

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que autoriza la liberación de cauciones constituidas por personas naturales que garantizan créditos que indica.
BOLETÍN N° 3.145-01.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Agricultura tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Se dio cuenta de la presente iniciativa en sesión del martes 3 de diciembre de 2002, acordándose que fuera estudiada, en primer término, por la Comisión de Agricultura y, a continuación, por la de Hacienda, en su caso.

Cabe señalar que vuestra Comisión, considerando que la iniciativa en informe consta de un artículo único y teniendo presente lo dispuesto por el artículo 127 inciso primero del Reglamento del Senado, acordó proponer que la discusión en general y en particular de la misma se efectúe simultáneamente.

A la sesión que vuestra Comisión destinó al análisis del proyecto asistió el Honorable Senador señor Hosain Sabag Castillo. Concurrieron, asimismo, especialmente invitados, el señor Ministro de Agricultura, don Jaime Campos Quiroga; el Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, don Ricardo Halabi Caffena, el Subdirector de Indap, don Arturo Sáez, el señor Fiscal de Indap, don Jorge Peluchonneau, don Pablo Coloma, Jefe de Asistencia Financiera de la misma entidad y el señor Eduardo Carrillo Tomic, Asesor del Ministro de Agricultura.

ANTECEDENTES GENERALES

Para un adecuado estudio de la materia, se han tenido en consideración, en especial, los siguientes antecedentes:

1.- La ley N° 18.910, publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1990, que, en su artículo primero, sustituyó la Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, contenida en el decreto con fuerza de ley, reglamentario de la reforma agraria N° 12, del Ministerio de Hacienda, de 1963, cuyo texto coordinado y sistematizado había sido fijado por el decreto

supremo N° 43, del Ministerio de Agricultura, de 1968, y sus modificaciones posteriores.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 1º, inciso primero, de la ley orgánica vigente: “El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, es un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Agricultura.

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 2º de su ley orgánica, que fue modificado en esta materia por la ley N° 19.213, el Instituto de Desarrollo Agropecuario tiene por objeto promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos -a quienes esta misma norma denomina, expresamente, como sus beneficiarios-, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y a optimizar, al mismo tiempo, el uso de los recursos productivos.

Para el logro de los objetivos señalados, el artículo 3º de la ley, en sus numerales 1) y 2), faculta al Instituto para desarrollar, especialmente, la función de asistencia crediticia a sus beneficiarios, sea como personas naturales o a través de organizaciones de beneficiarios con personalidad jurídica, que desarrollen programas o actividades productivas que impliquen beneficio directo a los sectores rurales.

En todo caso, el inciso final de la disposición referida en el párrafo precedente establece que el otorgamiento de créditos y subsidios, los programas de desarrollo rural y de asistencia crediticia, así como cualquier beneficio que otorgue el Instituto a personas naturales, jurídicas o comunidades, se deberá conceder sobre la base de parámetros objetivos previamente reglamentados, salvo en situaciones de emergencia. También dispone que todos los beneficiarios potenciales del Instituto tendrán acceso a dicha información.

Para los efectos de normar debidamente la acción del servicio, el artículo 13º de la ley ha definido, de manera expresa, los conceptos de “pequeño productor agrícola” y de “campesino”.

Se entiende por “pequeño productor agrícola”, la persona “que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 unidades de fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia”.

A su vez, “campesino” es “la 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”.

La ley orgánica, en lo que se refiere al patrimonio de INDAP como atributo de su personalidad jurídica, prescribe lo siguiente:

“Artículo 7°.- El patrimonio del Servicio estará conformado por:

- 1) Todos los bienes muebles e inmuebles que posea o se encuentren en su dominio o adquiera a cualquier título.
- 2) Los aportes y subvenciones que se consulten en la Ley de Presupuestos o en leyes especiales.
- 3) Los frutos naturales o civiles de sus bienes y recursos.”

De acuerdo con su estatuto legal orgánico, la administración del Instituto de Desarrollo Agropecuario le corresponde a su Director Nacional. Entre las atribuciones que le competen, establecidas en el artículo 5°, y que se relacionan con la materia, se destacan las siguientes:

d) Otorgar asistencia crediticia a personas naturales o jurídicas que sean pequeños productores agrícolas de acuerdo con lo previsto en esta ley, fijar sus intereses y sus garantías, como, asimismo, dictar normas y resolver todo lo concerniente a aquéllos, en conformidad con las instrucciones que imparta el Ministro de Agricultura.

i) Administrar los bienes y recursos del Servicio. Administrar, además, los bienes y dineros que provengan de los convenios que celebre el Instituto, aplicándolos al cumplimiento de los programas específicos de dichos convenios.

Tales bienes y dineros quedarán adscritos al correspondiente programa y no ingresarán al patrimonio del Instituto, salvo que en el respectivo convenio así se hubiere estipulado.

k) Condonar, en casos calificados, todo o parte de las obligaciones crediticias contraídas en favor del Instituto. Estas condonaciones de crédito requerirán de la autorización previa del Ministro de Agricultura.

l) Renegociar, reprogramar, consolidar, refundir, prorrogar u otorgar nuevos plazos a créditos concedidos por el Instituto o a obligaciones derivadas de los mismos,

2.- La Resolución N° 181, de 1990, del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Reglamento General de Créditos, es el instrumento que, en conformidad a lo dispuesto por su artículo 1º, define a los beneficiarios de crédito del INDAP, caracteriza los sistemas de crédito y establece las normas para optar a estos créditos, así como a su tramitación, aprobación y modificación.

Prevé que si el deudor infringe cualquiera de las cláusulas estipuladas en los documentos por medio de los cuales se formalizó y entregó el crédito, éste podrá ser declarado de plazo vencido, procediéndose a su cobro judicial.

En concordancia con las disposiciones de la ley orgánica, el artículo 4º del texto reglamentario señala que son beneficiarios de créditos los pequeños productores agrícolas, los campesinos y las organizaciones legalmente constituidas con personalidad jurídica, formadas mayoritariamente por ellos.

3.- La ley N° 18.010, publicada en el Diario Oficial del 27 de junio de 1981, que 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 8º de su ley orgánica, en razón de la modificación establecida por el artículo único de la ley N° 19.213, del 4 de mayo de 1993.

4.- El artículo 46, del Código Civil define el concepto de caución en los siguientes términos: "Caución significa generalmente cualquiera obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena". En la misma disposición señala que son especies de caución la fianza, la hipoteca y la prenda.

En relación con la remisión, se trata de uno de los modos de extinguir las obligaciones, tal como lo señala el artículo 1.567, inciso segundo, N° 4º, del Código Civil.

Doctrinariamente, la remisión es una modalidad particular de la renuncia, puesto que exige el consentimiento del acreedor. En particular, los artículos 1.652, 1.653 y 1.654 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".

En lo que se refiere a las cauciones reales, el Código Civil regula, especialmente, la prenda civil o prenda con

desplazamiento (artículos 2.384 y siguientes) y la hipoteca (2.407 y siguientes).

En otro orden de consideraciones, el artículo 44 del Código Civil tiene por objetivo definir el dolo y las tres especies de culpa que establece el legislador. A este respecto, es de notar que la expresión culpa o descuido sin calificación, significa culpa o descuido leve, esto es, “la falta de aquella diligencia o cuidado mediano que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios”.

Se entiende por mora del deudor “el retardo imputable en el cumplimiento de la obligación, unido al requerimiento o interpelación por parte del acreedor”. La constitución en mora del deudor es requisito indispensable para que proceda la indemnización de perjuicios. En este contexto, el artículo 1.551 del Código Civil determina la mora del deudor.

5.- Por su parte, la Ley N° 4.097, del 25 de agosto de 1927, sobre contrato de prenda agraria, en su artículo 1º, prescribe que ésta: “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, del 29 de septiembre de 1927, establece, en su artículo 1º, el Registro de Prenda Agraria, al cual se aplican, conforme al artículo 4º de aquél, todas las disposiciones del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces, del 24 de junio de 1857.

6.- El decreto ley N° 2.974, del Ministerio de Agricultura, del 5 de diciembre de 1979, establece normas especiales sobre créditos que se otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativas a la prenda agraria.

7.- A su vez, la ley N° 18.112, del 16 de abril de 1982, dicta normas sobre la prenda sin desplazamiento.

8.- La Ley de Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1º del decreto ley N° 824, Ministerio de Hacienda, del 27 de diciembre de 1974, en particular el artículo 17, N° 21 de aquélla.

9.- El Código de Procedimiento Civil, en los artículos 152 a 157, reglamenta la institución del abandono de procedimiento y señala que ella tiene lugar cuando todas las partes que figuran en el juicio han cesado su prosecución durante seis meses, contados desde la fecha de la última resolución recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos.

10.- El Mensaje de S. E. el Presidente de la República señala que el proyecto tiene por objeto liberar las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar los créditos otorgados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario a organizaciones integradas por beneficiarios de éste.

La ley N° 18.910, como se ha expuesto, encomienda al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) el fomento y la promoción de la agricultura familiar campesina, misión que desempeña, en lo que interesa al proyecto de ley en informe, mediante la prestación de diversos servicios financieros, que consisten en: créditos de corto y de largo plazo, tanto a personas naturales como jurídicas; créditos especiales de enlace de forestación y riego; créditos automáticos para usuarios preferenciales; y entrega de bonos de articulación financiera.

El Mensaje destaca que el INDAP constituye un factor decisivo para el desarrollo de la pequeña agricultura, dado que se vincula a un universo que supera los cien mil usuarios.

Explica que en el lapso del 2 de enero de 1990 al 31 de diciembre de 1999, aquel servicio descentralizado de la administración del estado otorgó créditos a organizaciones de beneficiarios, los que estaban destinados a financiar proyectos cuyas finalidades son las anteriormente señaladas. agrega que algunos de los mismos fueron garantizados mediante cauciones personales o reales, constituidas por los asociados de las organizaciones beneficiarias.

Refiere que tanto las vicisitudes naturales de la actividad agrícola como el ciclo depresivo de la economía mundial en aquel período, han incidido en resultados económicos adversos para algunos de los proyectos con la subsecuente constitución en mora de las organizaciones deudoras.

Indica que en caso de hacer efectivo el pago de lo adeudado, mediante la realización de las garantías prestadas por personas naturales, tal como lo establece la normativa legal aplicable a INDAP, se ahondaría la pauperización de numerosas familias de pequeños productores y campesinos, situación que pugna, evidentemente, con la razón de ser del dispositivo creado por el legislador, hace ya 40 años, cuyo objeto es promover el progreso material y espiritual de vastas capas de la población rural y con la finalidad propia de la organización estatal de promover el bien común.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

El proyecto consta de un artículo único dividido en cuatro incisos, relacionados con las ideas matrices del proyecto, cual es liberar las cauciones constituidas por personas naturales en garantía de los créditos otorgados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Artículo único

El inciso primero faculta al Ministro de Agricultura para que autorice al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario a liberar, remitir o renunciar las cauciones constituidas para garantizar el cumplimiento de obligaciones contraídas entre el 2 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999, siempre que los beneficiarios se encuentren en mora al 31 de diciembre de 2001 debido al adverso resultado económico de los proyectos y que el mismo no sea atribuible a hecho o culpa de los referidos garantes.

El inciso segundo, establece que, en el evento de que se haya pactado solidaridad para asegurar el cumplimiento de las obligaciones antes señaladas, el Ministro también estará facultado para autorizar al Director Nacional de INDAP a que renuncie a la modalidad estipulada.

El inciso tercero, dispone que, para los efectos de otorgar la liberación de las cauciones o la renuncia de la solidaridad estipulada, la Dirección Regional de INDAP que corresponda, debe elaborar un informe circunstanciado para cada caso, el cual se remitirá a la Dirección Nacional del mencionado organismo, la que sobre dicha base, confeccionará una nómina de las personas susceptibles de ser beneficiadas, la cual será elevada al Ministro de Agricultura, quien dictará el acto administrativo sujeto al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

El inciso final, establece que en los juicios de cobranza iniciados por el INDAP en contra de organizaciones de usuarios y de sus garantes, por los créditos señalados, 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 liberando o remitiendo la garantía.

En el seno de vuestra Comisión, el Director del Instituto de Desarrollo Agropecuario, señor Ricardo Halabi, expuso los fundamentos del proyecto y recordó que el problema fue abordado en el marco de la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos de 2003. Mencionó, como antecedente histórico, la existencia de deudas asociativas, en las cuales, por razones reglamentarias de seguridad del crédito, se exigió a los dirigentes sociales que se obligaran como avalistas de la deuda contraída por la organización de beneficiarios.

Agregó que esta situación determina que INDAP se encuentre legalmente obligado a ejercer la acción judicial en contra de

dichos avalistas, y frente a esta circunstancia, el obligado al pago por esta causa, supone que él nada tiene que ver con la deuda asociativa y que carece de interés. Puntualizó que la idea es, en consecuencia, levantar tanto las cauciones como el aval. Precisó que se trata de un requisito que ya no se exige y que el aval sólo opera cuando se otorga voluntariamente.

Estimó que el problema involucra y afecta a cerca de un millar de campesinos que se encuentran obligados al pago de deudas asociativas, los cuales no están directamente comprometidos en la gestión de la entidad comunitaria sino en su patrimonio. Precisó que se tiene una nómina del total de los obligados por este concepto, e informó que actualmente existen 141 demandas presentadas, además de 224 casos que se encuentran en estado de ser presentadas y 448, en fase de renegociación.

El Honorable Senador señor Larraín concordó en que se trata de una materia que fue discutida a propósito del debate presupuestario y que incluso se intentó resolver en ese marco, pero posteriormente se llegó a la conclusión de que era preferible canalizarla vía proyecto de ley. Destacó que la iniciativa en examen recoge la inquietud planteada en aquella oportunidad y resaltó los nocivos alcances sociales y económicos resultantes de la práctica de comprometer a los dirigentes de una asociación en el pago de una obligación que se contrajo en beneficio de un colectivo mayor. Resaltó que la situación perjudica a numerosos productores agrícolas de la Séptima Región.

Calificó de inconveniente dicha política ya que, al producirse el incumplimiento y ser protestados los documentos, quienes caucionaron la obligación ajena quedaron en los registros de Dicom y sufrieron las consecuencias de haber asumido como propia una deuda ajena. Recalcó que, en su opinión, se trataba de una práctica que nunca debió haberse exigido. Concuera en que a una persona se le responsabilice solidariamente de la deuda nacida de un crédito que le beneficia personalmente, pero cuando ella proviene del hecho de haber asumido una representación, no advierte ninguna sustentación lógica.

El Honorable Senador señor Moreno expuso que comparte la iniciativa propuesta por el Ejecutivo y planteó dos consideraciones para efectos de que quede constancia en la historia de la ley. En primer término, explicó que la mayoría de las personas comprometidas con los avales, son los mejores agricultores de cada comunidad, porque a los productores de mayor capacidad empresaria fue a quienes su comunidad les pidió que le dieran su garantía, lo cual ha contribuido a crear para muchos de ellos una situación de aislamiento en su entorno, ya que han surgido las opiniones de quienes les consideran inhibidos, sin considerar que les cupo hacerse cargo de negocios que no funcionaron adecuadamente.

En segundo término, recordó que el origen de esta situación se relaciona con la necesidad de darle a los pequeños campesinos entrada a negocios de mayor envergadura. Descartó que se trate de un problema causado por haberle entregado créditos a personas sin capacidad de producir o de generar rentabilidad en sus cultivos, y lo atribuyó a que dentro de una agricultura tecnificada y moderna, obviamente se requieren inversiones que un parcelero individual o un campesino usuario de INDAP no está en condiciones de asumir con su patrimonio personal.

Puntualizó que no se puede dar por entendido que, al resolver aquel problema, se le estén cerrando las puertas a las organizaciones campesinas o a los campesinos que son medianos y pequeños empresarios, para que accedan a una relación con el sistema financiero o con el Estado que les ayude a capitalizar y a comercializar sus productos.

Además, expresó que el problema actual no se refiere a la capitalización necesaria para producir, ya que la mayoría de los campesinos han asimilado bien las técnicas que se requieren y están en condiciones de generar rendimientos altos con la tecnología disponible, sino a reconocer que el problema radica en la comercialización, esto es, en la posibilidad de que se les garantice precios y sustentabilidad de una renta que les permita progresar y capitalizar. Reiteró su convicción de que es imprescindible dejar establecidos estos elementos para que no se subentienda que en el fondo se libera a personas incapaces de producir.

El Honorable Senador señor Cariola planteó una observación en lo referente a la restricción del beneficio de liberación, remisión o renuncia sólo a las cauciones de créditos contratados entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999, que fija el inciso primero de la ley, ya que sería posible que existieran otras personas que hayan debido obligarse para garantizar el cumplimiento de deudas asociativas contraídas en una época distinta a la mencionada. Instó por la conveniencia de ampliar ese lapso.

El Honorable Senador señor Larraín coincidió en que se precisara la razón por la cual se ha fijado taxativamente como ámbito temporal de aplicación de la ley, el que concluye el 31 de diciembre de 1999, y no, por ejemplo, el 31 de diciembre de 2001 o de 2002.

Por su parte, los Honorables Senadores señores Naranjo y Moreno manifestaron compartir el criterio de la conveniencia de extender el plazo al 31 de diciembre de 2002.

El señor Director de INDAP señaló que le asistía la convicción de que, con posterioridad a la fecha expresada en el Mensaje, no

había créditos asociativos contratados con garantía de aval por parte de dirigentes sociales.

El Honorable Senador señor Sabag expuso que en la Octava Región hay también numerosos campesinos que se encuentran en la situación que motiva el Mensaje, por lo que considera del todo pertinente la iniciativa. Se refirió a un aspecto conexo, como es la orientación del Instituto que ha inducido a la asociación hacia determinadas producciones y destacó que con esta norma se libera a los avales, pero no a los deudores, ya que si bien éstos pueden seguir manteniéndose no están en situación de amortizar sus pasivos y que, en lugar de rematar los bienes de aquellas entidades en beneficio de dos o tres adjudicatarios, es aconsejable estudiar la posibilidad de que, en forma paulatina, INDAP condone esas deudas, para que los propios campesinos se queden con esos bienes. Solicitó al señor Ministro de Agricultura estudiar la posibilidad de hacer uso, de las facultades de condonación que le entrega la ley, en los casos que sea de justicia proceder de esta manera.

El Honorable Senador señor Cariola se refirió a la situación de los productores de bulbos, quienes fueron encauzados a un negocio que estaba equivocado y el problema es que si bien se levanta la caución a los dirigentes a quienes se les exigió para otorgarle el crédito, agregó que el problema subsiste porque no se extingue la deuda.

El Honorable Senador señor Moreno estimó que las intervenciones precedentes son manifestación de que en la Comisión existe un criterio favorable para abordar, en un proyecto futuro, el problema que significa enfrentar la deuda que está radicada en muchos campesinos y organizaciones de éstos, y que tiene una condición obviamente distinta a lo que puede ser una relación comercial fluida, por lo cual considera conveniente plantearle al Gobierno, por conducto del señor Ministro de Agricultura, que tome conocimiento e informe al Ministerio de Hacienda de que en el Senado existe ánimo para estudiar un proyecto de ley que tienda a aliviar la deuda de los sectores campesinos.

El Honorable Senador señor Larraín consideró que la raíz del problema se relaciona con el hecho de que muchos de los deudores de INDAP se comprometieron o asumieron esa deuda para desarrollar un determinado proyecto, a instancia directa de éste o de un organismo técnico asesor del mismo, y ello lleva a que, cuando el negocio no funciona en los términos proyectados, el deudor estima que fue inducido a asumir la responsabilidad. Agregó que todos los integrantes de vuestra Comisión tienen relación cotidiana con aquellas personas y que sería aconsejable estudiar una modificación respecto de estas políticas, porque en la medida que las personas sigan siendo inducidas a realizar lo que INDAP plantea, el problema y sus secuelas permanecerán.

Al respecto, el Honorable Senador señor Moreno, previno, en todo caso, que si bien es cierto que hay casos en que la decisión se atribuye a consejos técnicos de funcionarios de INDAP, resulta muy peligroso dejar esa impresión como concepto porque, en el fondo, la consecuencia de aquel planteamiento es la inhibición a aceptar indicaciones técnicas en cualquier ámbito, y no sólo en éste.

El señor Ministro de Agricultura hizo presente que la ley orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario le faculta para condonar las deudas contraídas con dicho servicio y que esta facultad se ha ejercido en varias oportunidades, pero sin incurrir en actuaciones arbitrarias, pues se exige el informe favorable del Comité Regional de Créditos, la que luego es revisada por el Comité Nacional de Créditos, y son estos órganos los que analizan los antecedentes, pues la ley confiere esta posibilidad sólo en casos muy calificados y se ejerce, por consiguiente, cuando hay problemas sociales o económicos graves.

Indicó que en el último tiempo se ha ejercido en el caso de los productores de los bulbos de Cañete y de los ajeros y tomateros, a quienes les habían sido entregadas plantas de mala calidad o que habían sido estafados.

El señor Ministro de Agricultura explicó que INDAP ha estado, durante los últimos años, en la actitud de aliviar a los deudores, a la que hace referencia el Honorable Senador señor Moreno. Recordó, entre otras medidas, las circulares 302 y 411 que permitieron reprogramar deudas y condonar intereses corrientes y penales; son, afirmó, claramente medidas de alivio, cuyo monto asciende a unos \$ 10.000 millones, que favorecen a deudores de créditos individuales.

El Honorable Senador señor Moreno reconoció la efectividad de lo expuesto por el señor Ministro de Agricultura, pero indicó que eso tiene un bemol ya que para algunos ese alivio se tradujo en la privación de un beneficio porque quedaron en categorías distintas y ya no están en situación de continuar percibiendo el crédito en la forma que esperaban.

Prosiguió, el señor Ministro de Agricultura, señalando que en dos oportunidades se ha planteado al Ministerio de Hacienda la posibilidad de avanzar a una condonación de amplitud mayor, pero este requerimiento ha sido desestimado.

En relación con los aspectos específicos del proyecto, recalcó que éste no pretende alzar todos los avales, y ni siquiera en todas las deudas asociativas; aclaró que los términos de la iniciativa se especifican con precisión en el inciso primero del proyecto: cauciones constituidas por personas naturales para garantizar créditos otorgados por

ese Instituto a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo entre el 2 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999, siempre que al 31 de diciembre de 2001 se encontraran morosos, en razón que los proyectos financiados con tales créditos tuvieron un resultado económico adverso, no atribuible a hecho o culpa de los referidos garantes.

En consecuencia, especificó, una organización que tiene una deuda avalada por una persona natural y cuyo deudor principal no se encuentra en mora, no se beneficiará con el alzamiento de la garantía. Tampoco tendrá beneficio, continuó, la empresa asociativa que se encuentra en mora y cuyo resultado económico adverso sea atribuible a hecho o culpa del garante.

En este último caso y en lo que se refiere al derecho a solicitar la reconsideración, expuso que la decisión del Ministro tiene como antecedente un doble juicio de valor: primero, el que emitirá el Director Regional de INDAP; enseguida, el que hará su Director Nacional. Agregó que ha tenido especial cuidado en exponer este punto de vista ya que no se pretendía que el Ministro de Agricultura tuviera una atribución que fuera un acto de arbitrariedad o de gracia; se requiere, concluyó, que esto tenga su fundamento en un doble juicio de valor e implicará la emisión de un tercer juicio, de forma tal que no quepa decir que se ha actuado de manera arbitraria.

El Honorable Senador señor Cariola señaló que la reclamación se puede fundar, desde luego, en el hecho de que haya un juicio de valor equivocado y que pese a éste, el deudor sea elegible por encontrarse en el presupuesto de aplicación de la norma, pero también es posible que ello tenga su fuente en una simple omisión de hecho.

El Honorable Senador señor Naranjo hizo presente en lo que concierne a la posibilidad de ampliar el plazo de las operaciones de créditos susceptibles de ser favorecidas con los beneficios de liberación, remisión o renuncia de las cauciones y de la renuncia de la solidaridad estipulada, contenidos en los dos primeros incisos del artículo único del Mensaje, que se trata de una materia de iniciativa exclusiva del señor Presidente de la República.

Del mismo modo, Su Señoría planteó su aprensión derivada del tenor de la redacción del inciso tercero del proyecto, ya que éste señala que la nómina de beneficiarios será elaborada por los Directores Regionales del Instituto y es posible que, por diferentes razones que no se refieran a las causas de exclusión previstas en el propio proyecto, se excluya a uno o más de los eventuales beneficiarios, y no está expresado que el deudor tenga derecho a impetrar por vía de un recurso. Planteó la necesidad de establecer una instancia de reclamación ante el Ministro de Agricultura.

El Honorable Senador señor Moreno concordó en destacar que no se advierte la existencia de garantías o resguardos para el caso de que un deudor, que cumpla con los requisitos y deba estar en la nómina mencionada, pueda accionar para obtener el reconocimiento de su derecho, cuando no haya sido incluido.

El Honorable Senador señor Larraín compartió la iniciativa de establecer el derecho de reclamación ante el Ministro de Agricultura como solución ante una exclusión injustificada.

El señor Director de INDAP refirió que el servicio dispone de la información necesaria que está disponible y que es posible cautelar como Dirección Nacional que se incluyan todos los casos contemplados dentro del presupuesto de aplicación de la ley.

En virtud de lo planteado precedentemente, los Honorables señores Senadores coincidieron en la conveniencia de aprobar el proyecto en informe, sin perjuicio hacer presente la necesidad de establecer en el mismo, un recurso de reclamación respecto de aquella persona que no hubiese sido beneficiada en la nómina que para tal efecto elaborará el Director Regional de Indap.

En consecuencia, los Honorables Senadores señores Naranjo, Cariola, Larraín y Moreno acordaron incorporar un nuevo inciso cuarto al artículo único del proyecto, del siguiente tenor:

“Quienes hubieren 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 plazo que señale el Reglamento”.

- En atención a los antecedentes previamente expuestos, vuestra Comisión acordó por la unanimidad de sus miembros presentes Honorables Senadores señores Naranjo, Cariola, Larraín y Moreno aprobar el presente proyecto en general y en particular, con la modificación reseñada.

En mérito de los acuerdos precedentemente consignados, la Comisión de Agricultura tiene el honor de proponer que aprobéis el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- El Ministro de Agricultura podrá autorizar al Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, en adelante INDAP, para

liberar, remitir o renunciar las cauciones constituidas por personas naturales para garantizar créditos otorgados por ese Instituto a organizaciones integradas por beneficiarios del mismo entre el 2 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999, siempre que al 31 de diciembre de 2001 se encontraren morosos, en razón que los proyectos financiados con tales créditos tuvieron un resultado económico adverso, no atribuible a hecho o culpa de los referidos garantes.

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

Para los efectos de lo dispuesto en los incisos anteriores, las respectivas Direcciones Regionales 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 hubieren 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 modo que señale el Reglamento.

En los juicios de cobranza iniciados por el INDAP en contra de organizaciones de usuarios y de sus garantes, relativos a créditos otorgados por dicho Instituto comprendidos en el período señalado en el inciso primero de este artículo, 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, de conformidad con el inciso anterior, dicte el Ministro de Agricultura en relación al crédito por ellos adeudado.”.

Acordado en sesión celebrada el día 10 de diciembre de 2002, con asistencia de los HH. Senadores señores Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Marcos Cariola Barroilhet, Hernán Larraín Fernández y Rafael Moreno Rojas.

Sala de la Comisión, a 10 de diciembre de 2002.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

**PRIMER INFORME DE LA COMISION DE AGRICULTURA ACERCA
DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA LIBERACIÓN DE
CAUCIONES CONSTITUIDAS POR PERSONAS NATURALES QUE
GARANTIZAN CRÉDITOS QUE INDICA.
(Boletín N° 3.145-01)**

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Faculta al Ministro de Agricultura para que autorice al Director del Instituto de Desarrollo Agropecuario a remitir, renunciar o liberar cauciones que garantizan el cumplimiento de obligaciones contraídas entre el 2 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1999, siempre que los beneficiarios se encuentren en mora al 31 de diciembre de 2001 debido al adverso resultado económico de los proyectos y que éste no sea atribuible a hecho o culpa de los referidos garantes. Concede idéntica facultad para renunciar a la solidaridad, cuando la misma se haya pactado.
- ACUERDOS:** Aprobado en general y en particular, por unanimidad.
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Se trata de un proyecto de artículo único, que consta de cinco incisos.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No hay.
- V. URGENCIA:** No tiene.
- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Mensaje del Ejecutivo, iniciado en el Senado.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** -----
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** Martes 3 de diciembre de 2002.
- X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe. Debe pasar a la Comisión de Hacienda, en su caso.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA**

MATERIA: No modifica normas legales permanentes.

Los siguientes textos legales se relacionan con ella:

- Ley N° 18.910, del 3 de febrero de 1990, Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- Resolución N° 181, de 1990, del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Reglamento General de Créditos.
- Código Civil, en particular: artículos 44; 46; 1567, inciso segundo, N° 4°; 1.551; 1.652; 1.653; 1.654; 2.384 y siguientes, y 2.407 y siguientes.
- Ley N° 18.010, del 27 de junio de 1981, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica.
- Ley N° 4.097, del 25 de agosto de 1927, sobre contrato de prenda agraria, y su reglamento contenido en el decreto supremo N° 1.511, de 29 de septiembre de 1927.
- Decreto ley N° 2.974, del 5 de diciembre de 1979, establece normas especiales sobre créditos que se otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativas a la prenda agraria.
- Ley N° 18.112, del 16 de abril de 1982, dicta normas sobre la prenda sin desplazamiento.
- Ley de Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, del 27 de diciembre de 1974
- Código de Procedimiento Civil: Artículos 152 a 157.

Valparaíso, 10 de diciembre de 2002.

Ximena Belmar Stegmann
Secretario de la Comisión