposiciones del Código General del Proceso.</p>	
<p><u>Artículo 22.</u> (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.</p>	
<p><u>Artículo 23.</u> (Orden público).- La presente ley es de orden público.</p>	



DR. ANA OLIVERA  
Unidad Defensa del Consumidor



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

2022/05/001/0000/61/58

Montevideo, 14 SEP 2022

Señor Presidente de la  
Comisión de Constitución y Legislación Cámara de Senadores  
Pablo Lanz  
Presente.

De mi consideración:

En respuesta a su nota N.º 41/2022 de fecha 21 de junio de 2022 referente a la reestructuración de deudas de personas físicas, recibida por esta Secretaría de Estado, se remite copia de lo informado por la oficina Unidad de Defensa del Consumidor.

Atentamente,

  
Azucera Arbeleche  
Ministra de Economía y Finanzas