

# SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

11/1107-3

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA  
LEY DE CREDITO AGRARIO, PRESENTADO POR  
EL SUPERINTENDENTE DE BANCOS,  
DON JULIO PHILIPPI.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
DE SANTIAGO  
UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE  
BIBLIOTECA DE DERECHO  
UNIVERSIDAD CATOLICA

IMP. "CAMILLO HENRIQUEZ"  
AGUSTINAS 1253-1269  
SANTIAGO  
1926

BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE

Sección *chilena*  
Clasificación ..... *11/1107-34p5*  
Cutter .....  
Año Ed. *1926* Copia .....  
Registro Seaco ..... *25920*  
Registro Notis. .... *AA L 1164*

BIBLIOTECA NACIONAL



505111-10

128231

1169 DAL

M 1107-34 b

# SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA  
LEY DE CREDITO AGRARIO, PRESENTADO POR  
EL SUPERINTENDENTE DE BANCOS,  
DON JULIO PHILIPPI.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA  
DESCRIBE  
UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE  
BIBLIOTECA DE DERECHO CATOLICA

IMP. "CAMILO HENRIQUEZ"  
AGUSTINAS 1253-1269  
SANTIAGO  
1926

25920

26 ENE. 1981

~~F1893~~



**Informe del Superintendente de Bancos sobre  
el proyecto de reglamento de la Ley  
de Crédito Agrario**

---

Santiago, 10 de noviembre de 1926.

Señor Ministro:

1. El señor Ministro de Agricultura ha tenido a bien pedir informe a la Superintendencia de Bancos sobre el Proyecto de Reglamento de la Ley de Crédito Agrario y sobre los estatutos por los cuales ha de regirse la sociedad anónima denominada "Caja de Crédito Agrario", que ha sido organizada como sociedad filial de la Caja de Crédito Hipotecario.

2. Cree el infrascrito que antes de dar una opinión sobre los estatutos de la sociedad anónima denominada "Caja de Crédito Agrario", es necesario proceder a la dictación del reglamento de la ley N.º 4074, de Crédito Agrario, y dejar establecidos en detalle los requisitos a que deben someterse las instituciones que pretendan acogerse a las facilidades que proporciona la referida ley, pues esos mismos requisitos serán los que a su vez deberán contemplar los estatutos de la sociedad anónima nombrada.

Este reglamento de la ley 4074 tiene un carácter general. No sólo corresponde tomar en cuenta en él, la situación de la

Caja de Crédito Agrario, primera sociedad filial de la Caja de Crédito Hipotecario fundada en conformidad a las disposiciones de la nueva ley, sino que deben tenerse en vista las diversas instituciones que en adelante puedan establecerse, tanto sociedades filiales, como sociedades cooperativas o almacenes generales de depósito.

3. Antes de entrar a examinar las diversas disposiciones del reglamento, cree el que suscribe, de interés insistir en algunas observaciones generales, aunque sean del dominio público, porque servirán para ilustrar el estudio que se hace a continuación.

El reglamento de la ley y la organización de la nombrada sociedad tienen por objeto llevar a la práctica las disposiciones contenidas en la ley N.º 4074 sobre Crédito Agrario, que confiere a la Caja de Crédito Hipotecario autorización para emitir letras de crédito con garantía de los vales de prenda emitidos por los almacenes generales de depósito, y con garantía de préstamos sobre prenda agraria constituidos en conformidad a la ley.

Son ambas nuevas formas del crédito agrario, tomadas de la legislación y prácticas de otros países, que no tienen precedentes entre nosotros, y que sólo será dable establecer con éxito adaptándolas cuidadosamente a los hábitos y necesidades propias del país y especialmente de la parte de la población que se dedica a los trabajos del campo.

Por esto la Superintendencia se ha permitido consultar la opinión de la Sociedad Nacional de Agricultura, institución llamada por sus antecedentes y las funciones que le corresponden, a ilustrar al Supremo Gobierno sobre el Proyecto de Reglamento, y a hacerle al respecto las observaciones que a su juicio aseguren la mayor eficacia y éxito de la ley.

El Servicio de la Superintendencia de Bancos es ajeno a las actividades agrícolas, y no está en situación de ilustrar al señor Ministro sobre las modalidades que en Chile tiene el trabajo agrícola y que fuera conveniente contemplar especialmente en el reglamento.

### OBSERVACIONES GENERALES

4. La nueva legislación sobre el crédito agrario ha venido a llenar un vacío muy sentido de nuestra vida económica, pues la Ley de Bancos existente, obra de la Comisión de Consejeros Financieros presidida por Mr. Kemmerer, así como la antigua

Ley de Bancos de Emisión del año 1860, no estaban llamadas a satisfacer las especiales exigencias del crédito agrario, que tienen características propias, que no permiten muchas veces a los bancos comerciales, sin desnaturalizar su giro, proporcionar a la agricultura los recursos que necesita para el desenvolvimiento de sus actividades.

A medida que progresa la agricultura, adquiere cada vez un carácter más industrial y demanda mayor ayuda de capitales para que el suelo pueda dar un rendimiento que represente siquiera un moderado interés sobre los valores invertidos.

Las necesidades del crédito agrícola son de distinto plazo; algunas de un plazo relativamente corto, que alcanzan a satisfacerse con el crédito que los bancos comerciales pueden otorgar dentro de sus normas generales. Ocurre ésto con la periódica necesidad de dinero que los agricultores tienen en tiempo de cosechas para pagar los gastos de la recolección, transporte y depósito en bodega de éstas. Un plazo de seis meses permite de ordinario salvar estas necesidades, que la Ley del Banco Central ha contemplado especialmente, autorizando el redescuento de valores plenamente garantidos con productos agrícolas o ganado, los cuales admite por excepción para su redescuento, aunque tengan un plazo de seis meses.

Pero fuera de estas necesidades, que son de un carácter transitorio y pasajero, como las de cualquier otro ramo de producción, el crédito agrícola tiene muchas exigencias que nacen de las particularidades del trabajo agrícola, cuyas inversiones sólo vienen a dar rendimiento en un tiempo más o menos largo, y que no habilitan a los deudores para restituir los capitales recibidos en préstamo sino después de algunos años. Estos préstamos para fines de inversión no son, por su índole, comerciales, y el tiempo de su pago o amortización que está ligado a la naturaleza de la inversión que se le ha dado, no permite, por regla general, satisfacerlos con los fondos que a los bancos proporcionan los depósitos del público, que son exigibles en parte a la vista, y que, cuando son a plazo, han sido hechos de ordinario, a pocos meses plazo, o con un desahucio relativamente corto. El capital para estas inversiones no deben proporcionarlo, por regla general, los depósitos que el público hace en los bancos comerciales; debe procurarse, como lo hace la Caja de Crédito Agrario, colocando bonos u obligaciones a plazo más o menos largo.

Los plazos especiales que requiere el crédito agrícola y las garantías en que descansa, no son, por esto y por regla general, de la índole de las que pueden conceder los bancos comerciales en el giro ordinario de sus negocios, que procuran mantener en constante movimiento sus capitales y tienen la tendencia de invertir los fondos que les deposita el público en forma liquidable fácilmente y a corto plazo. De ahí que la organización de las instituciones que hacen estos préstamos no puede ser la misma de las bancos comerciales.

5. La ley que creó la Caja de Crédito Hipotecario, de 29 de agosto de 1855, que rige todas las instituciones análogas, permitió movilizar, esto es, transformar en valores mobiliarios y en dinero efectivo, mediante el mecanismo de la emisión de bonos, la propiedad inmueble de Chile, raíz y urbana, y es innegable que al establecer esta ley, sobre las bases en que lo ha hecho el crédito hipotecario, ha sido una de las más importantes fuentes de desarrollo de la riqueza del país. Los préstamos hipotecarios sobre fundos, que sólo pueden llegar al 40 por ciento del valor de éstos, no han alcanzado, sin embargo, a satisfacer todas las necesidades del crédito agrícola.

La nueva ley N.º 4074 del Crédito Agrario, amplía las funciones de esta institución autorizando la emisión de letras de crédito con garantía de los productos mismos de la agricultura o de sus elementos de trabajo, representados por los vales de prenda de los almacenes generales, que reciben en depósito los productos y los almacenan y custodian en forma que asegura su debida conservación, o garantizados con la prenda agraria, reglamentada por la ley de 25 de setiembre de 1926.

De la concesión discreta del crédito agrícola, dentro de los fines que esta ley señala, y de la seria constitución de las garantías en que descansa, así como de su conservación y mantenimiento durante el tiempo que subsiste la obligación a que la garantía accede, dependerá en último término el éxito de la ley, y el informante es de opinión, que el Supremo Gobierno debe tomar en el reglamento que dicte para su ejecución, y sobre el cual US. se ha servido pedirme informe, todas las garantías necesarias para evitar la posibilidad del mal uso del crédito y para contrarrestar los manifiestos peligros que para la economía nacional y la responsabilidad del Estado pudieran resultar de una administración inconveniente de las nuevas instituciones dispensadoras del crédito agrario.



Las experiencias que se han recogido en Argentina, recomiendan proceder con mucha prudencia en la concesión del crédito agrario para evitar que en último término recaigan en el Estado las pérdidas que en ese país han afectado a los bancos.

Y hay una circunstancia que el Supremo Gobierno debe tomar especialmente en consideración. Como los bonos que emita la Caja de Crédito Hipotecario en conformidad a la ley N.º 4074 serán garantidos por el Estado, la correcta constitución de las obligaciones que sirven a su vez de base a la emisión de los bonos, y de la cual depende el servicio regular de éstos, afecta no solamente los intereses generales del país, sino que compromete, de un modo inmediato, la situación financiera del Estado, al cual puede hacércele responsable del puntual servicio de esos bonos en caso de no efectuarse éste con la debida regularidad.

Las disposiciones de la ley sólo han podido ser de un carácter muy general, y deben complementarse en el reglamento con una serie de medidas que son indispensables, a juicio del que suscribe, para asegurar un funcionamiento seguro a la ley y evitar las posibilidades de un fracaso.

6. Para apreciar la conveniencia del reglamento de la Ley de Crédito Agrario es necesario estudiar al mismo tiempo el tenor de los contratos de prenda agraria y el reglamento de operaciones de la Caja Agraria, que esta institución ya ha tenido preparados, y en cuyo estudio ha intervenido el que suscribe.

Sólo en el caso de que el reglamento de la ley, los reglamentos de tramitación y operaciones de la Caja de Crédito Agrario y los contratos, consulten a la vez las precauciones del caso, el Gobierno y la Caja de Crédito Hipotecario pueden llegar a tener, hasta donde sea dable hacerlo, la seguridad de que las instituciones de que se trata concederán únicamente préstamos en que los derechos del acreedor sean protegidos ampliamente; en que las prendas queden constituidas en debida forma; en que se tomen las medidas necesarias para evitar la pérdida, sustracción o menoscabo de la cosa dada en prenda; en que los derechos del acreedor se protejan en forma que le aseguren el rápido pago de su crédito, excluyendo la eventualidad de las demoras de una larga y engorrosa tramitación judicial.

El que suscribe ha intervenido, como dicho, en la preparación y redacción del estatuto de la Caja Agraria, del regla-

glamento y del contrato de prenda agraria, en los cuales se han consignado diversas disposiciones cuya adopción ha recomendado.

Se permite, sin embargo, sugerir en el curso de este informe algunas modificaciones nuevas que somete a la consideración del señor Ministro. Se extiende e insiste en otros que consulta el reglamento, y con los cuales está enteramente de acuerdo, para manifestar al señor Ministro las ventajas de su adopción.

## INSTITUCIONES QUE PUEDEN ACOGERSE A LA LEY DE CREDITO AGRARIO

7. El proyecto de reglamento trata en su título I de las instituciones que pueden acogerse a los beneficios de la ley para los efectos señalados en los artículos 1.º y 2.º y son:

a) Los tenedores de vales emitidos por los almacenes generales de depósito autorizados por la ley de 28 de noviembre de 1922, previo acuerdo del Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario;

b) Las asociaciones cooperativas de productores que obtengan para este efecto la autorización del Presidente de la República y la aprobación del Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario; y

c) Las sociedades filiales que organice la Caja de Crédito Hipotecario con aprobación del Presidente de la República.

8. El proyecto de reglamento exige, con toda razón, en su art. 1.º, que las asociaciones cooperativas de productores y las sociedades filiales de la Caja, para acogerse a los beneficios de la ley, deben dedicarse exclusivamente al fomento de los intereses agrícolas en general, o al giro del crédito agrario, medida conveniente para evitar que otras instituciones que persigan fines distintos al fomento de las actividades agrícolas, que no tienen una organización adecuada a este servicio, ni los medios de control de estos préstamos, pretendan extender sus operaciones a esta clase de negocios.

9. Las asociaciones cooperativas de productores deberán organizarse como sociedades cooperativas de crédito, conforme a lo dispuesto en el art. 10 del decreto-ley N.º 700, de 10 de noviembre de 1925. Para estas cooperativas la ley ha establecido la responsabilidad solidaria de los directores.

Es difícil que en el hecho lleguen a organizarse estas cooperativas, mientras no se dicte una ley especial sobre cooperativas agrícolas, pues, el decreto-ley N.º 700 ofrece diversas dificultades prácticas, como ser, la de haber tenido en vista más bien la formación de asociaciones de obreros que la de productores, dificultades que no es del caso examinar de cerca en esta ocasión. Sería de mucho interés que el Gobierno impulsara el proyecto de ley presentado sobre la materia por uno de los señores Senadores.

El crédito agrícola es por su índole local.

Los vecinos de un centro rural, están mejor capacitados que un banco, que tiene que ejercer su vigilancia por medio de inspectores, para apreciar la capacidad de crédito de cada agricultor, sus condiciones de solvencia, de seriedad, sus aptitudes y dedicación al trabajo, que son los elementos de ese crédito. Esos vecinos son las personas que por las mismas circunstancias en que se encuentran están llamadas a controlar las actividades del agricultor, la atención que presta a sus intereses, la aplicación que hace del dinero que ha recibido.

Son estas asociaciones regionales las que en otros países han desarrollado el crédito agrícola, asumiendo ellas como entidad jurídica, las responsabilidades de los préstamos concedidos a los miembros que la forman. Y han funcionado tan bien en algunos países, que la ley ha permitido destinar directamente a la satisfacción del crédito agrícola los fondos que recolectan las instituciones de ahorro.

10. Se consideran, según el proyecto de reglamento, como sociedades filiales de la Caja de Crédito Hipotecario, las sociedades que ella organice suscribiendo el 50 por ciento del capital pagado de las mismas, de manera que le corresponda la mayoría de los miembros de su Consejo Directivo.

11. Los almacenes generales de depósito están reglamentados tan minuciosamente por la respectiva ley, que carece de objeto extendernos en consideración sobre ellos. Es de esperar que las facilidades de crédito que otorga la ley número 4074 a los tenedores de vales de depósito impulse el desarrollo de estas instituciones, desarrollo que no ha correspondido hasta ahora a las expectativas cifradas en los resultados de la ley.

## CONDICIONES GENERALES QUE DEBEN LLENAR LAS INSTITUCIONES QUE DESEAN ACOGERSE A LA LEY

12. Estas instituciones, así como los almacenes de depósito cuyos vales de prenda pueden ser presentados a la Caja de Crédito Hipotecario para los efectos del art. 1.º de la ley, deberán acreditar el entero de un capital en efectivo no menor de un millón de pesos. Es un minimum que se exige con razón como seguridad de que la institución que se forma tiene una base de seriedad y responsabilidad económica.

13. El proyecto de reglamento les exige, además, en su art. 5.º que consulten aquellas disposiciones de la Ley de Bancos que les sean aplicables, o que estimen necesario hacer extensivas a las mismas el Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario y la Superintendencia de Bancos.

Muy acertadamente, a mi juicio, el proyecto de reglamento hace aplicables a estas instituciones algunos artículos de la Ley General de Bancos que sería conveniente precisar, y que a juicio del que suscribe, deberían ser los siguientes:

1.º El art. 24 de dicha ley, que hace personalmente responsables con sus bienes a los directores y empleados de la institución que permitieran o ejecutaren operaciones prohibidas por la ley, debiendo hacerse extensiva esta responsabilidad a las infracciones de la misma, de los estatutos de la institución y del reglamento de las operaciones que se hubiera de adoptar. Se les crea así un marco a estas instituciones, del cual no pueden salirse sin incurrir en responsabilidades personales y que es tanto más necesario, cuanto que al conceder los préstamos se dispensan fondos que en su mayor parte no son siquiera de los accionistas, a quienes los directores representan, sino de terceros y por los cuales afecta responsabilidad al Estado.

2.º El art. 76 N.º 6 de la misma ley, que señala las precauciones que han de tomarse tratándose de préstamos que deban concederse a los directores y empleados, para los cuales, cuando son superiores a \$ 6,000, se requiere una mayoría especial de los dos tercios del Directorio, debiendo abstenerse de votar el director que solicita el préstamo. La Ley de Bancos ha hecho extensiva esta disposición a los casos en que el director fuera dueño de la mayoría de las acciones de una sociedad que solicite un préstamo, y debería hacerse extensiva, además, al caso de que solicitara el préstamo cualquiera persona que estuviera dentro del cuarto grado

de consanguinidad o segundo de afinidad con alguno de los Consejeros.

3.o El art. 79 de la Ley de Bancos, que reglamenta la forma en que debe quedar constancia en las actas del Directorio de los acuerdos que se tomen acerca de las solicitudes de préstamos, de modo que quede registrada en las actas la intervención que ha cabido a cada uno de los Consejeros en las operaciones del banco, y establecida así su responsabilidad por las operaciones que han autorizado.

4.o El art. 80, que ordena someter al conocimiento del Directorio las comunicaciones de la Superintendencia, y dejar expresa constancia de ellas en el libro de actas de sesiones del Directorio.

5.o El art. 21 de la ley, que faculta al Superintendente para pedir a los bancos la presentación de estados sobre la situación de sus negocios en la forma que él señale, estados que deben pedirse por lo menos cuatro veces al año en fechas atrasadas que el Superintendente fija a su arbitrio, y que los bancos tienen obligación de publicar en uno de los periódicos de la ciudad donde la empresa bancaria tenga su oficina principal.

6.o Los artículos 67 y 68 de la misma ley, relativos a la formación de un fondo de reserva que ascienda al 25 por ciento de su capital autorizado; el art. 70, que prohíbe repartir dividendos con dinero del fondo de reserva; el art. 72, sobre la forma de entero del capital.

7.o Convendría también adaptar a las instituciones que recurran al crédito agrícola, las disposiciones que la Ley de Bancos consulta para el caso de que éstas suspendan el pago de sus compromisos con el público, o en nuestro caso, para el evento de que no proporcionen a la Caja de Crédito Hipotecario los fondos necesarios para el servicio de los bonos.

14. Cree indispensable, por último, la Superintendencia la limitación del monto individual de cada préstamo.

Dispone el proyecto de reglamento que debe aplicarse a todas las instituciones el artículo de la Ley de Bancos que limita el monto de los préstamos con relación al capital y fondos de reserva que tiene el banco. Según el art. 76 N.o 1 de dicha ley, un banco comercial sólo puede conceder préstamos, sea directa o indirectamente, a persona natural o jurídica o a corporación de derecho público, por una suma que no exceda del 10 por ciento del capital pagado y reservas del banco, salvo ciertas excepciones en que, dada la natura-

leza de la operación o la existencia de garantías especiales, el préstamo puede llegar a un 25 por ciento del capital y reservas.

Esta disposición se funda en que el riesgo de las operaciones disminuye cuanto más se dividen los préstamos, y en una razón de equidad social: la de que los fondos disponibles para satisfacer las necesidades del crédito deben beneficiar al mayor número de personas que necesitan de él, en lugar de ser acaparados en pocas manos. Este principio debería ser de preferente aplicación tratándose del crédito agrario, que va a disponer en parte de fondos obtenidos mediante la colocación de bonos en el extranjero que llevan la firma del Estado.

Se consigue así que los fondos que puedan procurarse para el crédito agrario se aprovechen por el mayor número de personas, y se satisface mejor la función económico-social que la ley está destinada a llenar. Es de suponer, por lo demás, que los grandes préstamos los soliciten personas que por su fortuna se encuentran, de ordinario, en situación de obtener recursos en otras instituciones de crédito.

Abona la limitación de los préstamos otra razón que deseo consignar expresamente. Es el temor generalizado en el público de que estos grandes préstamos se consigan mediante influencias políticas o sociales o de amistad, influencias que por desgracia no podemos negar han tenido una parte principal en la historia de los fracasos de diversas instituciones bancarias del país.

La ley norteamericana que organiza el crédito rural, la llamada "Agricultural Credits Act", del año 1923, ha fijado como límite de cada préstamo la cantidad de \$ 25,000 oro americano, que antes sólo era de \$ 10,000 oro americano, y la ley misma recomienda dar preferencia a los préstamos por esta cantidad o a los que se hagan por sumas inferiores a la indicada. Esta ley no fija una cantidad mínima al monto de los préstamos. Disponen los reglamentos que sólo pueden concederse en el caso de que la propiedad rural en que ha de invertirse su producido sea suficiente para alimentar al dueño y a su familia cuando la explota y trabaja personalmente, y para efectuar el pago de los intereses y de la amortización del préstamo.

La prenda agraria en la Argentina ha servido en su mayor parte para garantizar préstamos de un monto reducido. Según las estadísticas argentinas, de 138,592 préstamos re-

gistrados en los ocho años que lleva de vigencia la prenda agraria, hay 110,873, que lo fueron por sumas inferiores a \$ 10,000.

La Ley de Crédito Agrario sólo permite emitir bonos sobre documentos cuyo valor no exceda del 50 por ciento del valor de los artículos dados en garantía. Esta disposición tendrá por resultado que los préstamos hechos con garantía de la prenda agraria no podrán exceder de la mitad del valor de la cosa dada en prenda, y es la única limitación que en cuanto a su monto establece la ley. Esta circunstancia no obsta, a juicio del informante, para fijar por medio de una disposición del reglamento el monto individual de cada préstamo, como una de las tantas y diversas medidas que el reglamento ha de consultar en obsequio a la seguridad de los créditos y como precaución adoptada para asegurar el correcto funcionamiento de la ley. El Estado tiene derecho para fijar en el reglamento las condiciones de seguridad en que ha de dispensar su crédito, y en realidad, ninguna de las numerosas precauciones y garantías que existen en el proyecto de reglamento, a semejanza de la limitación del monto de los préstamos, están consignadas en la ley. Con el mismo argumento podrían objetarse todas y cada una de las medidas de precaución.

15. La responsabilidad que al Estado afecta por el exacto y oportuno servicio de los bonos, las limitaciones que a su crédito ocasiona la circunstancia de emitirse éstos con su garantía, le imponen, a juicio del que suscribe, como lo hemos manifestado repetidas veces, la obligación de adoptar precauciones especiales, para asegurar el correcto funcionamiento de las instituciones emisoras de crédito agrario.

Una de estas debería ser el reconocer al Presidente de la República el derecho de nombrar uno o más delegados o representantes directos del Estado en los Consejos Directivos de las sociedades cooperativas o filiales de la Caja de Crédito Hipotecario, delegados que puedan concurrir a sus reuniones y tomar conocimiento de las operaciones que ejecutan, aunque no tengan derecho a voto, y hacer las objeciones que sean necesarias a los préstamos que no se ajusten a la ley, a los reglamentos o a las conveniencias comerciales.

La Superintendencia de Bancos no está, por el rol que desempeña, en situación de desarrollar semejante actividad. Una o más veces al año, y dentro del programa general de trabajo que le impone la Ley de Bancos, visitará por medio

de sus inspectores, la sociedad filial o cooperativa que dispensa el crédito agrario. Se impondrá así de las operaciones ya realizadas y de la situación que se hubiera podido producir, cuando ya no sea tiempo de evitar la concesión de créditos inconvenientes o inseguros. Sólo la presencia permanente de uno o más representantes del Estado en los Consejos Directivos permitirá ejercitar un control completo y permanente.

La Caja de Crédito Agrario es sólo la primera de las instituciones que se forma al amparo de la nueva ley.

Es probable y sería de desear la fundación de instituciones análogas de sociedades cooperativas, que sean regionales y tengan su asiento en provincia, en ciudades distantes del centro del Gobierno. Es manifiesto, a nuestro parecer, la conveniencia de que el Estado no las deje entregadas a sí mismas, sometidas únicamente a la inspección anual de la Superintendencia.

## CONDICIONES DE LOS PRESTAMOS

16. El proyecto de reglamento establece una serie de medidas que será forzoso consultar en los estatutos de las instituciones que deseen acogerse a los beneficios de la ley número 4074, encaminadas todas a dar al contrato la mayor eficacia legal y plenas garantías a los acreedores, garantías indispensables, por otra parte, para inspirar a los capitalistas que van a proporcionar los fondos, la confianza necesaria para invertir sus capitales en esta clase de operaciones. Estas garantías y condiciones de seguridad debe consultarlas forzosamente todo contrato de préstamo con garantía de prenda agraria, de modo que quede fuera de toda duda o discusión la seguridad del crédito, y sin probabilidades de éxito los recursos de todas clases que acostumbran poner en juego los deudores que desean sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones. Estas medidas tienen por objeto cubrir al préstamo agrario contra las asechanzas de la mala fe, y nada tienen que temer de ellas los deudores que recurren a las instituciones dispensadoras del crédito agrario con el propósito de cumplir sus compromisos.

17. Los préstamos con garantía de prenda agraria sólo pueden hacerse, según el proyecto, a las personas que son agricultores y para los fines reproductivos de la agricultura, ganadería y demás industrias anexas, debiendo los agricultores, además, cultivar la tierra real y efectivamente, o criar de



un modo directo ganado, o explotar una industria anexa a la agricultura.

18. Tanto la Ley de Crédito Agrario como la de Prenda Agraria son leyes que tienen en vista el fomento de la agricultura y el desarrollo de esta fuente de nuestra riqueza nacional. **Los préstamos jamás deberán hacerse con otros fines que los de fomento de la agricultura**, pues la ley sólo se justifica por la conveniencia que hay en favorecer la producción, y quedan excluidos los que pudieran servir para satisfacer gastos de lujo, especulaciones o cualesquiera otros objetos que no fueran los señalados en la ley.

Los fines reproductivos del crédito agrícola están enumerados en el art. 8.º del proyecto de reglamento.

Corresponden estos fines a diversas etapas de la explotación agrícola, y están enumeradas taxativamente, aunque al final de la letra k), se incluye un número redactado en términos muy generales y amplios, que declara fines reproductivos cualesquiera otras necesidades o manifiestas conveniencias del cultivo, de su transformación o mejora, de la cosecha y recolección de frutos, siempre que la Caja hubiere aprobado especialmente la inversión proyectada.

No están comprendidos en la enumeración del art. 8.º, los préstamos destinados a la adquisición de nuevas tierras o al pago de los saldos de precio adeudados por compra o adjudicación de una propiedad. El préstamo con crédito de la prenda agraria sólo debe proporcionar capital de explotación y supone en realidad una base de capital propio en el que lo solicita, que se completa con los recursos proporcionados con el crédito agrario.

Es evidente que las instituciones que hacen el préstamo deben fiscalizar la inversión, para que no se frustren los fines señalados.

19. La institución que concede el crédito debe, además, tener no sólo el derecho sino la obligación de examinar la situación general de los negocios del deudor. Esta es la explicación del art. 8.º del proyecto.

Es cierto que las instituciones sólo pueden conceder créditos garantizados con vales de prenda de los almacenes generales o con prenda agraria, esto es, con prenda sobre un bien mueble de un valor concreto. Existe, sin embargo, un derecho indiscutible a que la institución prestadora examine antes de conceder el crédito la situación personal del deudor y el estado de sus negocios, como lo hace cualquier banco

antes de otorgar un préstamo de importancia. El objeto del préstamo no se realizaría si el deudor fuera molestado en la atención de sus trabajos agrícolas por otros acreedores, que al hacer efectivos sus derechos en los bienes del deudor y en especial en la propiedad en que trabaja, frustraría los fines del préstamo, y obligaría al deudor a liquidar sus negocios y a realizar la prenda.

Se exige, por esto, en el proyecto de reglamento, que el deudor haga una manifestación completa de sus propios bienes, y una inexactitud deliberada del deudor en cuanto a su situación personal, para inducir en engaño a la institución, debería quedar sancionada en forma especial. Hay fundadas razones para temer que recurrirán al crédito agrícola personas que ante todo procuran salvar una situación económica difícil, que han sido rechazadas por los bancos, y que tratan de evitar o demorar una liquidación inevitable. Es indispensable, por esto, que la institución haga un estudio cuidadoso de la situación personal de cada deudor.

20. El proyecto de reglamento de la ley, exige, además, con sobrada razón, que los estatutos de las instituciones que recurran a la Caja de Crédito Hipotecario para retirar bonos con garantía de sus préstamos, consulten una serie de medidas relativas a la constitución y vigilancia de la prenda.

Ante todo es necesario, aunque el proyecto de reglamento no lo dice expresamente, una especificación de la prenda que permita individualizarla en cualquier momento. El reglamento debería ordenar que los contratos de prenda agraria especifiquen, tratándose de ganados, su número, edad, sexo, marca y señal; y tratándose de productos, su calidad, peso o número, agregando todos los detalles necesarios para poder verificar en cualquier momento una sustitución o alteración de la calidad de la prenda. Convendría consultar en el reglamento una disposición sobre el particular.

21. La Ley de Prenda Agraria, innovando en los principios del Código Civil, permite al deudor conservar la tenencia y el uso de la prenda. En la naturaleza de la garantía está el peligro de estos préstamos. De la seriedad de la constitución de las garantías, de su conservación y mantenimiento durante todo el tiempo que subsiste la obligación a que acceden, depende en realidad el éxito de la ley. Difícil es recomendar de antemano las precauciones que se pudieran tomar para que el avalúo sea fiel y exacto, y corresponda a la realidad de las cosas.

A este respecto no cabe en realidad otra precaución que la de elegir cuidadosamente el personal encargado de esta difícil y delicada tarea. El proyecto de reglamento exige que los tasadores presten juramento de desempeñar fielmente el cargo y de rendir fianza para responder de las irregularidades que pudieran cometer en el desempeño de su cargo. Precauciones son éstas que resultarán sin embargo ineficaces si no se procede con el mayor cuidado a la elección de las personas llamadas a hacer los avalúos.

22. Conveniente sería establecer en el reglamento algún precepto para determinar el valor con relación al cual deban hacerse los avalúos. En los bonos que tienen constituida una garantía sobre la propiedad raíz, sea rural o urbana, la estimación del valor de la misma, y sobre todo el mantenimiento de la garantía, no presentan las mismas dificultades que existen con relación a la prenda agraria. Los inmuebles son de ordinario de un valor más constante, y las fluctuaciones de precio cuando ocurren, a consecuencia de la oscilación en el valor de la moneda, por ejemplo, no son tan rápidas y tan grandes como las fluctuaciones a que están sometidos los productos agrícolas, cuyo precio a consecuencia de la oferta y de la demanda, se encuentra en constante oscilación. Sería prudente, por esto, consultar alguna disposición que estableciera que como base para los avalúos se adoptara el término medio que la cotización de los productos agrícolas ha tenido durante un período más o menos largo de tiempo, que eliminara las cotizaciones extremas. No sería dable recomendar como base de precio para los efectos del avalúo, el que los productos pudieran tener en el mercado en el momento de su estimación, en que debido a cualquiera circunstancia excepcional puede alejarse demasiado, en uno u otro sentido, del término medio normal.

23. Se debe acreditar, además, que la prenda que se ofrece en garantía está libre de otros gravámenes, o si tuviera alguno, y se tratara de inmueble por destinación, deberá acreditarse que el acreedor hipotecario a cuyo favor está constituida hipoteca sobre los inmuebles a que se hallan incorporados los bienes materia de la prenda, presta su consentimiento a la constitución de la misma.

Convendría que el solicitante de un préstamo acompañara a su solicitud un certificado de gravámenes de la propiedad en que están los bienes dados en prenda, para poder establecer si existen o no hipotecas que pudieran hacer necesari-

ria esta precaución y si hay o no contratos de arriendo inscritos con anterioridad, de que pudiera derivarse un derecho preferente sobre la prenda por rentas insolutas.

24. Una situación difícil de establecer será la que se produzca cuando el deudor pretenda constituir prenda agraria sobre bienes embargados que hubieran quedado en poder del propio deudor en el carácter de depositario, o que se produjera una colusión entre éste y el deudor. La ley de prenda agraria consulta una pena para el deudor que constituya prenda sobre bienes ajenos haciéndolos aparecer como propios, sancionando este acto con presidio menor en sus grados medio y máximo.

El caso de constituirse prenda sobre bienes embargados quedaría sujeto a la disposición del art. 287 del Código de Procedimiento Civil, que hace responsable de fraude a la persona que vendiera o diera en prenda bienes, respecto de los cuales la justicia hubiera dictado una prohibición de gravar o enajenar.

25. Muy importante es también establecer si la persona que da en prenda agraria las cosas muebles a que se refiere el art. 2 de la ley N.º 4097, ha pagado la totalidad del precio de la cosa sobre la cual el gravamen se constituye en caso de haberla adquirido por compra, pues si algún acreedor puede hacer valer con respecto a la misma una acción resolutoria, cabe la posibilidad de que la cosa dada en prenda vuelva al poder de su anterior dueño y quede sin efecto la garantía y burlado el acreedor prendario.

El formulario de los contratos, además de la solicitud de la persona que pide el préstamo, deberá contener declaraciones explícitas sobre todos estos puntos.

26. Cree el Superintendente que informa, que el Supremo Gobierno, al tiempo de dictar el reglamento de la ley 4074, debe adoptar un formulario de contrato con prenda agraria que consulte todas las estipulaciones que el mismo debe conner para que los créditos de que se trata queden completamente garantidos y enteramente a cubierto de cualesquiera arbitrios a que suelen recurrir los deudores de mala fe que desean eludir el pago de sus deudas.

Para el éxito de la ley es indispensable que el acreedor esté provisto de todas las facultades necesarias para contrarrestar en una forma rápida y eficaz los recursos que la mala fe de algunos deudores sabe poner en juego para eludir el cumplimiento de sus obligaciones.

Esto es necesario tanto por la responsabilidad que en último término afecta al Estado, como por los peligros que tiene la prenda agraria, dada la circunstancia de que se constituye sobre cosa fungible, que permanece en poder del deudor que continúa haciendo uso de ella.

Cuanto más seguro sea el derecho del acreedor, tanto menores serán los riesgos del capital que se invierta, y mayores los beneficios que se deriven de la ley para la economía nacional.

27. El art. 11 del proyecto se refiere a las principales estipulaciones que deben consignarse en el contrato de prenda agraria.

Hay diversas que son de carácter general y que no hacen sino reproducir disposiciones legales de nuestra legislación vigente que serían aplicables de todos modos. Estimo útil, sin embargo, recordarlas e insistir en ellas, para que el deudor pueda tener presente en todo momento las diversas situaciones que le crea el contrato, así como el conjunto de sus derechos y obligaciones. No debe olvidarse que de ordinario el contrato se celebrará con personas poco versadas en derecho.

Son éstas, por ejemplo, las de la letra c) según la cual además de la garantía prendaria subsiste la responsabilidad personal del deudor por el crédito, intereses y gastos; la de la letra e) que establece que cualquiera indemnización que tuvieran que abonar terceros por perjuicios o daños que hubiere sufrido la cosa dada en prenda corresponde al acreedor (artículo 10 ley 4097); la de la letra f) en virtud de la cual los gastos de custodia y conservación serán de cargo del deudor (art. 11 inc. 5.º); la que dispone que el privilegio del acreedor prendario se extiende al valor del seguro de la cosa dada en prenda (art. 10).

27. a) Reitero una observación de importancia que he hecho verbalmente al señor Ministro. Hay muchas formas de seguro de productos agrícolas, que no es costumbre contratar en Chile, y que será necesario establecer para asegurar los institucionales que hacen los préstamos contra los diversos riesgos y eventualidades de pérdidas a que están expuestas las cosechas y animales. El seguro contra incendio que es el único generalizado en el país, no cubre todos los riesgos, y el que suscribe cree oportuno insinuar con este motivo la conveniencia de hacer gestiones por parte del Ministerio y de la

Caja de Crédito Hipotecario para obtener una ampliación de los seguros a otra forma de riesgos.

28. Convendría agregar a las estipulaciones anteriores, la prohibición de liquidar la prenda y hacerse pago el acreedor en forma distinta de la prevenida en el art. 19 de la Ley de Prenda Agraria, y hacer mención, además, de la prohibición que establece el art. 17, de celebrar otros contratos prendarios sobre los mismos objetos, salvo que el acreedor consienta en ello.

29. Hay una serie de casos en que la seguridad del crédito del acreedor hace necesaria la inmediata caducidad del plazo, a fin de que el acreedor pueda tomar de un modo inmediato y en forma rápida las medidas del caso para proteger sus intereses y para evitar que pueda quedar burlado.

Son éstos los que se enumeran en la letra g) del art. 11.

Es indispensable que se consulte en los contratos una disposición **que declare vencido el plazo de los préstamos**, y que autorice a la institución acreedora a tomar posesión de la prenda mediante la sola notificación del deudor, y proceder a la realización de la prenda y pago de su crédito en los siguientes casos:

a) Si el deudor se atrasare dos o más períodos en el servicio de su deuda;

b) Si el deudor que fuere arrendatario de la propiedad en que se encuentra la cosa dada en prenda, en virtud de un contrato inscrito con anterioridad a la misma, se atrasare en el pago del canon de uno o más períodos; o si se atrasare, en el caso de que fuera propietario, en el servicio de la deuda hipotecaria que grava el fundo en el cual se encuentra la cosa dada en prenda;

c) Si el deudor abandonare las especies dadas en prenda, sin perjuicio de los demás derechos que al acreedor confieren los artículos 15 y 28 de la ley N.º 4097;

d) Si el acreedor trasladare la prenda del lugar de explotación en que se encontraba al tiempo de constituirse, en el caso de que la traslación no hubiera sido autorizada en el contrato, o las partes no hubieran convenido en ello, o no la hubiera autorizado el Juez (arts. 13 y 14 de la ley número 4097);

e) Si la cosa dada en prenda se hubiere destruido o hubiera desaparecido por cualquiera causa, o hubiera disminuido considerablemente su valor, sin perjuicio de los derechos que al deudor confiere el art. 1496 del Código Civil, esto es,

el de sustituir la prenda por otra de la misma naturaleza y valor;

f) Si el acreedor tuviera que hacer los gastos de custodia y conservación (art. 14) y éstos fueran tan dispendiosos que pudiera resultar insuficiente la garantía;

g) Si el deudor, en perjuicio del acreedor, cambiase la cosa dada en prenda o alterase su calidad, o si dispusiera de las cosas empeñadas como si no reconocieran gravamen, o cometiere cualquier otro fraude en el mantenimiento de la prenda, sin perjuicio de otras responsabilidades civiles o sanciones penales a que pudiera haber lugar;

h) En los contratos de prenda agraria que sirven de base para la emisión de bonos, será conveniente consultar, si fueran varios los deudores, la solidaridad de la obligación.

i) Si el deudor cayere en quiebra o en concurso .

### **PROCEDIMIENTOS JUDICIALES A QUE PUDIERA DAR LUGAR EL CONTRATO DE PRENDA AGRARIA**

30. El art. 25 de la ley establece la competencia de los Jueces Letrados de Mayor Cuantía para conocer de las reclamaciones del acreedor prendario o de las medidas que éste pudiera hacer valer para la seguridad de los derechos.

Los procedimientos de realización de la prenda están precisados en el art. 19, y las excepciones que el deudor puede hacer valer están en el art. 22.

Estando detallados en la ley los procedimientos judiciales a que puede dar lugar el contrato de prenda agraria, y dados los peligros del arbitraje, estima el infrascrito que no sería conveniente autorizar a las partes para someter al arbitraje las controversias que pudiera generar el contrato.

### **LAS OPERACIONES DE LA CAJA DE CREDITO HIPOTECARIO**

31. El título de las operaciones de la Caja de Crédito Hipotecario reproduce las disposiciones contenidas en la ley sobre la emisión de las letras de crédito de la Caja de Crédito Hipotecario. Corresponde a esta institución informar a US. sobre las tramitaciones internas que a juicio de esta institución fuera conveniente hacer para emitir los bonos de que se trata.

Sólo estimo del caso insistir en algunas observaciones de carácter general.

32. Es de mucha importancia el art. 32 que dispone que la Caja determinará anualmente la cuota de estos préstamos que deba distribuirse en el año entre las provincias agrícolas del país, atendiendo a las necesidades de cada región. Estima el que suscribe que la distribución que se haga debería ser aprobada por el Ministerio de Agricultura, por ser la repartición administrativa que en realidad dispone de las informaciones necesarias para hacer con acierto semejante distribución.

Esta disposición contribuirá a disipar los temores expresados con ocasión de esta ley, de que los fondos destinados a la satisfacción del crédito agrícola puedan ser absorbidos exclusivamente por las provincias centrales.

33. De mucha importancia son las disposiciones relativas a la forma en que las instituciones de crédito agrario han de llevar a cabo la transferencia a la Caja de Crédito Hipotecario de los documentos destinados a servir de garantía a los bonos que se emitan.

Se refiere al caso el art. 29 del proyecto. Dice éste que la Caja recibirá los documentos que se le ofrecen en garantía, debidamente endosados, o con la correspondiente escritura de cesión de crédito.

El art. 7.º de la ley 4097, sobre contrato de Prenda Agraria, dispone que los derechos del acreedor prendario son transferibles por endoso escrito a continuación, al margen o al dorso del ejemplar del contrato inscrito. Los endosantes y endosatarios son responsables del pago de la obligación prendaria.

Situación distinta es la que se crea por la simple cesión de un crédito. Esta no trae consigo la responsabilidad solidaria del cedente. El que cede un crédito, según el art. 1907 del Código Civil, se hace responsable de su existencia al tiempo de su cesión, pero no se hace responsable de la solvencia del deudor, si no se compromete expresamente a ello, ni se hace responsable de la solvencia futura, si no se comprende expresamente; ni se extiende la responsabilidad más allá del precio que se hubiere reportado de la cesión, a menos que se haya estipulado otra cosa.

Cuando la cesión se haga por escritura pública, es necesario que se establezca expresamente la solidaridad del cedente, y que se notifique la cesión con las formalidades legales.



34. Creo que sería conveniente dejar claramente establecida en el reglamento, la situación en que se encuentran la Caja y la institución que concede el crédito con respecto al deudor de la obligación.

Endosado un crédito agrario a la Caja, ¿es a ésta a quien el deudor hace el pago de sus intereses y amortizaciones o continúa el deudor entendiéndose con la institución que le ha concedido el préstamo? ¿Quién vigila el cumplimiento de las obligaciones del deudor, el mantenimiento y conservación de la prenda? ¿Quién ejercita los derechos que el contrato concede al acreedor en obsequio a la seguridad de sus derechos?

Cedido un crédito por endoso o escritura a la Caja de Crédito Hipotecario, ésta pasa a ser dueña del mismo y en virtud de los principios generales correspondería a ella ejercitar estos derechos.

Así se desprende del art. 30 del proyecto, según el cual las instituciones que se acojan al crédito prendario **podrán inspeccionar la prenda**, ejercer la vigilancia necesaria para el cumplimiento de la obligación y se las autoriza **para solicitar poder de la Caja** para el total ejercicio de los derechos que conceden las leyes. Al efecto, dice el mismo artículo, puede la Caja, además, entregar al primer acreedor prendario los documentos originales para el cobro de la obligación.

Parece deducirse de aquí que por regla general el deudor, después de endosado su crédito, sigue entendiéndose con la Caja de Crédito Hipotecario, y que sólo por excepción, cuando crea necesario pedir poder la institución que concedió el préstamo, se entiende con ésta.

Estimo que este punto merece un cuidadoso estudio. Es la misma institución que ha efectuado el préstamo la que, a juicio del infrascrito, debería continuar las relaciones con el deudor que se generaron del contrato de prenda, sin perjuicio de hacerlo la Caja por excepción en los casos en que lo creyera conveniente. Las instituciones prestadoras conocen los antecedentes del deudor, las condiciones de la prenda y disponen por su propia organización de los medios de control.

35. A la inversa, debe dejarse establecido en forma clara quién hace el servicio de los bonos, si la Caja o la institución prestadora.

Según el art. 28 del proyecto de reglamento, correspondería a las instituciones que obtengan un préstamo de la Caja hacer el servicio de los intereses y amortizaciones. Cree el

suscrito que, a la inversa, sólo puede ser la institución emisora de los bonos quien haga el servicio de éstos, que debe estar centralizado en una sola institución, la cual lógicamente no puede ser otra que la que emite el bono.

36. El art. 31 dispone que el Consejo de la Caja pondrá en conocimiento del Presidente de la República el monto de los empréstitos que estime del caso colocar en el país o en el extranjero con el fin de facilitar el crédito agrario. El Presidente determinará, según el reglamento, las sumas que cada año puedan colocarse **en el exterior**.

En vista de que los bonos que servirán para proporcionar recursos al crédito agrario llevarán la responsabilidad del Estado, e influirán de un modo consiguiente en el crédito de que goza, estima el que suscribe que el Presidente de la República debería autorizar previamente la emisión de cualesquiera cédula de crédito agrario, tanto las que se coloquen **en el extranjero**, como las que se coloquen **en el país**, fijando anualmente la cantidad que se hubiere de emitir.

---

El que suscribe queda a las órdenes del señor Ministro, para redactar, conforme a las ideas expuestas, cualesquiera modificaciones que estime de interés hacer en el proyecto de reglamento.

Dios guarde a US.

**JULIO PHILIPPI.**

Superintendente de Bancos.





