

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA LIBERACIÓN DE CAUCIONES CONSTITUIDAS POR PERSONAS NATURALES PARA GARANTIZAR CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO.

BOLETÍN N° 3145-01-S

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural pasa a informaros acerca del proyecto de ley, de origen en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, en segundo trámite constitucional, que autoriza la liberación de cauciones constituidas por personas naturales para garantizar créditos otorgados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Durante su estudio, vuestra Comisión contó con la asistencia y la participación del Ministro de Agricultura, don Jaime Campos Quiroga; del Subsecretario de Agricultura, don Arturo Barrera Miranda; del Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, don Ricardo Halabí Caffena; del asesor jurídico del Ministerio de Agricultura, don Eduardo Carrillo; del Jefe de Gabinete del Subsecretario de Agricultura, don Hugo Lara; del Fiscal de INDAP, don Jorge Peluchonneau; del Jefe del Departamento de Asistencia Financiera de INDAP, don Pablo Coloma, y del Jefe de Gabinete del Director del INDAP, don Luis Conejeros.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1. El proyecto de ley se encuentra incluido en la actual convocatoria a legislatura extraordinaria.
2. El proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad.
3. No hubo artículos que fueran rechazados por la Comisión.
4. La Comisión acordó, por unanimidad, que no existen normas de carácter orgánico-constitucional o de quórum calificado.
5. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 220 del Reglamento, el artículo único del proyecto requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda.

I. ANTECEDENTES.

1. La ley N° 18.910, orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Esta ley dispone que INDAP es un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura.

Su objeto es promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su

integración al proceso de desarrollo rural y optimizar, al mismo tiempo, el uso de los recursos productivos.

Sus principales funciones son otorgar asistencia crediticia a sus beneficiarios; conceder asistencia crediticia a las organizaciones de sus beneficiarios, con personalidad jurídica, que desarrollen programas o actividades productivas que impliquen beneficio directo a los sectores rurales, y proporcionar asistencia técnica y capacitación a sus beneficiarios, tanto en los aspectos productivos como en todos los que constituyen sus objetivos propios.

Asimismo, está facultado para formular, coordinar y ejecutar programas de desarrollo rural o prestar asistencia técnica y crediticia en la formulación o ejecución de dichos programas y, especialmente, en lo relativo al mejoramiento de los canales de comercialización, acceso a los insumos o industrialización; otorgar los subsidios que la ley disponga para fines productivos, obras de desarrollo rural o para atender situaciones de emergencia en el sector rural y, en general, ejecutar todos los actos y celebrar todas las convenciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y funciones propias y los demás que le fijen las leyes.

La misma normativa define al pequeño productor agrícola como aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básicas, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 unidades de fomento, cuyo ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola y que trabaje directamente la tierra, cualquiera que sea su régimen de tenencia.

Por campesino se entiende aquella persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia.

2. Reglamento General de Créditos del INDAP.

Por su parte, este reglamento, contenido en la resolución N° 181, de 1990, define a los beneficiarios de crédito del INDAP, establece las normas para optar a estos créditos y lo relativo a la tramitación, aprobación y modificación de los mismos.

Determina que son beneficiarios de créditos los pequeños productores agrícolas, los campesinos, y las organizaciones legalmente constituidas con personalidad jurídica, formadas mayoritariamente por ellos.

La tramitación de un crédito se inicia con la presentación de la solicitud respectiva en la Agencia de Área en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el predio, agroindustria o explotación donde se desarrolla la actividad por financiar.

Con el informe técnico del crédito y el informe sobre el estado de la deuda del beneficiario, la solicitud pasa al Comité de Créditos del Área, organismo que recomienda a la instancia resolutoria la aprobación, modificación o rechazo del préstamo y sus garantías.

Si la solicitud es aprobada, se dicta una resolución donde se especifican el monto y las condiciones del crédito y el tipo de garantía que deberá caucionar la obligación.

Si la solicitud es rechazada, se dicta una resolución que así lo indica, se informa al solicitante y los antecedentes son devueltos al interesado.

Las solicitudes favorablemente recomendadas, que exceden el monto máximo permitido aprobar en el nivel de Agencia de Área, son remitidas al Comité Regional de Créditos.

En el nivel regional, la Unidad de Crédito del Departamento de Operaciones tiene a su cargo la responsabilidad de revisar la documentación y antecedentes que respaldan cada solicitud, además de coordinar y agilizar el trámite general de estudios de este tipo de operaciones.

Una vez que la unidad precitada ha revisado la solicitud, ésta debe ser puesta en conocimiento del Comité Regional de Créditos, entidad que recomienda al Director Regional su aprobación, modificación o rechazo. Las solicitudes favorablemente recomendadas que exceden el monto máximo permitido aprobar en el nivel regional, son remitidas al nivel central.

En el nivel central, el Departamento de Desarrollo Agrícola tiene a su cargo la responsabilidad de informar al Comité Nacional de Créditos sobre las solicitudes que hayan sido propuestas para su aprobación por las Direcciones Regionales.

En los distintos niveles de competencia, las unidades que intervienen en el estudio y aprobación de los créditos son las siguientes:

El Comité de Créditos de Área, que tiene por finalidad asesorar al Jefe de Área, para lo cual debe informar y recomendar la aprobación, modificación o rechazo de las solicitudes de créditos, ampliaciones, prórrogas y renegociaciones y sugerir el tipo y condiciones de las garantías que considere adecuadas para cada préstamo en particular.

Asimismo, le corresponde declarar fundada y nominativamente que determinados beneficiarios reúnen condiciones de idoneidad técnica, solvencia, seriedad y han constituido garantías suficientes a favor del INDAP y eximir sus nuevas solicitudes de crédito del trámite de revisión del mismo Comité. En este caso, las solicitudes de crédito pueden ser resueltas directamente por la instancia del Área, hasta el monto de sus facultades.

Este Comité está constituido por el Jefe de la Agencia de Área, quien lo preside, el Técnico de Área responsable de la "Cartera de Beneficiarios" a la que corresponde la solicitud tratada y el Oficial Administrativo del Área, que actúa como Secretario Coordinador.

El Comité Regional de Créditos es la unidad asesora y consultora del Director Regional, encargada de estudiar, informar y recomendar la aprobación, modificación o rechazo de todas las solicitudes de préstamos que sometan a consideración del Director Regional. las Agencias de Áreas respectivas y de sugerir el tipo y condiciones de las garantías que estime adecuadas a los préstamos analizados.

Este Comité está integrado por el Director Regional, quien lo preside; el Jefe del Departamento de Operaciones, el Jefe del Departamento de Finanzas y Administración, el Abogado Regional y el Jefe de la Unidad de Crédito Regional, que actúa como Secretario Coordinador.

El Comité Nacional de Créditos es la unidad asesora y consultora del Director Nacional, encargada de estudiar, informar y recomendar la aprobación, modificación o rechazo de las solicitudes de crédito y sus

garantías, cuyos montos superen el valor máximo permitido aprobar por parte de la Dirección Regional.

La Unidad está constituida por el Director Nacional, quien la preside; el Subdirector Nacional, el Jefe del Departamento de Fiscalía, el Jefe del Departamento de Desarrollo Agrícola, el Jefe del Departamento de Finanzas, el Jefe del Departamento de Créditos y un coordinador, designado por el Director Nacional, quien actúa como Secretario Ejecutivo de este organismo.

Las instancias de resolución sobre las solicitudes de crédito son, en el nivel de Agencia de Área, el Jefe de Área, para aquellos créditos cuyos montos no exceden lo que está autorizado aprobar; en el nivel de la Dirección Regional, el Director Regional, para aquellos créditos cuyos montos no exceden los límites autorizados para los Directores Regionales y, en el nivel central, el Director Nacional, para aquellos créditos cuyos montos exceden los límites autorizados para los Directores Regionales.

Todas las solicitudes relativas a créditos ya aprobados, como ampliaciones, prórrogas, renegociaciones y, en general, cualesquiera relativas a créditos o sus garantías, siguen la misma tramitación y procedimiento de las solicitudes de crédito, teniendo también las mismas instancias de resolución.

Una vez aprobado oficialmente el préstamo, la Agencia de Área debe requerir al usuario la constitución de las garantías que haya acordado exigir la autoridad que aprobó la operación.

3. *La ley N° 18.010.*

Establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica. Es aplicable a los créditos otorgados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario según lo dispuesto por el artículo 8° de su ley orgánica, en razón de la modificación establecida por el artículo único de la ley N° 19.213.

4. *El Código Civil.*

El artículo 44 del Código Civil define la *culpa* como “la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios”. El *dolo* “consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.

Por su parte, el artículo 46 de este cuerpo legal define el concepto de *caución*, señalando que significa generalmente cualquiera obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena. Son especies de caución la fianza, la hipoteca y la prenda.

La *fianza*, según el artículo 2335, es una obligación accesoria, en virtud de la cual una o más personas responden de una obligación ajena, comprometiéndose para con el acreedor a cumplirla en todo o en parte, si el deudor principal no la cumple.

En lo que se refiere a las cauciones reales, el Código Civil regula, especialmente, la *prenda*, como el contrato por el cual se entrega una cosa mueble a un acreedor para la seguridad de su crédito (artículos 2384 y siguientes) y la *hipoteca*, que es un derecho de prenda, constituido sobre inmuebles que no dejan por eso de permanecer en poder del deudor (artículos 2407 y siguientes).

Se entiende por *mora*, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1551 del Código Civil, en general, el incumplimiento por el deudor de la obligación dentro del término estipulado.

Por otra parte, la obligación es *solidaria* cuando, en virtud de la convención, del testamento o de la ley, puede exigirse a cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda.

La remisión consiste en uno de los modos de extinguir las obligaciones, tal como lo señala el artículo 1567, inciso segundo, N° 4°, del Código Civil.

Doctrinariamente, la remisión es una modalidad particular de la renuncia, puesto que exige el consentimiento del acreedor. En particular, los artículos 1652, 1653 y 1654 del Código Civil perfilan los elementos esenciales y los efectos de esta institución en el ordenamiento jurídico nacional, a la cual el legislador llama también “condonación”.

5. La ley N° 4.097, sobre contrato de prenda agraria.

Prescribe, en su artículo 1°, que la prenda agraria “tiene por objeto constituir una garantía sobre una cosa mueble, para caucionar obligaciones contraídas en el giro de los negocios relacionados con la agricultura, ganadería y demás industrias anexas, conservando el deudor la tenencia y uso de la prenda.

El Reglamento sobre Prenda Agraria, contenido en el decreto supremo N° 1.511, de 1927, establece, en su artículo 1°, el Registro de Prenda Agraria, al cual se aplican, conforme al artículo 4° de aquél, todas las disposiciones del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces.

II. IDEAS FUNDAMENTALES O MATRICES DEL PROYECTO.

Mediante esta iniciativa, se faculta al Ministro de Agricultura para autorizar al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario a que libere, remita o renuncie a las cauciones constituidas por personas naturales que garantizan créditos otorgados por ese Instituto a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo, que a la fecha de publicación de esta ley se encuentren morosos, siempre que los proyectos financiados con dichos créditos hayan tenido un resultado económico adverso, no atribuible a dolo o culpa de los referidos garantes.

A) Fundamentos.

Según se expresa en el mensaje de S.E. el Presidente de la República, la ley ha encomendado al Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, el fomento y promoción de la agricultura familiar campesina. Dicha tarea la desempeña, principalmente, mediante la prestación de servicios financieros, asesoría técnica, subsidios a las inversiones e información a los pequeños agricultores.

En el plano de la asistencia crediticia, el INDAP otorga créditos de corto y largo plazo, tanto a personas naturales como jurídicas; créditos especiales de enlace de forestación y riego; créditos automáticos para usuarios preferenciales, y proporciona bonos de articulación financiera.

La referida actividad ha transformado al INDAP en un decisivo factor del desarrollo de la pequeña agricultura y lo ha vinculado a un universo superior a los cien mil usuarios.

Entre el 2 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999, el INDAP otorgó créditos a organizaciones de beneficiarios destinados al financiamiento de proyectos ordenados a la consecución de las finalidades precedentemente apuntadas, algunos de los cuales fueron asegurados mediante garantías personales o reales prestadas por los propios asociados.

Como consecuencia de las naturales vicisitudes de la actividad agrícola y, en otros casos, además, del ciclo depresivo iniciado por la economía mundial en el período indicado, algunos de tales proyectos tuvieron resultados económicos adversos. Ello ocasionó que las organizaciones deudoras afectadas cayeran en mora en el servicio de sus deudas.

La situación precedentemente reseñada, de ceñirse el INDAP a la normativa aplicable en la especie, conduciría a hacer efectivas las garantías prestadas por personas naturales en seguridad de los créditos contratados por organizaciones usuarias. Dicha ejecución produciría un mayor e irremediable empobrecimiento de numerosas familias de pequeños productores y campesinos. Ello pugna, evidentemente, con la razón de ser de la disposición creada por el legislador, hace ya cuarenta años, con objeto de promover el progreso material y espiritual de vastas áreas de la población rural y con la finalidad atribuida por la Carta Fundamental a la organización estatal en su conjunto: la de promover el bien común.

El Gobierno, con el fin de producir una adecuada compatibilización entre los objetivos y fines de la normativa de carácter constitucional, que inspira y rige la actividad de los órganos del Estado, con la situación de hecho precedentemente reseñada, ha resuelto someter a consideración del Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a solucionar ese problema.

En primer lugar, el proyecto faculta al Ministro de Agricultura para autorizar al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario a liberar, remitir o renunciar las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar créditos otorgados por ese Instituto a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo.

Dichos créditos deben cumplir dos condiciones; por una parte, deben haber sido otorgados entre el 2 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999 y, por la otra, tienen que encontrarse morosos al 31 de diciembre de 2001, pero sólo en razón de que los proyectos financiados con tales créditos tuvieron un resultado económico adverso, no atribuible a hecho o culpa de los referidos garantes.

Asimismo, se establece que, en el evento de que se haya pactado solidaridad con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones señaladas, el Ministro también estará facultado para autorizar al Director Nacional del INDAP para renunciar a ella.

La iniciativa dispone que las respectivas Direcciones Regionales deben elaborar un informe circunstanciado para cada caso, el cual remitirán a la Dirección Nacional del INDAP. Sobre dicha base, la Dirección confeccionará una nómina de las personas susceptibles de ser beneficiadas, el que elevará al Ministro de Agricultura. Corresponderá a esta autoridad

dictar el acto administrativo correspondiente, el cual se someterá al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

Finalmente, el proyecto prescribe que, en los juicios de cobranza iniciados por el INDAP en contra de organizaciones de usuarios y de sus garantes, por los créditos indicados, los demandados no podrán alegar el abandono del procedimiento en el lapso que medie entre la fecha de publicación de esta ley y la fecha en que quede totalmente tramitado el acto administrativo que dicte el Ministro de Agricultura para liberar o remitir la garantía.

B) Tramitación en el H. Senado.

La Comisión de Agricultura del H. Senado aprobó el texto propuesto por el Ejecutivo, incorporando un nuevo inciso cuarto al artículo único del proyecto, para permitir a quienes hubieren sido omitidos en los informes de los Directores Regionales reclamar ante el Ministro de Agricultura.

En sesión de fecha 11 de diciembre de 2002, la Sala del Senado resolvió devolver el proyecto a la Comisión, con objeto de que ésta emitiera al respecto un nuevo primer informe que considerara las observaciones planteadas, relativas a la necesidad de incluir en el proyecto a las personas naturales que optaron por servir el crédito para evitar la mora en el pago de la obligación que tiene como causa la garantía constituida, así como a la necesidad de examinar la eventual inconstitucionalidad de la norma que prohíbe, a los demandados en juicio, pedir el abandono del procedimiento en los casos en que concurren los requisitos legales para hacerlo.

El Ejecutivo, acogiendo ambas consideraciones, propuso un texto sustitutivo, que ampara la igualdad ante la ley y el respeto al debido proceso, sin afectar la facultad del Instituto de Desarrollo Agropecuario de comprometer recursos en el otorgamiento de créditos, respaldados con las garantías suficientes para mantener en operación el apoyo a los pequeños productores agrícolas o campesinos, el que fue aprobado por el H. Senado.

C) Proyecto propuesto por el H. Senado.

La iniciativa de ley está estructurada en un artículo único, que consta de seis incisos.

El inciso primero faculta al Ministro de Agricultura para autorizar al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario a liberar, remitir o renunciar a las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar los créditos que se indica, haciendo imperativa esta autorización en los casos en que se cumplan los requisitos que se exigen a continuación.

El inciso segundo amplía el beneficio autorizado por el proyecto a todos los créditos concedidos, sin limitación de época, a organizaciones de beneficiarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario que a la fecha de publicación de la ley se encontraran morosos, siempre que el resultado económico adverso del proyecto financiado con dicho crédito no sea atribuible a dolo o culpa de los garantes.

El inciso tercero faculta al Ministro de Agricultura para autorizar al Director Nacional del INDAP a renunciar a la solidaridad pasiva estipulada. Este precepto también es imperativo para la autoridad, si se acredita la concurrencia de los requisitos establecidos por el legislador.

El inciso cuarto establece el derecho de las personas naturales que, en su calidad de garantes, hubieran estado sirviendo los créditos de una organización de beneficiarios, para requerir la liberación correspondiente, en los mismos términos que los avalistas de obligaciones morosas.

El inciso quinto establece el procedimiento para conceder el beneficio legal. Para tal efecto, las respectivas Direcciones Regionales deben elaborar un informe circunstanciado para cada caso, el cual remitirán a la Dirección Nacional del INDAP, la que confeccionará una nómina de las personas susceptibles de ser beneficiadas, la que elevará al Ministro de Agricultura. Corresponderá a esta autoridad dictar el acto administrativo correspondiente, el cual se someterá al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

El inciso final del artículo único propuesto permite, a quienes hubieren sido omitidos en los informes de los Directores Regionales, reclamar ante el Ministro de Agricultura.

D) Informe financiero.

El Ejecutivo acompañó, junto con esta iniciativa, un informe financiero que se transcribe a continuación:

“Mediante este proyecto de ley se faculta al Ministro de Agricultura para autorizar al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario para liberar, remitir o renunciar las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar préstamos otorgados por el referido Instituto a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo, con sujeción al procedimiento y condiciones de que da cuenta la iniciativa.

La aplicación de lo dispuesto en este proyecto de ley no implica mayor gasto fiscal.”

III. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A) En general.

Durante la discusión del proyecto, se conoció la opinión del señor *Jaime Campos, Ministro de Agricultura*, quien explicó que este proyecto de ley estaba incluido en la reestructuración del INDAP, que está pendiente en el Senado. Señaló que el INDAP otorga créditos a personas naturales y a personas asociativas. En el caso de las asociaciones, como normalmente no cuentan con garantías reales, los socios, personas naturales, deben constituir garantías personales, tales como constituirse en avales o codeudores solidarios.

Un número importante de deudas de estas empresas asociativas está en mora. Estos créditos fueron contraídos antes del 11 de marzo de 2000. El Instituto ha iniciado las acciones de cobranza correspondientes. Todos los estudios indican que las garantías provenientes de las empresas no alcanzan a cubrir la deuda, por lo que el INDAP está obligado a hacerse pago con las garantías personales de los avales o codeudores solidarios.

De acuerdo con la ley orgánica del INDAP, el Ministro de Agricultura está facultado para condonar la deuda de las empresas asociativas, pero no para levantar las garantías personales constituidas por las personas

naturales. Por ello, el proyecto faculta al Ministro para autorizar al Director del INDAP a liberar, remitir o renunciar las cauciones constituidas por personas naturales a fin de garantizar los créditos que se indican.

Se exige que los créditos hayan sido otorgados por el INDAP a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo que, a la fecha de publicación de esta ley, se encuentren morosos. Además, los proyectos financiados con tales créditos deben haber tenido un resultado económico adverso, no atribuible a dolo o culpa de los garantes.

En el evento de que algún garante de crédito lo estuviera sirviendo, mantiene su derecho a impetrar al INDAP la liberación de las cauciones constituidas para seguridad de aquél, en las mismas condiciones señaladas.

Las Direcciones Regionales respectivas deben elaborar un informe circunstanciado para cada caso. El informe y sus antecedentes serán remitidos a la Dirección Nacional del INDAP. Sobre dicha base, la Dirección confeccionará una nómina de las personas susceptibles de ser beneficiadas, que elevará al Ministro de Agricultura, quien dictará el acto administrativo correspondiente, el que estará sometido al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

Las personas que hayan sido omitidas en los informes de los Directores Regionales a que se refiere el inciso anterior pueden reclamar ante el Ministro de Agricultura en la forma y el modo que señale el reglamento de esta ley.

Recordó que este compromiso del Gobierno fue asumido durante la discusión en la Comisión Mixta de la ley de Presupuestos. Explicó que también se ha evaluado la posibilidad de condonar, por ley, toda la deuda de las empresas asociativas. En materia de condonación de deuda del deudor principal, se está estudiando caso por caso, ya que no se pretende condonarlas todas. Con todo, aclaró que esta materia ha sido conversada y convenida con los dirigentes campesinos.

Explicó que el proyecto original permitía la liberación de todos los avales de las empresas asociativas cuyos créditos se hubieran contraído antes del 11 de marzo de 2000; sin embargo, el Senado pidió eliminar la fecha límite, manteniendo como única fecha tope la de dictación de la ley. En todo caso, aclaró que esta ampliación no genera efecto alguno, toda vez que no existen deudas posteriores a esa fecha.

Por otra parte, recordó que son sujetos de crédito del INDAP todas aquellas empresas constituidas, mayoritariamente, por beneficiarios del Instituto. Por lo tanto, se consideraron también como sujetos de crédito aquellas organizaciones de segundo nivel, como las que figuran en la nómina de las 30 empresas más endeudadas con el INDAP y que fueron objeto de investigación, tanto por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados como por la Contraloría General de la República. Estos créditos, en todo caso, también fueron concedidos antes del 11 de marzo de 2000.

Consultado respecto de la posibilidad de modificar la ley orgánica de INDAP para permitir este alzamiento en forma permanente, sostuvo que se la consideró una medida perniciosa, por lo que se optó por limitarla a la fecha de publicación de la ley. Tampoco se estableció un plazo, porque es una limitación para cualquier persona que no se acoge dentro del plazo, lo cual obliga después a prorrogarlo.

En otro orden de materias, informó que no tiene conocimiento de ninguna persona natural que no sea pequeño productor agrícola que se encuentre en esta situación. Respecto de la definición de dolo o culpa, explica que ésta se halla establecida en el Código Civil.

Explicó que, en el caso de los créditos individuales, dependiendo de los montos, se constituyen garantías personales o reales. Pero, en estos casos no hay problemas, porque todo el sistema de reprogramación de deudas ha operado bien; de hecho, se reprogramó el 98% de los créditos individuales morosos.

El problema surgió cuando se trató de reprogramar las deudas de las empresas asociativas, porque el Ministro carecía de las facultades para alzar las garantías de los avales. Por ello, este proyecto es sólo para las deudas de las empresas asociativas.

En cuanto a las razones por las cuales las empresas tuvieron un resultado adverso, señaló que no hay una regla general y que las causas son múltiples, entre ellas, un cambio en las reglas del mercado, problemas climáticos, mala gestión de los propios beneficiarios y, en un pequeño grupo de situaciones, dolo o culpa de los gestores.

Asimismo, afirmó que se entiende que el resultado económico es adverso si la empresa está en mora, esto es, si no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1551 del Código Civil.

Respecto del procedimiento que establece el proyecto, relató que éste dispone que sea el Director Regional respectivo el que elabore un informe circunstanciado para cada caso y que la Dirección Nacional, sobre la base de estos antecedentes, debe confeccionar una nómina de las personas susceptibles de ser beneficiadas. Al Ministro es a quien le corresponde dictar el acto administrativo correspondiente.

Por otra parte, sostuvo que no tiene conocimiento de ningún aval de una empresa asociativa que no sea usuario del INDAP. En todo caso, reiteró que los requisitos son que la empresa esté en mora y que haya obtenido un resultado económico adverso, no atribuible a dolo o culpa de los garantes.

Aclaró que ningún aval de los que pueden ser beneficiados con esta iniciativa ha actuado dolosa o culposamente. Para que el Director Regional pueda probar que el aval actuó con dolo o culpa, debe iniciar la acción judicial pertinente.

En cuanto a las 300 empresas asociativas que están con problemas financieros, sostuvo que, a lo más, 30 de ellas ha tenido algún problema, pero el resto no lo ha tenido. Hasta ahora, el INDAP no ha rematado a nadie, porque pretende dar una solución al problema.

Respecto de la deuda asociativa, por regla general, el crédito no se condonará, lo que no obsta a que, de acuerdo con las facultades generales y, luego de estudiarlo caso por caso, el Instituto decida condonar algunas de ellas.

Por su parte, el señor *Arturo Barrera, Subsecretario de Agricultura*, explicó que el sentido del proyecto es liberar las cauciones prestadas por

personas naturales a las empresas asociativas, con objeto de evitar el empobrecimiento de 1.700 avales y de sus familias.

Adicionalmente, expresó que, si se hace efectiva la garantía de los avales, no habría un aumento significativo en la recaudación fiscal, principalmente dado el escaso monto de las garantías constituidas por los avales. Además, el costo que ocasionaría demandar a todos estos avales sería muy elevado y, probablemente, superaría la recuperación.

Recordó que estas deudas tienen su origen en un elemento histórico, que consistió en avanzar en la ampliación de la base asociativa, aumentando el patrimonio de las organizaciones, de manera de permitir su incursión en los mercados.

A raíz de una circular emitida por el INDAP en el año 2001, se prohibió que las organizaciones fueran avaladas por personas naturales, en especial porque el proceso no fue exitoso.

Por otra parte, afirmó que no se pretende condonar la deuda de las organizaciones, ya que ello no está dentro de las políticas generales de la Institución. La condonación se reserva sólo para casos especiales.

Consultado respecto de la apuesta efectuada en los emprendimientos asociativos, obviamente ella no fue exitosa, por diferentes factores, tanto climáticos como de precios en los mercados; no fueron atribuibles a culpa o dolo de sus respectivos garantes.

Por otra parte, señaló que algunos avales se repiten, porque se trata de programas nacionales. Son casos en que el aval no tenía un interés comercial en la empresa, sino que se trataba de dirigentes de asociaciones de segundo grado. En todo caso, las Direcciones Regionales deben elaborar un informe circunstanciado de cada caso. Además, se establece el derecho a reclamación.

El señor *Ricardo Halabí, Director del Instituto de Desarrollo Agropecuario*, señaló que el proyecto de ley establece un procedimiento, que se regulará a través de un reglamento, que determinará la dictación de un informe pormenorizado para cada caso particular. Aclaró que en la Comisión de Agricultura del Senado se aprobó que, cuando el aval está pagando, también se lo puede liberar, ya que lo contrario se estimó como atentatorio contra el principio de igualdad ante la ley.

Explicó que en la mayoría de las empresas el problema fue que los negocios fracasaron. Los dirigentes no recibieron ningún dinero y, sin embargo, tienen comprometida su garantía personal en estos créditos. Se trata de más de mil avales, que corresponden a 300 empresas, por un monto aproximado de \$ 9.000.000. Aclaró que esta norma no significa que ese monto se pierda, toda vez que se puede hacer efectivo al cobrar la deuda al deudor principal.

Clarificó que no existe ningún aval que no sea pequeño productor agrícola, pero, recuerda que, en todo caso, la deuda no se extingue por el alzamiento de las garantías personales. Además, el acto administrativo tiene que ajustarse al reglamento que se dictará, el cual deberá someterse a la toma de razón por la Contraloría General de la República. Adicionalmente, se establece el derecho a reclamación para quienes estén disconformes con la calificación.

Aclaró que ningún aval beneficiario de esta ley está siendo procesado ante los tribunales de justicia por dolo o culpa en su gestión a cargo de la organización.

Por otra parte, sostuvo que ésta no es una ley de amnistía ni una ley penal, se trata de una ley civil, cuyo objetivo es la tranquilidad social; no se trata de perseguir la responsabilidad criminal de los responsables de algunos ilícitos. Además, señaló que una redacción como la propuesta en la indicación perfectamente puede quedar en el reglamento de esta ley.

En cuanto al comportamiento individual de los avales, en su calidad de deudores directos del INDAP, sostuvo que, en general, tienen buen comportamiento. Muchos de ellos, que no son considerados como deudores morosos, porque no han sido requeridos judicialmente, siguen siendo objeto de créditos y manteniendo un comportamiento crediticio apropiado.

Finalmente, reiteró que la idea es cobrar la deuda de las empresas. De lo contrario, no se habría presentado este proyecto de ley y, simplemente, se les habría condonado la deuda. La cobranza seguirá adelante, incluso en forma más expedita, ya que se había detenido para no perjudicar a las personas naturales involucradas.

En el debate habido en el seno de la Comisión, hubo consenso en orden a compartir la necesidad de legislar sobre la materia, por cuanto resulta indispensable dar solución a la difícil situación por la que atraviesan muchos pequeños agricultores que avalaron a su organización, sin haber tenido responsabilidad alguna en el fracaso de las mismas, y que, además, se ven impedidos de acceder a créditos individuales por parte del Instituto.

Asimismo, hubo también consenso en torno a la necesidad de que la Comisión sea informada respecto de la nómina de garantes cuya caución se liberará, con el propósito de realizar un seguimiento del proceso, de manera de evitar que puedan beneficiarse personas que hayan actuado con dolo o culpa en el resultado económico adverso de su respectiva organización.

Además, se hizo notar, por parte de varios señores Diputados, su aprensión respecto de aquellos casos en que hubo un beneficio personal para los dirigentes de la organización o tuvieron responsabilidad en el fracaso de sus respectivas organizaciones.

Del mismo modo, algunos señores Diputados argumentaron que en ocasiones los funcionarios de las Direcciones Regionales de INDAP entusiasmaron a los pequeños agricultores con negocios interesantes, pero no han asumido su responsabilidad en el fracaso de los mismos.

-Puesta en votación la idea de legislar, fue aprobada por unanimidad.

B) En particular.

Artículo único.

Faculta al Ministro de Agricultura para autorizar al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario a liberar, remitir o renunciar a las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar los créditos

que indica, haciendo imperativa esta autorización en los casos en que se cumplan los requisitos que se exigen.

Se presentó una indicación de los Diputados señores Galilea, don José Antonio; Hernández, Álvarez-Salamanca y Sánchez, para agregar el siguiente inciso tercero, nuevo:

“Quedarán exentas del beneficio de esta ley aquellas personas que hayan actuado como garantes y tenido responsabilidades administrativas en las respectivas organizaciones, en tanto estén siendo investigadas ante los tribunales de justicia o la Contraloría General de la República.”

Los Diputados autores de la misma explicaron que tiene por objeto resguardar que la norma no favorezca a personas que hayan participado en actuaciones dolosas, para lo cual se exime del beneficio a aquellos avales que hayan tenido responsabilidades administrativas, esto es, que hayan dirigido la institución¹ cuya gestión esté siendo investigada ante los tribunales de justicia o la Contraloría General de la República. Ello, para evitar otorgar una facultad discrecional al Director del Instituto de Desarrollo Agropecuario, lo que se considera pernicioso, dados los antecedentes que existen respecto del manejo político que se ha dado, en ocasiones, a este Instituto.

-Puesto en votación el artículo único, con la indicación, fue **aprobado** por 7 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones.

IV. ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO-CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

La Comisión determinó, por unanimidad, que no hay normas de uno ni de otro carácter.

V. ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

La Comisión determinó, por unanimidad, que, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 220 del Reglamento, el artículo único del proyecto requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda.

VI. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN.

Indicaciones rechazadas.

1. Del Diputado señor Álvarez-Salamanca, para agregar, en el inciso segundo, a continuación de la expresión “del mismo”, la frase “o a personas naturales”.

-Puesta en votación, fue **rechazada** por 1 voto a favor, 7 en contra y 5 abstenciones.

2. De los Diputados señores Barros y Recondo, para agregar, en el inciso quinto, a continuación de la palabra “correspondiente”, la siguiente

¹ Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, administrar, significa dirigir una institución, ordenar, disponer, organizar, en especial, la hacienda o bienes.

oración: “y remitirá una copia a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados.”

-Puesta en votación, fue **rechazada** por 6 votos a favor, 7 en contra y 0 abstenciones.

VII. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

En mérito de las consideraciones anteriores y por las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado informante, vuestra Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural os recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY.

“Artículo único.- El Ministro de Agricultura autorizará al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, en adelante INDAP, para liberar, remitir o renunciar las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar los créditos que se indican a continuación.

Dichos créditos tendrán que haber sido otorgados por INDAP a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo que, a la fecha de publicación de esta ley, se encontraren morosos. Además, para que pueda operar dicha facultad, los proyectos financiados con tales créditos deben haber tenido un resultado económico adverso, no atribuible a dolo o culpa de los referidos garantes.

Quedarán exentas del beneficio de esta ley aquellas personas que hayan actuado como garantes y tenido responsabilidades administrativas en las respectivas organizaciones, en tanto estén siendo investigadas ante los tribunales de justicia o la Contraloría General de la República.

Asimismo, en los casos en que se haya pactado solidaridad con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones antes señaladas, el Ministro autorizará al Director Nacional de INDAP para renunciar a la solidaridad.

En el evento que algún garante de los créditos a que se refieren los incisos anteriores lo estuviera sirviendo, tendrá derecho a impetrar a INDAP, la liberación de las cauciones constituidas para seguridad de aquéllos, en las mismas condiciones señaladas precedentemente.

Para los efectos de lo dispuesto en los incisos anteriores, las Direcciones Regionales respectivas elaborarán un informe circunstanciado para cada caso. El informe y sus antecedentes serán remitidos a la Dirección Nacional del INDAP. Sobre dicha base, la mencionada Dirección confeccionará una nómina de las personas susceptibles de ser beneficiadas, que elevará al Ministro de Agricultura, quien dictará el acto administrativo correspondiente. Dicho acto estará sometido al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República.

Quienes hubieran sido omitidos en los informes de los Directores Regionales a que se refiere el inciso anterior, podrán reclamar ante el Ministro de Agricultura en la forma y el modo que señale el Reglamento de esta ley.”

Se designó Diputada informante a la señora ALEJANDRA SEPÚLVEDA ORBENES.

SALA DE LA COMISIÓN, a 11 de marzo de 2003.

Acordado en sesiones de fechas 21 de enero y 11 de marzo de 2003, con la asistencia de los Diputados señores Meza Moncada, don Fernando (Presidente); Álvarez-Salamanca Büchi, don Pedro Pablo; Barros Montero, don José Ramón; Galilea Vidaurre, don José Antonio; Hernández Hernández, don Javier; Letelier Norambuena, don Felipe; Ojeda Uribe, don Sergio; Pérez Arraigada, don José; Quintana Leal, don Jaime; Recondo Lavanderos, don Carlos; Sánchez Grunert, don Leopoldo; Sepúlveda Orbenes, doña Alejandra, y Urrutia Bonilla, don Ignacio.

MIGUEL CASTILLO JEREZ,
Secretario de la Comisión.