



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO HA SANCIONADO LA SIGUIENTE **ORDENANZA** (Nº 8.457)

Concejo Municipal:

Vuestra Comisión de Gobierno y Cultura ha tomado en consideración el proyecto de Ordenanza de los concejales Gómez, Sciutto y Colono que fuera ideado y confeccionado en conjunto con dos profesionales del foro local, Dres. Juan Martín Atencio y Maximiliano García Grande, cuyos aportes primordiales se reflejan en la propuesta y muestran la preocupación por el problema del deudor sobreendeudado que constituye un tema específico dentro del Derecho del Consumidor.

I.- PROPUESTA:

Crear un Área de atención al consumidor sobreendeudado, dentro del ámbito de la Oficina del Consumidor de la Municipalidad de Rosario.

a) Fundamento legal:

La creación de esta área dentro del ámbito de la Oficina del Consumidor, más allá de las necesidades fácticas que la realidad de esta problemática nos demuestra (que en puntos siguientes se detallan), en darle cumplimiento más específico a lo estipulado por diferentes normativas, dentro de las cuales es dable destacar:

Art. 42 C.N.: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno-Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales(...)La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos(...)”.

Art. 21 Ordenanza Mun. Nº 5442: La Oficina Municipal del Consumidor tendrá las siguientes funciones: a) *Informar a los consumidores a fin de que, al contratar cuenten con los elementos necesarios para elegir en las mejores condiciones posibles;* b) *Difundir entre los consumidores los derechos que, como tales, les asisten;* c) *Advertir a los consumidores acerca de prácticas desleales que perjudiquen a quienes contraten de buena fe;* d) *Orientar a los consumidores sobre las ofertas más convenientes o sistemas de comercialización ajustados a sus posibilidades y*

Información generada por la Dirección Gral. de Despacho y procesada por la Dirección Gral. de Información Documental



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

requerimientos; e) Recibir las quejas de los consumidores para, luego de su consideración, darles el curso de acción más adecuado; f) Mediar entre los consumidores y empresas públicas o privadas con el propósito de obtener una amigable composición del conflicto de intereses planteado ante la Oficina; g) Asesorar a los consumidores, en caso de no prosperar el trámite, acerca de las alternativas legales más convenientes; h) Proponer y asesorar a las autoridades públicas y representantes de la actividad privada, acerca de las medidas a adoptar para corregir, mejorar o implementar servicios, utilizando como base, la experiencia acumulada a través de los reclamos recibidos; i) Asistir a los consumidores en todo cuanto pueda ser de su interés.

b) Antecedentes:

En el ámbito provincial y nacional, no se registran experiencias similares.

En el ámbito internacional: La U.E.: en la mayor parte de la Unión Europea se han creado oficinas especializadas de información y asesoramiento al consumidor en materia de sobreendeudamiento (Alemania, Austria, Irlanda, Luxemburgo y Portugal).

Brasil: En la Ciudad de San Pablo se creó el “Núcleo de Sobreendeudamiento”, oficina destinada a la atención del consumidor sobreendeudado.

El modelo a seguir en lo que sea compatible, que más adelante desarrollamos, sería el alemán de “agencias de asesoramiento a los deudores” (Schuldnerberatungsstellen) que funcionan con la financiación de los Länder, las administraciones municipales y también el sector privado relacionado con los servicios financieros (Bancos y Seguros, ya que estas entidades se aprovechan de las ventajas que para sus negocios ofrece un sistema de prevención de insolvencias)

c) Objetivos.

- Mejorar el bienestar del vecino de la ciudad de Rosario, ya que los problemas económicos son considerados factores de riesgo en la estabilidad psíquica, por lo que al haber altos compromisos económicos en gran parte de la población podría afectar directamente la salud mental de los individuos.
- Fomentar un consumo responsable y acorde a nuestras verdaderas necesidades.
- Aumentar la transparencia del mercado local, debido a que por medio de la oficina, al analizar los casos concretos, se podrían detectar las empresas que se estuvieran manejando de manera desleal y remitir las correspondientes denuncias a la autoridad pertinente.



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

- Detectar a tiempo los problemas financieros, contribuyendo a una solución extrajudicial y por lo tanto no litigiosa lo cual redundaría indirectamente en un descongestionamiento del Poder Judicial de Rosario.

II.- PLANTEO DE LA PROBLEMÁTICA:

A partir de la década del 80 en el mundo (en nuestro país comienza a vislumbrarse fuertemente a partir de la década del 90) se generó una democratización del crédito al consumidor, causada principalmente por la expansión de la oferta de tarjetas de crédito, permitiendo acceder a éste a personas que no tenían condiciones de tomar préstamos bancarios, como por ej. Jubilados, pensionados, etc.

El crédito para el consumo es en la actualidad uno de los medios de mayor trascendencia económica para los consumidores y usuarios pues para gran parte de los ciudadanos constituye la forma de acceder a disfrutar de una serie de bienes y servicios, que le permiten mejorar su nivel de vida, gracias a la obtención de la financiación para adquirirlos. Sin embargo, la atractiva oferta de bienes y las facilidades de crédito, ha dado lugar a procesos de sobreendeudamiento.

Si bien el incremento del consumo doméstico se considera un factor de desarrollo, madurez y estabilidad del sistema económico financiero de un país, éste debe estar amortiguado por una red de seguridad (conformada por medidas jurídicas y económicas) que suavice y prevenga las dificultades de pago a las que irremediablemente se ve abocado un cierto porcentaje de las familias. Con la consolidación de la sociedad de consumo el sobreendeudamiento de los consumidores es un fenómeno social reincidente e inevitable. Esto no quita la necesidad de minimizar al máximo los riesgos y los perjuicios que esta situación pueda causar no solamente al sujeto en cuestión y a su grupo familiar, sino también a toda la comunidad.

Hablamos de sobreendeudamiento, para resaltar el extra (sobre) del endeudamiento que es posible soportar con el presupuesto mensual de los consumidores. Parte de la doctrina define a este estado como la imposibilidad global del deudor persona física, consumidor, lego y de buena fe, de pagar todas sus deudas actuales y futuras de consumo (excluidas las deudas con el Fisco, las originadas de delitos y alimentos).

El tipo de consumidor en mayor riesgo de sobreendeudamiento es aquél que debe responder por sus créditos al consumo con sus ingresos salariales previsibles y un moderado patrimonio, constituido básicamente por su vivienda y/o algún automóvil;



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

y que principalmente utiliza el crédito para equilibrar su presupuesto y no para adquirir artículos suntuarios. Sin embargo, incluso entre los consumidores con mayores medios, el uso del crédito es tomado como una parte importante de las finanzas hogareñas.

En la Argentina la mayoría de los ciudadanos de clase media tiene comprometido cerca de un 30% del sueldo por alguna deuda, principalmente derivada del uso de tarjetas de crédito, créditos no bancarios y préstamos personales. Otros informes estiman que en la Argentina el endeudamiento promedio por habitante es de 1,9 veces su sueldo.

El consumo privado continúa siendo el principal impulsor de la economía en la Argentina ya que representa más de 65% del PBI. En el año 2007, tuvo una variación en torno al 8,6% y esta tendencia se viene manteniendo a lo largo de los últimos 10 años.

El aumento del consumo se ve reflejado en todos los indicadores de compras, desde los supermercados que crecieron 17% o los centros de compra que lo hicieron 18,6%, hasta en las ventas de electrodomésticos y el patentamiento de autos.

El Banco Municipal de Rosario, en materia de créditos personales, dio de alta en el 2007, es decir que fueron otorgados en mano al solicitante, un total de 6924 líneas por \$42,5 M de pesos, por sumas que tienen un máximo que ronda los \$10.000.

Según un informe de la consultora Deloitte, en los primeros siete meses de 2007, las partidas destinadas a préstamos personales fueron las que más aumentaron (30%), seguidas por los prendarios (26%), hipotecarios (19%) y adelantos (19%). El informe de la consultora señaló además que en el período el total de créditos al sector privado aumentó cerca del 19%, con una distribución del 45% para créditos comerciales, 4% a hipotecarios, 5% a prendarios, 19% a personales, 11% al financiamiento con tarjetas y el 6% a otro tipo de financiaciones.

Un artículo publicado en la Sección Economía de Infobae, del 08/05/09 se expresa *"...Lo cierto es que este mecanismo de otorgar succulentos beneficios para capturar la billetera del consumidor, se transformó en un arma de doble filo, también para ambos. Las entidades reconocen que ya se instalaron en la sociedad y les será muy difícil quitarlos, mientras que gran parte de las familias hicieron un uso desmedido y ahora se les hace cuesta arriba el poder cancelar los compromisos asumidos. Según Osvaldo del Río, gerente de Retail de Nielsen Company, este es un camino de ida que no tiene retorno, donde los actores involucrados tendrán que otorgar cada vez más beneficios y descuentos con tal de satisfacer la demanda*



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

de la gente, que difícilmente aceptará comprar sin acuerdos.

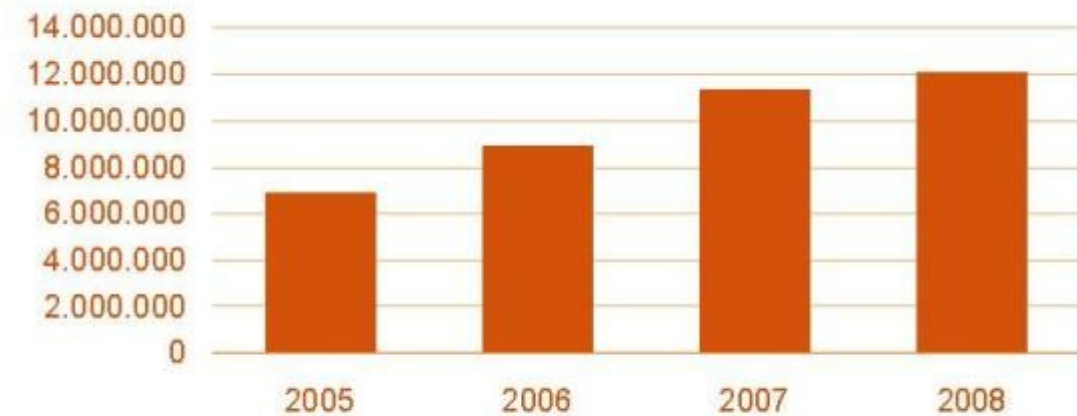
Creció el endeudamiento y la mora

Desde las entidades reconocen que este entramado de acuerdos **es una metodología ya consolidada en el mercado**. También explican que es el costo que deben asumir por bancarizar a una parte de la sociedad, que aún no lo está, o bien encuentran en el plástico la puerta de entrada para luego vender otros productos. En definitiva, esto permite compensar gran parte del esfuerzo.

Es así como los principales bancos apuntaron este año su artillería a profundizar y comunicar este tipo de estrategias. Un actor fuerte es el **Galicia** y su gerente de tarjetas, **Sergio Kahan**, en entrevista exclusiva con **iProfesional.com** así lo explicó: Kahan reconoció que **a las familias les resulta más difícil cancelar las cuotas** y que por ello **aumentó la morosidad** aunque, por ahora, los niveles no son alarmantes. También que ahora son muchas más las que se financian pagando el mínimo.

Según datos de **PriceWaterhouseCooper**, en el mercado hay **12 millones de poseedores de tarjeta de crédito**.

Cantidad de titulares de tarjeta de crédito



Fuente: Estadísticas Generales - BCRA

PriceWaterhouseCoopers

May 2009
Slide 10

Según datos de la consultora, **el nivel de endeudamiento por familia alcanza los 8,5 sueldos en promedio** cifra que considera, además del crédito por



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

tarjetas, adelantos en cuenta corriente y otro tipo de préstamos bancarios a los que forman parte del sistema no bancario. A febrero, el total otorgado bajo estas líneas de financiamiento acumuló los \$58.500 millones.

En 2007 el nivel de endeudamiento era de 7 sueldos, y así se mantuvo gran parte del año pasado. Sin embargo, en los últimos meses el incremento de deuda pegó un fuerte repunte.”

Según el *Code de la Consommation* francés, está sobreendeudado el particular de buena fe que se halla ante la imposibilidad manifiesta de hacer frente al conjunto de sus deudas no profesionales exigibles y a plazo. Esta situación puede ser actual o potencial, de tal manera que la intervención estatal, puede incluso anticiparse y evitar preventivamente las incidencias de pago previsibles. Así la situación de sobreendeudamiento ni siquiera presupone que el deudor haya faltado a alguno de sus pagos. No debemos olvidar que la situación de sobreendeudamiento genera trastornos serios al consumidor afectado, no sólo en el ámbito económico financiero, sino produciendo también el deterioro de las relaciones familiares y sociales construidas en torno al consumo y, por tanto, de las condiciones de integración y valoración social del consumidor endeudado.

A los efectos de dispensar una tutela al consumidor es indiferente la concurrencia de uno o varios acreedores, dado que lo significativo aquí es recuperar al sujeto sobreendeudado y no de regular el conflicto entre las distintas personas con pretensiones sobre su patrimonio.

Clases: Encontramos dos clases de sobreendeudamiento:

- Pasivo o de Buena fe: Generado por la incapacidad sobrevenida de hacer frente a los créditos por causas imprevistas que puede ser provocada tanto por un incremento de los gastos que se deben afrontar, como por una disminución en los ingresos (enfermedad de algún integrante del grupo familiar, despidos laborales, divorcio, etc.).
- Activo: Llamado también: negligente, de mala fe o culpable. En este caso la actitud del sujeto es la principal responsable de la ocurrencia del estado; debido a la asunción excesiva de deudas, generadas por ejemplo debido a la utilización irracional de tarjetas de crédito, la toma de uno o varios créditos sin el correcto análisis de la situación financiera, etc. Además de los casos de asunción excesiva de deuda ex origine, se incluyen aquí otros como el haberse colocado culpablemente en una causa de sobreendeudamiento pasivo (ej. el despido disciplinario, el rechazo de una oferta de empleo o el desempleo voluntario de uno de los cónyuges).



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

El ya nombrado Code de la Consommation protege solamente al deudor de buena fe, tomando como criterio para apreciar la buena fe, si el deudor al momento de contraer la deuda sabía o debía saber que asumía deudas a las que no podría hacer frente. En contraposición, el ordenamiento jurídico alemán no hace distinción alguna para la solicitud de la liberación del resto de la deuda o de la apertura del procedimiento de insolvencia del consumidor, bastando principalmente con la constatación de una incapacidad de pago.

Aparte del análisis en las conductas de los consumidores, es imprescindible analizar el grado de responsabilidad de la entidad de crédito y/o acreedor, por la concesión previsible e incluso deliberada y negligente de créditos de alto riesgo. En caso de sobreendeudamiento del consumidor, no parece excesivo que dichas empresas deban interiorizar parte de ese riesgo ya que en toda actividad comercial se exige al comerciante una debida diligencia en la forma de manejar su negocio. Lo cual implica que en la intermediación financiera deba exigírsele un mínimo de cuidado en el otorgamiento de financiación, estudiando o examinando de la solvencia del prestatario, punto generalmente obviado en la financiación de pequeñas compras o la concesión de los denominados créditos a sola firma que otorgan sin el menor análisis de la capacidad de endeudamiento del peticionante (basta la presentación del DNI, un impuesto a nombre y los últimos recibos de sueldo).

Hoy por hoy, no contamos con institutos específicos y adecuados para esta problemática, a diferencia de lo que se puede observar en algunos países europeos, americanos.

El art. 42 de la Const. Nacional impone la obligación de dictar las leyes necesarias para desarrollar el principio de protección a los consumidores y usuarios; no pretende que este desarrollo deba llevarse a cabo mediante una única ley de carácter general (similar a un código), sino que lo ordena es proveer a la tutela de los consumidores en todos los ámbitos en que sea necesaria. Dentro de este imperativo constitucional bien cabe dictar, además de una ley general como la 24.240, otras normas específicas para los distintos aspectos en que el consumidor debe ser protegido. Es por esto, que expuesta la situación de sobreendeudamiento del consumidor y demostrada la falta de institutos adecuados para su prevención y solución, las legislaturas tanto nacional como provinciales, se encuentran ante el imperativo constitucional de darle adecuado tratamiento.



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

En vista de ser un problema macro, su solución depende naturalmente de soluciones de política del consumidor, a ser formuladas evidentemente por el órgano del poder público responsable por la formulación de las políticas públicas en esta área.

Tratamiento en el Derecho Comparado.

En Francia, se aprobó una ley en 1989 que contempla las dificultades del consumidor sobreendeudado. Dicha ley, además de prevenir y prohibir ciertas conductas de las entidades de crédito, instaura un procedimiento para arreglar la situación de desatención de pagos, estableciendo dos procedimientos que se asemejan a una especie de procedimiento concursal.

La primera vía de solución es amistosa, en caso de no alcanzar un acuerdo con los acreedores, entra el juicio universal, con carácter subsidiario. En este juicio el tribunal puede, entre otras cosas, paralizar los embargos y establecer como solución final una reducción de los intereses o de los tipos de interés e incluso del principal y/o señalar nuevos plazos para pagar.

En Bélgica hay un procedimiento para todas las personas físicas no comerciantes que no puedan pagar sus deudas vencidas o a punto de vencer, que también ampara a las personas que a la vista de sus deudas e ingresos prevén llegar a esta situación.

El consumidor belga puede presentar una solicitud ante el Juez de Embargos de su domicilio y será ayudado por un mediador de deudas que negociará con los acreedores. Si todos los acreedores aceptan el plan, el mediador somete el plan al juez quien levanta acta del acuerdo de las partes. Si no se alcanza un acuerdo amistoso, el juez decidirá entre reducir los tipos de interés, escalonar la deuda, aplazar momentáneamente el pago de una deuda, etc.

Las Oficinas de atención al Sobreendeudado.

Es interesante destacar la importancia que tiene en la prevención del sobreendeudamiento la existencia de agencias, departamentos, etc. tanto públicas como privadas u ONGs que brindan asesoramiento económico – financiero al consumidor, ya sea informando cuáles son los bancos que ofrecen el crédito a menor costo y asistiendo a las personas en la confección de un plan estratégico de saneamiento de deudas. Así Brasil, específicamente el municipio de San Pablo (Líder



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

en políticas de atención al consumidor en Latinoamérica y el mundo) creó el “Núcleo de Sobreendeudamiento” oficina destinada a la atención del consumidor sobreendeudado.

El modelo lo constituye, sin lugar a dudas, las aproximadamente 1160 agencias de asesoramiento a los deudores (Schuldnerberatungsstellen) que en la actualidad vienen funcionando en Alemania, con financiación de los Länder, las administraciones municipales y también del sector privado relacionado con los servicios financieros.

Las organizaciones encargadas de este tipo de asesoramiento están creando <<mesas de negociación regionales>>, con el fin de propiciar que las entidades de crédito y de seguros se comprometan mayormente en la financiación de estas agencias de asesoramiento a los deudores. Además, parece que también se reclama de estas agencias un papel mediador en los supuestos de insolvencia actual o previsible del deudor, aún antes de la apertura del procedimiento concursal, ya que para la apertura del procedimiento de insolvencia del consumidor, se exige que el deudor acredite, mediante certificación expedida por autoridad u oficina competente, que dentro de los seis meses anteriores se procuró obtener un acuerdo extrajudicial con los acreedores sobre la base de un plan.

Corresponde a los Länder determinar cuáles hayan de ser estas oficinas o autoridades competentes para expedir dicho certificado, pero parece claro que las más apropiadas para cumplir esta función son primeramente las agencias de asesoramiento a los deudores, que no sólo certificarán la búsqueda de este acuerdo extrajudicial, sino que también informarán al deudor sobre el mejor plan que pueda proponerse y mediarán en su interés frente a los acreedores.

Bélgica cuenta con servicios de mediación de deudas. Esta labor puede ser desarrollada por oficinas de equipos multidisciplinares formados por profesionales del derecho como abogados, procuradores de los tribunales, notarios y autoridades públicas o privadas concertadas.

Italia: el sistema se limita a la existencia de una oficina de mediación. No existe ningún procedimiento concursal especial para consumidores.

Tarde o temprano el legislador argentino, en todos los niveles de gobierno, debe abordar el tratamiento sistemático del problema del sobreendeudamiento del consumidor preferentemente fuera del concurso, algo sobre lo que ya ha llamado la atención la Comisión Europea en un informe de septiembre de 2003.

Se trataría de:



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

1) Redefinir el presupuesto objetivo de un tratamiento específico preconcursal que tome en consideración la situación de sobreendeudamiento del consumidor y de manera que pueda obtenerse una prevención tempestiva de la insolvencia (en abrumador número de ocasiones el remedio concursal llega demasiado tarde);

2) Diseñar un procedimiento adecuado, preferentemente extrajudicial, y muy profesionalizado, menos costoso que el concursal, para el arreglo concertado con los deudores típicos; procedimiento en que deben implicarse las Administraciones con competencias en defensa del consumidor;

3) Mejorar los aspectos educativos e informativos de la prevención concursal: mejora de la transparencia, acceso a bases de datos oficiales, mediación y arbitraje, educación concursal, etcétera.

III.- FORMA DE INSTRUMENTAR LA PROPUESTA:

a) Equipo Técnico:

- Es conveniente, siguiendo los ejemplos que nos brinda el derecho comparado, conformar un equipo técnico multidisciplinario compuesto por abogados especializados en derecho del consumidor, contadores y/o economistas y psicólogos, ya que como se especifica es una problemática que debe ser abarcada desde diferentes disciplinas.

b) Etapas de Trabajo:

1ra. Etapa:

- Relevamiento de datos:

- Encuestas sobre diferentes aspectos vinculados a la temática (En la defensoría del Pueblo, oficinas de defensa del consumidor, asociaciones de def. del consumidor, etc.).
- Estadísticas (Poder judicial, bancos, etc.).
- Pedidos de informes a diversos organismos y entidades.
- Realización de un diagnóstico de situación en virtud de los datos obtenidos.

- Conformación del Area dentro de la Oficina y comienzo de la atención al público



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

2da. etapa

- Campaña Publicitaria Informativa

- Folletos.
- Propagandas.
- Jornadas informáticas.
- Charlas en las escuelas.

- Acuerdos de colaboración con:

- Entidades bancarias.
- Entidades crediticias no bancarias.
- Cámaras de crédito.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Casas comerciales.

3ra. etapa

- Conformación de una base de datos.
- Replicar la experiencia de la Oficina en los distintos municipios de la Provincia.

En síntesis el Proyecto contempla la implementación dentro de la actual Estructura de la Oficina de Defensa del Consumidor por presentar una temática específica.

La Comisión ha creído conveniente producir despacho favorable y en consecuencia propone para su aprobación el siguiente proyecto de:

ORDENANZA



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

Artículo 1°.- Créase el Area del Deudor Sobreendeudado dependiente de la Actual Oficina de Defensa del Consumidor del Concejo Municipal de Rosario.

Art. 2°.- Dicha Area tendrá dentro de su competencia funcional y material desplegar las siguientes Acciones:

- Alfabetización económica y concientización del problema del sobreendeudamiento.
- Atención al consumidor, en principio deudor pasivo de buena fe, a través del asesoramiento económico – financiero y jurídico y la intermediación en la negociación de sus deudas con todos los acreedores envueltos.
- Sensibilización junto a empresas en cuanto a su responsabilidad social, esquematizando criterios de negociación de deudas.
- Confección de un plan estratégico de saneamiento de deudas.
- Realizar las denuncias pertinentes por cobro de intereses excesivos, cláusulas abusivas, publicidad engañosa de la cuál pudieran ser víctimas los consumidores sobreendeudados.
- Brindar información a la población sobre bancos y entidades no bancarias que ofrecen el crédito a menor costo y asistiendo a las personas.
- Creación de una base de datos a partir de las consultas de los mismos consumidores sobre el tratamiento y desenvolvimiento de las entidades crediticias dentro del mercado.

Art. 3°.- Implementación: A los fines de su implementación, se preverá la previa capacitación y conformación de los agentes del área.

Art. 4°.- Comuníquese a la Intendencia con sus considerandos, publíquese y agréguese al D.M.

Sala de Sesiones, 15 de octubre de 2009.

Expte. N° 170.947-P-2009 CM.-