

Alcances de la Ley Orgánica del Banco de Fomento Agropecuario del Perú

Por MANUEL GARCIA CALDERON

Catedrático Principal

INTRODUCCIÓN

La presente exposición tiene por objeto analizar la nueva Ley Orgánica del Banco de Fomento Agropecuario del Perú, aprobada por el Decreto Ley N° 14509 de 14 de Junio de 1963.

Al entrar en vigencia, quedó expresamente derogada la ley orgánica anterior N° 9576, que había regido, con diversas modificaciones, desde el 11 de marzo de 1942.

Hemos considerado que esta exposición analítica de la nueva ley y su cotejo con la ley anterior, constituye una forma de divulgar sus disposiciones y contribuir a su mayor conocimiento y mejor aplicación.

Con ese propósito, y sin haber agotado el examen de su contenido, hemos elaborado esta exposición sobre la nueva Ley Orgánica del Banco. Se inicia con algunas consideraciones sobre el carácter especial de dicha ley. Presenta la sistemática adoptada, comparándola con la de la ley anterior. Señala la mayor amplitud de las operaciones que puede realizar. Indica pormenorizadamente las innovaciones introducidas. Pone de relieve la atención que la nueva ley dispensa a la pequeña agricultura y a las cooperativas agrícolas y asociaciones de agricultores, glossando, en cada caso, las disposiciones pertinentes. Ofrece un comentario sobre la naturaleza y finalidad de la letra agraria, comparándola con la letra de cambio ordinaria. Puntualiza las reformas que trae la ley sobre tenencia de la tierra en relación con el crédito agrícola; y finaliza precisando las disposiciones

que ella contiene en cuanto a la responsabilidad de funcionarios y empleados.

Como se puede apreciar por la relación de su contenido, no se trata, en sentido estricto, de una exposición de motivos de la ley, en la que, siguiendo el orden de su articulado, se justifique y fundamente la razón de ser de cada una de sus disposiciones. Constituye, simplemente, un examen de carácter general sobre ciertos aspectos de la nueva ley, que hemos creído conveniente destacar.

NATURALEZA DE LA LEY

Si bien el Banco de Fomento Agropecuario del Perú, como todas las demás instituciones bancarias del país, está sujeto al control y fiscalización de la Superintendencia de Bancos, los fines que persigue, la organización que adopta, la modalidad de sus operaciones y los instrumentos legales de los que puede hacer uso, han sido, desde su creación, materia de leyes especiales.

El dictado de una legislación especial se justifica por la propia naturaleza de la institución, que centraliza todas las operaciones de crédito y fomento destinadas al desarrollo en el país de la agricultura, ganadería y recursos afines, promoviendo la creación de servicios con ese fin y colaborando con programas de otras entidades que persigan los mismos objetivos.

Las leyes especiales regulan con criterio propio un grupo de relaciones jurídicas en atención a su naturaleza, a su objeto o a los sujetos que en ellas intervienen; razón por la cual se les diferencia de las leyes comunes o generales cuyo campo de aplicación limitan.

En el caso de la Ley Orgánica del Banco, se trata de una ley especial que disciplina con criterio propio los actos y relaciones emergentes del crédito agrícola y que, como lo puntualizamos más adelante, contiene cierto número de reglas de excepción que difieren de las que sobre las mismas materias contiene la legislación común.

La Ley General de Bancos, por estar destinada esencialmente a regular el funcionamiento de los Bancos Comerciales, resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines de fomento y promoción agraria propios del Banco. Ello no es impedimento para que el Banco pueda realizar, además de las operaciones que le son inherentes, todas las señaladas en la Ley Ge-

neral de Bancos (Art. 34) ni para que sus disposiciones le sean aplicables en cuanto no se opongan a las prescripciones de su Ley Orgánica (Art. 237).

En materia presupuestal, el Banco está sometido a la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República N° 14816 de 16 de enero de 1965, por tratarse de una entidad que forma parte integrante del Sector Público Nacional, dentro del llamado Sub-Sector Público Independiente, que agrupa a los organismos de derecho público interno creados por la ley y que, en el caso del Banco, gozan de autonomía, patrimonio propio y personería jurídica. En tal virtud, las normas de dicha ley rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control financiero y control de resultados del presupuesto anual del Banco.

El carácter singular de la ley por la que se gobierna, explica el establecimiento de un régimen de excepción para sus operaciones y la creación de diversos privilegios que lo sustraen, en muchos casos, de la legislación común. En todos esos casos se trata de normas encaminadas a facilitar sus actividades promocionales, a hacer menos oneroso el crédito, a asegurar el reembolso del capital invertido y, en general, a dotarlo de los medios legales necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Tal es el caso de la inscripción del dominio por los propietarios que carezcan de una titulación ininterrumpida de veinte años como lo requiere el Código Civil, para los efectos de las operaciones que celebren con el Banco; de la anotación preventiva de gravámenes, por oficio, a favor del Banco, que difiere del régimen ordinario establecido por el Reglamento de las Inscripciones; de la letra agraria, que por estar destinada a un fin específico escapa en varios de sus aspectos a las regulaciones del Código de Comercio sobre la letra de cambio ordinaria; de los certificados de depósito creados para uso del Banco, que difieren de los emitidos por los Almacenes Generales de Depósito de acuerdo con la Ley N° 2763; de la supresión del impuesto de Registro en beneficio exclusivo de los prestatarios del Banco; de la solidaridad de las obligaciones establecidas como regla de carácter general a diferencia de lo que ocurre en el derecho común; y la prenda global, que constituye una excepción al régimen ordinario en materia de prenda.

ESTRUCTURA, CONTENIDO Y EXTENSIÓN

La abrogada Ley orgánica del Banco, estaba dividida en seis Capítulos y el Capítulo III, a su vez, en seis Secciones. El capítulo I, se refería al nombre, duración, domicilio y capital; el Capítulo II, al Directorio; el Capítulo III, a las operaciones; el Capítulo IV, a las formalidades de los contratos y a los procedimientos; el Capítulo V, al balance y utilidades; y el Capítulo VI, a disposiciones generales y artículos transitorios. El Capítulo III, como se ha dicho, estaba a su vez dividido en seis Secciones: la primera, dedicada a las condiciones generales del contrato de avío agrícola, a disposiciones especiales sobre las garantías y a los préstamos sobre tierras arrendadas; la segunda, al avío pecuario; la tercera, a los préstamos refaccionarios mobiliarios; la cuarta, a los préstamos refaccionarios inmobiliarios; la quinta, a los préstamos con intervención de agentes garantizadores —que la nueva ley ha suprimido— y la sexta, a los préstamos por cuenta ajena y a los préstamos a las cooperativas y comunidades de indígenas. Contenía un total de 75 artículos, incluyendo los dos de carácter transitorio. Desde la fecha de su promulgación, fue objeto de diversas modificaciones y ampliaciones que, en algunos casos, por su carácter inorgánico, contribuyeron a desarticularla.

La nueva ley adopta, como enseguida veremos, una mejor sistemática y reviste mayor amplitud que la anterior. Está dividida en quince Títulos y la mayoría de ellos han sido subdivididos en Capítulos. Contiene, además, un Título Preliminar. El Título I se refiere a la denominación, plazo y domicilio; el Título II, al capital; el Título III, a la dirección y administración; el Título IV, a las operaciones; el Título V, al crédito agrícola y a la tenencia de la tierra; el Título VI, a las garantías; el Título VII, a las diversas clases de préstamos; el Título VIII, a los préstamos por cuenta ajena; el Título IX, a los créditos especiales; el Título X, a los instrumentos legales; el Título XI, a los valores; el Título XII, a los seguros; el Título XIII, a las facultades especiales; el Título XIV, a los balances y utilidades; el Título XV y último, a las disposiciones generales. Contiene un total de 240 artículos, sin contar las disposiciones del Título Preliminar.

El Título III, que trata de la dirección y administración, está subdividido en siete capítulos: el primero, dedicado al Di-

rectorio; el segundo, al Comité Ejecutivo; el tercero, a la Gerencia; el cuarto al Comité de Gerencia; el quinto, a los Comités Especiales; el sexto, a la organización en general; y el sétimo, a la oficina de planificación agraria y estudios económicos.

El Título VI, que trata de las garantías, está subdividido en seis Capítulos: el primero, dedicado a las garantías personales; el segundo, a las garantías mobiliarias; el tercero, a las garantías inmobiliarias; el cuarto, a las garantías sobre valores; el quinto, a las disposiciones comunes a todas ellas; y el sexto, a los procedimientos para hacerlas efectivas.

El Título VII, que trata de las diversas clases de préstamos, está subdividido en ocho Capítulos: el primero, dedicado al avío agrícola; el segundo, al avío pecuario; el tercero, al avío forestal; el cuarto, al préstamo refaccionario mobiliario; el quinto, a los préstamos refaccionarios inmobiliarios; el sexto, a los préstamos comerciales; el sétimo, a los préstamos de fomento a la pequeña agricultura; y el octavo, a las disposiciones comunes a todos ellos.

El Título IX, que trata de los créditos especiales, está subdividido en tres Capítulos: el primero, dedicado al crédito de capacitación o supervisado; el segundo, al crédito para las cooperativas y otras formas similares de asociación; y el tercero, al crédito para las comunidades de indígenas.

El Título X, que trata de los instrumentos legales, está subdividido en tres Capítulos: el primero, dedicado a los documentos en general; el segundo, a los certificados de depósitos; y el tercero, a la letra agraria.

AMPLITUD DE LAS OPERACIONES DEL BANCO

El tratamiento que la nueva Ley Orgánica dá al rubro de las operaciones del Banco, ha superado notablemente lo que sobre el particular disponía la derogada Ley N° 9576; no solamente en cuanto al número de las que puede practicar, sino en cuanto a la importancia, alcance y finalidad de las mismas.

En efecto, al lado de las dieciocho operaciones señaladas por la anterior, la nueva ley consigna veintisiete en el Art. 33.

En tanto que la ley anterior se limitaba a facultar escuetamente al Banco para conceder a agricultores y productores zootécnicos en general, préstamos de avío agrícola, avío pecuario y refaccionario mobiliario e inmobiliario, la nueva ley se refiere

a la concesión de préstamos de fomento a corto, mediano y largo plazo y préstamos comerciales, a corto plazo, a los agricultores ganaderos, productores, zootécnicos en general y extractores de productos forestales. Especifica, asimismo, el objeto de los préstamos de fomento a corto, mediano y largo plazo y el de los préstamos comerciales a corto plazo, de los cuales nos ocupamos al tratar de las innovaciones introducidas en la ley.

Dentro de las que el Banco puede ahora realizar, no señaladas por la antigua ley, figuran, por ejemplo, operaciones de tanta importancia como las de invertir sumas determinadas en la realización de obras consideradas como indispensables por el Directorio del Banco para el fomento de la agricultura y la ganadería; la de establecer y sostener planteles de crianza de ovinos y auquénidos en los lugares que estime conveniente, con el objeto de formar reproductores; la de prestar fianza a favor de entidades nacionales o extranjeras, por préstamos otorgados para la explotación de la agricultura y ganadería, exigiendo a su vez a los beneficiarios de dichos préstamos las garantías que considere conveniente conforme a su propia ley y a la ley N° 11636; la de recibir del Estado, de las instituciones o particulares, nacionales o extranjeras, fondos en fideicomiso para la realización de programas específicos destinados al fomento de la agricultura y ganadería en el país; la de recibir depósitos en ahorro de los agricultores, ganaderos y particulares; la de emitir cédulas hipotecarias, bonos de ahorro, de capitalización o cualesquiera otros valores destinados a fomentar el ahorro; la de establecer y explotar servicios de transporte terrestre, marítimo, fluvial o aéreo y de comunicaciones inalámbricas, relacionados con su actividad institucional; la de establecer brigadas de crédito destinadas a llevar los beneficios del Banco a los lugares distantes en el territorio nacional, donde no funcionan Sucursales, Agencias ni Inspecciones; además de diversas otras que tienden a una mayor comercialización del Banco, con el consiguiente beneficio económico resultante de esas operaciones.

Innova también la nueva ley al declarar en el Art. 34 que la enumeración contenida en el artículo anterior es enunciativa y no limitativa, pues el Banco está autorizado para realizar todas las operaciones señaladas en la Ley General de Bancos y las que directa o indirectamente contribuyan al desarrollo de la agricultura y ganadería nacionales. Las disposiciones de la Ley so-

bre operaciones del Banco, han sido complementadas por los Arts. 62 al 65 de sus Estatutos.

INNOVACIONES INTRODUCIDAS

Aparte de su mejor sistematización y de su mayor amplitud, la nueva Ley Orgánica ha introducido importantes innovaciones, que hacen de ella un eficiente instrumento legal para las actividades de promoción agraria que corresponde desarrollar al Banco.

1.— *Título Preliminar.*

Empiezan las innovaciones introducidas, con la inclusión de un Título Preliminar de carácter enunciativo, en el que se precisa la finalidad del Banco como institución nacional de crédito y fomento encargada de proveer a la agricultura y la ganadería de los recursos financieros necesarios, en los casos en que el productor carezca de capital propio suficiente; de fomentar el desarrollo en el país de la agricultura, ganadería y recursos naturales afines, promoviendo la creación de servicios con ese fin y colaborando con programas de otras entidades que persigan los mismos objetivos.

Declara, asimismo, que el Banco es una institución autónoma, con patrimonio propio y con personería jurídica, para celebrar toda clase de operaciones con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras; y que normará sus funciones de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Ley y en sus Estatutos.

2.— *Aumento e intangibilidad del capital.*

La ley N°. 11691 de 3 de enero de 1952, modificatoria de la 9576 de 11 de marzo de 1942, fijó el capital autorizado del Banco en la suma de cuatrocientos millones de soles. La nueva ley, en su Art. 4 eleva el capital autorizado a la suma de dos mil millones de soles, que será íntegramente aportado por el Estado. Atentas las necesidades de crédito para la agricultura y la ganadería nacionales, resultaba a todas luces insuficiente el capital autorizado que señalaba la ley anterior.

Declara además la ley vigente en su Art. 5, que el capital y los ingresos destinados a su constitución son intangibles y no podrán ser suprimidos ni limitados por ninguna ley o disposición

del Gobierno, por cuanto ellos respaldan las operaciones presentes y futuras del Banco. Cualquiera que sea el valor que quiera asignársele, hubiera sido inexcusable que no se incluyera en la ley una declaración de éste género, aún cuando sólo fuera como expresión de la importancia que se atribuye al mantenimiento de esos fondos, que no pueden ser afectados sin desmedro de sus fines.

3.— *Dirección y administración.*

Incorpora la ley, en Capítulos independientes, las normas sobre el Comité Ejecutivo (Arts. 14 al 16) y los Comités Especiales (Art. 24), que anteriormente figuraban en forma conjunta y bajo un rubro común en los Estatutos del Banco.

Dinamiza su organización con el establecimiento de un Comité de Gerencia que funciona en forma permanente, integrado por los altos funcionarios ejecutivos del Banco, encargado de coordinar la acción administrativa, técnica y bancaria de la Institución. El Comité tiene funciones ejecutivas y la obligación y responsabilidad de controlar la marcha del Banco de conformidad con los principios y finalidades de la ley (Arts. 22 y 23). Los Estatutos reglamentan las atribuciones del Comité en su Artículos 29 al 34.

Inspirada en una concepción moderna y funcional, la ley crea una Oficina de Planificación Agraria y Estudios Económicos, encargada de realizar los estudios técnicos, económicos y sociales, de acuerdo con la política de promoción agraria que corresponde a la Institución. Compete a dicha Oficina proponer al Directorio la planificación de la política crediticia del Banco, la formulación de las normas, requisitos y procedimientos para la realización y control de los préstamos y los demás aspectos técnicos vinculados con el progreso y desarrollo de la producción agropecuaria. Compete a dicho Comité, igualmente, preparar y supervisar el cumplimiento de los programas de fomento que corresponde realizar al Banco de acuerdo con la Ley N°. 11691, en lo referente al desarrollo de la selva y de la industria lanar (Art. 32). Las funciones específicas de la oficina han sido señaladas por el Art. 45 de los Estatutos.

4.— *Clasificación de los prestatarios.*

En consonancia con la ley de Bases de la Reforma Agraria, la nueva Ley del Banco clasifica a los prestatarios, en términos generales, como pequeños, medianos y grandes. Corresponderá al Banco calificar a los prestatarios de acuerdo con esa clasificación (Art. 40). De acuerdo con el inciso p) del Art. 23 de sus Estatutos, corresponde al Directorio dictar las normas respectivas para establecer esa clasificación.

Están considerados como pequeños prestatarios, los que trabajan explotaciones agrícolas, pecuarias o forestales de tipo familiar; como medianos, los que trabajan explotaciones agrícolas, pecuarias o forestales posibles de ser administradas personalmente por el conductor y operadas con el auxilio de mano de obra contratada; y, como grandes, los que trabajan explotaciones que requieran la organización de empresa para su operación y administración.

5.— *Inscripción del dominio de fundos.*

Constituye una innovación de trascendencia, la que reduce el número de años que los títulos de propiedad deberán cubrir para la inscripción del dominio en el Registro respectivo. En efecto, el Art. 48 de la nueva ley dispone que para los efectos de las operaciones del Banco, los propietarios podrán conseguir la primera inscripción del dominio de sus fundos en el Registro de la Propiedad Inmueble, por sólo el mérito de títulos que abarquen un período ininterrumpido de cinco años, o en virtud de títulos supletorios para los que se haya acreditado una posesión ininterrumpida de diez años. En la actualidad, según el Art. 1046 del Código Civil, para la primera inscripción de dominio se deberá exhibir títulos por un período ininterrumpido de veinte años, o, en su defecto, títulos supletorios. En cuanto a los títulos supletorios, el plazo es de 40 años, siendo de aplicación el Art. 1833 del Código Civil vigente. La reforma introducida por la nueva Ley posibilita pues a los agricultores la contratación con el Banco y les permite constituir hipoteca sobre sus tierras en garantía de los préstamos que obtengan.

6.— *Solidaridad de las obligaciones.*

La solidaridad de las obligaciones no se presume. Debe declararse por ley o ser establecida por pacto expreso. El Art. 1209 del Código Civil establece por ello que la concurrencia de dos o más acreedores o de dos o más deudores, en una sola obligación, no implica que cada uno de ellos tenga derecho a pedir, ni cada uno de éstos deba prestar íntegramente las cosas objeto de la misma; y que sólo habrá lugar a esto cuando la ley o la obligación expresamente lo determine constituyéndola con el carácter de solidaria.

Contrariamente a lo que ocurre en el campo del derecho común, el Art. 61 de la nueva ley del Banco dispone que cuando se trate de dos o más deudores o intervengan uno o más fiadores, se establecerá como regla general la responsabilidad solidaria y como excepción la simple. La ley anterior no contenía una regla de este género.

7.— *Prenda global.*

La nueva ley recoge la modalidad de la prenda global, cuyo uso permite agilizar las operaciones del Banco y disminuir los gastos en los que incurre el prestatario para constituirla. El Art. 69 de la nueva ley permite que pueda constituirse a favor del Banco e inscribirse en el Registro de la Prenda Agrícola, prenda en forma global o individualizada, con relación a uno o más préstamos; o prenda independiente y máxima en forma global o individualizada, sin relación a préstamos determinados por el plazo y modalidad que el Banco y los prestatarios pacten.

La modalidad de la prenda global constituye, en realidad, una excepción al régimen ordinario en el que el documento de la prenda, además de mencionar la obligación principal, debe contener una designación detallada de los objetos dados en prenda (C. C., Art. 984).

8.— *Anotación preventiva de gravámenes.*

Resulta de especial valor para asegurar los derechos del Banco, la disposición del Art. 99 de la nueva ley, según la cual los Registros Públicos efectuarán anotación preventiva de toda clase de gravámenes a favor del Banco por el solo mérito que

haga éste por escrito, sobre la existencia de tales gravámenes, aunque éstos no se hayan formalizado por documento suscrito por las partes. Vale decir, que para este efecto el Banco puede actuar de oficio con el fin de salvaguardar sus derechos en todos los casos en los que ellos puedan estar expuestos a sufrir menoscabo o en los que exista peligro de que puedan ser burlados. El régimen ordinario de esta materia, que la nueva Ley ha modificado, en beneficio del Banco, es, según el Reglamento de las Inscripciones, el de la anotación voluntaria con una duración de sesenta días o el de la anotación por mandato judicial. La reforma introducida consiste en que la anotación a pedido del Banco subsiste durante todo el tiempo de la hipoteca y surte todos los efectos de ésta, pudiendo el Banco, inclusive, proceder al remate del inmueble en caso necesario.

9.— *Plazo de los préstamos*

Según el término de duración de los préstamos, la nueva ley los divide en préstamos a corto plazo, a mediano plazo y a largo plazo. Los préstamos a corto plazo pueden concederse en forma de avío agrícola, avío pecuario, avío forestal y refaccionario mobiliario y llegar hasta dos años. Los préstamos comerciales pueden ser concedidos hasta por un plazo de seis meses, prorrogables hasta un año como máximo (Art. 100). Los préstamos a mediano plazo se conceden hasta por un término de seis años y pueden otorgarse en forma de avío agrícola, pecuario, forestal, refaccionario mobiliario y refaccionario inmobiliario (Art. 101). Los préstamos a largo plazo pueden concederse por un término hasta de veinte años y se otorgan como avío agrícola para plantaciones agrícolas y forestales cuya naturaleza exige un plazo de más de seis años; avío pecuario y refaccionario mobiliario e inmobiliario (Art. 103).

La clasificación precedente sirve de pauta para el otorgamiento de los diversos tipos de préstamo que el Banco otorga, según lo determina la propia ley al tratar de cada uno de ellos. Siguiendo esa pauta, señala en el caso de cada préstamo en particular, los fines para los cuales podrá otorgarse a corto, mediano o largo plazo, siguiendo lo establecido en el apartado 1 del Art. 33 de la misma ley.

10.— *Avío forestal.*

Aún cuando dentro del régimen de la antigua ley, el Banco otorgaba este tipo de préstamos, no se contaba con normas especiales. Como señala la nueva ley en su Art. 121, el avío forestal se otorga para la extracción de gomas, resinas, frutos, maderas, o cualquier otro producto que se obtenga de especies forestales. Puede otorgarse a corto y a mediano plazo (Art. 122) y tiene como garantía principal la prenda agrícola sobre los productos por extraer o extraídos, ya sea que se encuentren en estado natural, semi-elaborados o elaborados (Art. 124).

No obstante haberlo tipificado como un préstamo diferente, el Art. 125 dispone que en lo posible, el régimen del avío forestal deberá asimilarse a lo establecido para el avío agrícola.

11.— *Préstamos comerciales.*

Los préstamos comerciales tienen por objeto facilitar al agricultor o ganadero el levantamiento de sus cosechas y la venta de sus productos (Art. 33, I, d). Con buen criterio, la ley vigente dedica un capítulo especial a esta materia. Según el Art. 136, los préstamos comerciales se otorgan a corto plazo a agricultores y ganaderos con garantía de productos agrícolas o pecuarios, en proceso de cosecha o cosechados y en proceso de elaboración o elaborados, que se encuentren depositados a cargo de personas, compañías o almacenes estatales, o en productos entregados en depósito, o consignados al Banco, o depositados en poder del mismo prestatario. La garantía se formaliza por el endoso al Banco del certificado de depósito o del documento de consignación debidamente autenticado. La ley anterior, al tratar de las operaciones, se concretaba a enunciar los préstamos sobre productos, al decir en el Inc. m) del Art. 10 que el Banco estaba facultado para hacer préstamos individual o asociadamente sobre productos agrícolas y pecuarios para facilitarles la venta de dichos productos, debiendo tener estos préstamos como garantía única, la prenda agrícola o mercantil de los productos. Dichos préstamos tenían pues como objeto único, facilitar la venta de los productos y como única garantía, la prenda de los mismos. Conforme a la nueva ley, en cambio, los préstamos comerciales pueden tener otro destino, verbigracia el trans-

porte, selección o cuidado de los productos, y otra garantía que no sea la prenda agrícola o comercial.

12.— *Crédito de capacitación.*

A tono con la labor que le cumple realizar en beneficio de un sector considerable de la población rural, la ley permite al Banco poner en práctica y cooperar en programas especiales de crédito de capacitación o supervisado, tendientes a lograr la superación social y económica de los pequeños agricultores, mediante ayuda técnica, ayuda financiera y educación social (Art. 153). Estos programas deben ser financiados con dinero y por cuenta del Estado, de entidades nacionales o extranjeras. Sin embargo, el Banco puede ponerlos en práctica con sus propios fondos pero en escala experimental o demostrativa, siempre que el volumen de estas inversiones no reste recursos a otras modalidades de crédito o a sus actividades ordinarias (Art. 154). Dispone además la ley que estos créditos pueden ajustarse a un régimen diferencial, en cuanto a las normas sobre montos, plazos, garantías e intereses de las operaciones ordinarias de crédito, pero sujetos a las pautas financieras del programa de dichos créditos (Art. 155).

13.— *Letra Agraria.*

Atendiendo a la especial importancia que reviste la introducción en nuestro medio de este novedoso título de crédito, nos ocupamos de él con mayor extensión en capítulo aparte.

14.— *Certificados de depósito.*

Con el plausible propósito de facilitar el desenvolvimiento de las operaciones del Banco, la nueva ley consigna diversas reglas especiales para el uso de los certificados de depósito. Establece, en primer término, que si el Banco utilizara para sus operaciones los certificados y warrants emitidos por los Almacenes Generales de acuerdo con la Ley N° 2763, las incompatibilidades que surgieran entre las disposiciones de dicha ley y la del Banco se resolverán aplicando esta última. (Art. 171).

Los certificados de depósito de frutos o productos agrícolas, forestales o ganaderos, en estado natural o transformados, ex-

pedidos por personas individuales o jurídicas, particulares o entidades fiscales, constituyen títulos de dominio y constancia única de entrega (Art. 172). Se entiende que el depósito queda constituido, aún cuando materialmente continúen los bienes en poder del depositario o de un tercero encargado de su custodia, si el depositario acepta el cargo y garantiza la existencia y demás pormenores de los bienes depositados, siempre que técnicamente y a juicio del Banco, no sea posible trasladar los productos depositados al local del depositario que expide el certificado (Art. 173).

Las personas individuales o jurídicas que actúen como depositarias deben ser aceptadas por el Banco e inscribirse en un registro especial que para el efecto deberá llevar; y los certificados de depósito se expedirán a la orden del depositante, en formularios especiales proporcionados por el Banco, numerados y sellados con el sello oficial del Banco (Arts. 172, última parte y 174).

El certificado de depósito debidamente endosado al Banco, tiene el valor de instrumento público y apareja ejecución por su propio mérito, sin necesidad de reconocimiento previo o diligencia alguna (Art. 176). Los certificados de depósito han sido reglamentados por los Estatutos en sus Arts. 120 al 122.

15.— *Facultades notariales.*

La nueva ley concede expresamente al Banco facultades para legitimar, autenticar y dar fé pública de actos y contratos en los que intervenga y que, a su criterio, necesiten de tales formalidades. Los Estatutos determinan las circunstancias y solemnidades necesarias para el ejercicio de estas facultades (Art. 204).

16.— *Supresión del impuesto de Registro.*

Según el Art. 229 de la nueva ley, están exentos del Impuesto de Registro, creado por la Ley de 23 de enero de 1896 y sus ampliatorias, los préstamos otorgados por el Banco conforme a ella, así como los préstamos concedidos a sus servidores para adquisición de casa habitación. La supresión de ese impuesto, que en la actualidad alcanza al 2%, ha significado una considerable economía en favor de los agricultores y ganaderos a quienes correspondía su pago.

17.— *Exclusión del régimen sobre inquilinato.*

A pesar de que el Banco carece de rentas provenientes de inmuebles, se ha considerado conveniente excluirlo del régimen de las actuales leyes sobre inquilinato en previsión de cualquier situación futura a la que dichas leyes pudieran afectar. Por tal razón, el Art. 232 dispone que el Banco queda exceptuado de todas las leyes y disposiciones especiales sobre inquilinato y arrendamiento, respecto de sus propios bienes y sometido únicamente a las normas del Código Civil y de su propia Ley Orgánica.

IMPULSO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Destaca en la Ley Orgánica vigente la atención dada al fomento de la pequeña agricultura. La ley anterior, que no ignoraba a la pequeña agricultura, se limitó, sin embargo, a fijar como una de las operaciones del Banco (Art. 10 Inc. ñ), la de "hacer préstamos en las condiciones más favorables y sin exigir garantías adicionales a los pequeños agricultores, individual o asociadamente, sean o no propietarios de la tierra, debiendo dedicar para estas operaciones cuando menos el 20% del capital erogado". Por otra parte, al tratar de los préstamos sobre tierras arrendadas, el Art. 35 remitía a los Estatutos el establecer las reglas referentes a los requisitos que deberían tener los contratos que celebrase el Banco con los pequeños agricultores, cualquiera que fuese la forma de pago de la merced conductiva y contemplar las facilidades necesarias para hacer accesible el préstamo a la pequeña agricultura, considerándola como el medio más indicado para hacer una política extensiva de carácter agrario. Siguiendo esta directiva, los Estatutos abrogados reglamentaron los préstamos a los pequeños agricultores en los Arts. 92 al 94 inclusive.

La nueva ley no repite el error de singularizar los préstamos a los pequeños agricultores como una de las operaciones específicas del Banco. Dedicar, en cambio, un capítulo especial a este tipo de préstamos (Arts. 138 al 141) dentro de las diversas clases que existen. Dispone que el Banco dispense un trato especial y preferente a la pequeña agricultura; que dentro del régimen propio de la misma, pueda otorgársele préstamos en forma de avío agrícola, pecuario, refaccionario mobiliario e inmobiliario,

con tasas diferenciales de intereses y comisión; que los créditos de pequeña agricultura, sea cual fuera su forma y condiciones, gozan genéricamente de toda preferencia y tienen privilegio especial sobre cualquier otro crédito de terceros, aún sobre los del propietario por merced conductiva para ser pagados con prelación y preferencia, sin que para ello sea necesaria inscripción de ninguna clase; y que en todo momento, el Banco deberá colocar en préstamos de pequeña agricultura, no menos del 50% del monto de su capital pagado.

Con el fin de incrementar la productividad de las pequeñas propiedades campesinas y fomentar en ellas las obras de mejora agraria, la Ley dispone también (Art. 83) que el Banco podrá excepcionalmente reducir las garantías por debajo del mínimo permitido y prorrogar el vencimiento más allá del máximo del reembolso fijado por la ley.

Por otro lado, no puede desligarse del fomento a la pequeña agricultura, lo relativo a los programas de crédito de capacitación o supervisado que el Banco puede poner en práctica o en los cuales puede cooperar, tendientes a lograr la superación social y económica de los pequeños agricultores, mediante ayuda técnica y financiera y educación social (Art. 153); y a los cuales nos referimos al tratar de las innovaciones introducidas en la nueva ley.

Dispone también en su Art. 170, que los contratos de pequeña agricultura pueden ser redactados individual o colectivamente; que no requieren de inscripción en el Registro de Prenda Agrícola ni en el de Ventas a Plazos; y que la prenda a favor del Banco queda constituida, con el carácter de primera y preferente, desde que se firma el contrato.

Como lo señala el Art. 112 de los Estatutos del Banco, los préstamos de pequeña agricultura tienen por objeto promover la fijación del elemento humano al suelo, el mejor aprovechamiento económico de la tierra y la elevación del nivel de vida y preparación técnica de los habitantes de las zonas rurales.

En concordancia con el Art. 40 de la ley, el Art. 113 de los Estatutos considera como pequeño agricultor a quien explota en forma directa y personal, y, o ayudado por miembros de su familia, y, o utilizando eventualmente mano de obra asalariada, una o varias parcelas de tierra cuyas características debe determinar el Banco de acuerdo con la región y clase de explotación.

A través de las disposiciones acotadas, la ley trata de generalizar el crédito agrícola, base fundamental de toda política de desarrollo económico, dando un trato preferencial a la pequeña agricultura. Atiende para ello, a su poca capacidad financiera, a sus menores posibilidades de acceso al crédito comercial, a la considerable extensión del área cultivada en el país que es explotada por ella y que la función del crédito agrícola, antes que económica, es de carácter social.

CRÉDITO A LAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS Y ASOCIACIONES DE AGRICULTORES

El Art. 36 dispone que, en función de sus operaciones, el Banco patrocinará la organización de pequeños agricultores y ganaderos en cooperativas o asociaciones. En armonía con esta disposición de carácter general, la ley trata del crédito a las cooperativas en los Arts. 156 y 157.

Dispone en el Art. 156, que el Banco promoverá y estimulará la organización de cooperativas y otras formas similares de asociación, asistiéndolas técnica, legal y crediticiamente, con la finalidad de hacer llegar, por su intermedio, los recursos financieros que provea al mayor número posible de agricultores y ganaderos. Tanto en razón de lo dispuesto por el Art. 36 como por referirse el Art. 156 a otras formas similares de asociación, es evidente que junto a las cooperativas deben considerarse comprendidas como posibles sujetos de crédito, las asociaciones de agricultores y ganaderos.

Como el Art. 156 no establece distingo en cuanto al origen o composición de las cooperativas o asociaciones, ha de entenderse que ellas pueden estar formadas separadamente por agricultores o por ganaderos o conjuntamente por unos y otros; y que esas cooperativas o asociaciones pueden agrupar indistintamente a los agricultores y ganaderos de uno o de dos o más valles si ello fuese posible.

Es oportuno recordar que conforme al Art. 104 de la ley, los avíos agrícolas, cualquiera que sea su duración, pueden ser concedidos a los agricultores individual o asociadamente. La misma disposición es aplicable a los avíos pecuarios (Art. 120), el avío forestal (Art. 125), a los préstamos refaccionarios mobiliarios (Art. 129) y a los préstamos refaccionarios inmobiliarios (Art. 135).

La ley faculta al Directorio en el Art. 157 para dictar normas y procedimientos generales para regular el funcionamiento de las distintas clases de préstamos que se otorguen a estas asociaciones; así como para autorizar su contratación sujeta a un tratamiento diferencial en cuanto a las condiciones de montos, plazos, garantías e intereses en relación con sus operaciones ordinarias. Dispone, asimismo, que esos préstamos pueden ser objeto de sub-préstamos que otorguen las cooperativas a sus asociados, bajo los términos y condiciones que convengan con el Banco.

Además de las citadas, la ley contiene normas especiales en los casos de avíos pecuarios y de préstamos refaccionarios inmobiliarios. Según el Art. 117, cuando se trata de la adquisición de reproductores de pedigree o de instalación de planteles de montas o inseminación artificial en los préstamos a asociaciones o cooperativas de pequeños ganaderos, el avío puede otorgarse hasta por el 80% de la garantía principal. Según el Art. 134, cuando se trate de cooperativas, asociaciones o sociedades de pequeños agricultores o ganaderos, los préstamos refaccionarios inmobiliarios podrán considerarse en función del número de personas que constituyan la entidad y de la extensión de tierra que se trate de mejorar.

Todas estas disposiciones, que superan el escueto articulado de la ley anterior (Arts. 47 y 48), ponen de manifiesto el propósito de favorecer la constitución de cooperativas agrícolas y la creación de asociaciones de agricultores y ganaderos, destinadas a cumplir otros fines en beneficio de sus miembros, además de la mera obtención de préstamos de fomento. Mediante las normas acotadas, la ley contribuye a la creación de esas organizaciones que, como fruto del esfuerzo privado, están llamadas a contribuir al desarrollo de las actividades agropecuarias en el país.

UTILIZACIÓN DE LA LETRA AGRARIA

Para sus operaciones, el Banco puede hacer uso de todos los instrumentos legales y títulos de crédito considerados por la ley común, por el Código de Comercio, por las leyes especiales y por su propia ley, tal como expresamente lo dispone ésta en su Art. 163.

La Letra de cambio ordinaria, regulada por el Código de Comercio, es uno de esos títulos de crédito de los que el Banco puede hacer uso para sus operaciones. Como en todos los títulos-valores, en la letra de cambio ordinaria el ejercicio del derecho va unido a la posesión del título. El poseedor del título es titular del derecho incorporado a él, y la posesión del título es requisito indispensable para el ejercicio del derecho y para su transmisión.

La letra de cambio es también un título eminentemente formal. La observancia de la forma es requisito esencial para la existencia legal de la letra y es un título que se basta a sí mismo sin contener referencia a otros documentos que modifiquen el derecho que resulta de la letra misma.

El derecho que deriva de la letra es abstracto porque es independiente del negocio que dió lugar a su emisión. El derecho contenido en la letra no debe estar subordinado a ninguna contra prestación. La letra de cambio ordinaria, por último, obliga cambiariamente y en forma solidaria a toda persona que ponga su firma en ella, a menos que expresamente haya declarado su irresponsabilidad.

Estas consideraciones de carácter general sobre la letra comercial están encaminadas a precisar la naturaleza de la letra agraria que la nueva ley incorpora como título de crédito especial para uso exclusivo del Banco. La incorporación de la letra agraria, en cuya regulación se han seguido los lineamientos de la legislación italiana, constituye una importante innovación de la nueva ley del Banco.

Como lo señala la Ley (Art. 181), la letra agraria es una letra de cambio ordinaria, calificada por sus requisitos y reforzada en sus garantías. La letra agraria está equiparada, para todo efecto legal, a la letra de cambio comercial y regulada por las disposiciones del Código de Comercio en todo aquello que no esté específicamente determinado por la Ley del Banco.

Según el Código de Comercio (Art. 437), no es necesario que la letra comercial indique cómo se ha recibido o debe recibirse su importe, o la causa porque se gira. Consagra así, el principio de que la letra es un título independiente de su relación originaria y establece el carácter abstracto de la obligación cambiaria. La letra agraria, en cambio, según lo expresa el Art. 183, de la nueva ley, es un título de crédito causal en cuanto que la causa es requisito esencial para su validez y para constituir el

privilegio legal del Banco. Por ser la letra agraria un título esencialmente causal, por la indicación que debe contener respecto a la finalidad y al destino, la disconformidad entre el fin indicado en el título y aquel al cual sea efectivamente destinado el préstamo, sería causa de invalidez del título mismo.

Constituye asimismo una diferencia entre la letra agraria y la comercial, el que la nueva ley del Banco (Art. 186) permite que pueda utilizarse la huella digital y no la firma autógrafa en el caso de deudores analfabetos; con lo cual por otra parte, se posibilita el uso extensivo del título dentro de nuestra población campesina. Hay diferencia también con la letra comercial, en cuanto a la necesidad de una contraprestación que sí la hay en la letra agraria. Aun cuando la nueva ley no lo diga, deberá entenderse que las declaraciones contenidas en las solicitudes de préstamo constituyen elementos para la interpretación o aclaración de las indicaciones contenidas en las letras agrarias. No así en las letras comerciales en las que el título vale únicamente por sí mismo, sin referencia a otros documentos. Distinto es el caso de las letras agrarias que no reunieran los requisitos formales que les son propios, por defecto, irregularidad u otro motivo; supuesto en el cual, según el Art. 187 de la nueva ley, quedan vigentes los efectos de la relación cambiaria ordinaria, siempre que el documento contenga los requisitos generales comunes a toda letra de cambio.

CRÉDITO AGRÍCOLA Y TENENCIA DE LA TIERRA

Al tratar de las innovaciones introducidas nos hemos ocupado de las que se refieren a la clasificación de los prestatarios y la reducción del plazo para la inscripción del dominio de los fundos, que forman parte del Título que la nueva ley dedica al crédito agrícola y a la tenencia de la tierra (Arts. 39 al 58). Al lado de estas innovaciones, este Título contiene algunas otras que, por razones de método, hemos preferido exponer separadamente bajo este rubro.

1.— *Derechos del propietario.*

Con el objeto de controlar cualquier desmedida pretensión del propietario, evitar el pago de juanillos y proscribir la explotación de los sub-arrendatarios por los arrendatarios, el Art. 43 de la nueva ley dispone que en los contratos que celebre el Banco con agricultores o ganaderos que tengan la condición de a-

rendatarios, no reconocerá más derechos por el uso de la tierra que los debidos al propietario. Agrega que estos derechos no los estimará el Banco, en ningún caso, en más del veinte por ciento (20%) de los productos cosechados. No obstante que este tope del 20% había sido ya fijado por la Ley N° 10841, se consideró necesario consignarlo en la nueva Ley del Banco, debido a que una ejecutoria suprema interpretando restrictivamente la ley, había establecido que esa limitación sólo era aplicable en los casos en que no existiera contrato en el que las partes hubiesen pactado una merced conductiva mayor.

2.— *Derechos del que explota la tierra.*

En los casos de personas que explotan directamente la tierra y que no pueden acreditar su derecho por carecer de los títulos y documentos correspondientes, el Art. 46 de la nueva ley permite al Banco otorgarles préstamos si de la investigación que realice para el efecto, tal situación se debe a negativa de la persona o personas que están obligadas a entregar el título o a otras causas de fuerza mayor.

La norma que glosamos tiene por finalidad defender el derecho legítimo de quien se encuentra explotando directamente la tierra, frente a la actitud del propietario que se negara sin fundamento a otorgar el contrato de arrendamiento o a extender el recibo que acredite el pago de la merced conductiva. La exigencia de estos documentos por el Banco, como requisito ineludible para el otorgamiento del préstamo, haría imposible la concesión de crédito al conductor que careciera de esos documentos por una arbitraria negativa del propietario.

3.— *Prohibiciones y limitaciones contractuales.*

Con el fin de que no resulten inoperantes las disposiciones en favor de quienes explotan la tierra, el Art. 47 establece que no surtirán efecto y se tendrán por no puestas las prohibiciones y limitaciones de cualquier género sobre uso de bienes, consignadas en los contratos con el fin de evitar que el conductor celebre operaciones de préstamo con el Banco.

4.— *Explotación de tierras de selva.*

En atención a la necesidad de facilitar el crédito a los poseedores de tierras de montañas que no han perfeccionado su

titulación, la nueva Ley ha incorporado a su texto la disposición del Art. 44 de los antiguos Estatutos, según la cual podía solicitarse avíos y contratar con el Banco, acreditando la posesión de las tierras mediante un certificado o título de posesión expedido por la Dirección Ministerial respectiva. Con igual finalidad pero con distinta redacción, el Art. 54 de la nueva ley dispone que cuando se trate de tierras de selva, el Banco podrá otorgar préstamos para su explotación, siempre que se haya suministrado, por el Ministerio de Agricultura, posesión de los lotes y aprobado dicha posesión por Resolución y que los solicitantes tengan realizadas inversiones en el fundo.

5.— *Explotación de terrenos eriazos.*

El Art. 55 de la nueva ley ha llenado un notorio vacío de la anterior, al autorizar al Banco para que, en los casos de solicitantes de préstamos para explotar terrenos eriazos en proceso de irrigación, pueda otorgárseles si exhiben la Resolución Ministerial que les autorice a realizar las obras. Tratándose de préstamos de carácter inmobiliario para los cuales era indispensable la constitución de garantía hipotecaria su otorgamiento resultaba imposible en todos los casos en los que el denunciante de los terrenos por irrigarse no tenía ninguna otra propiedad que ofrecer en garantía. La norma que se ha incorporado a la nueva ley como medida de excepción en materia de préstamos refaccionarios inmobiliarios, contribuirá, sin duda, a impulsar obras de irrigación para la explotación de terrenos eriazos con ayuda de los créditos que el Banco está facultado a otorgar.

6.— *Cultivos que afecten las tierras.*

Inspirada en un criterio técnico, era obligado que la nueva ley que rige el crédito de promoción agrícola contuviera alguna norma de carácter general que hiciera posible exigir la racional explotación de la tierra. De allí que el Art. 57 disponga que el Banco no otorgará préstamos para cultivos que en alguna forma producen degradación o agotamiento de las tierras y ocasionan erosión; y si ellas se deben a hechos imprevisibles o de fuerza mayor, fijará las condiciones en que sea permitida la explotación agrícola.

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

La ley anterior carecía de disposiciones que taxativamente establecieran la responsabilidad y obligaciones de los funcionarios del Banco en el desempeño de sus funciones. La nueva ley, en cambio, consigna diversas reglas sobre el particular, cuya inclusión pone de manifiesto el propósito de defender los intereses de los prestatarios y cautelar la buena marcha administrativa de la institución.

Determina en el Art. 28, que los funcionarios y empleados del Banco que en cualquier forma causaran perjuicios a los prestatarios del Banco, o infringieran las disposiciones de la ley, intencionalmente o por negligencia, podrán ser suspendidos o separados de su cargo, si resultaren culpables en la investigación que en cada caso realice el Directorio.

Precisa en el Art. 29 que los funcionarios y empleados que a sabiendas incluyeran datos falsos en sus informes o en otros documentos relativos al prestatario o que, intencionalmente, omitieran hacer observaciones sobre los datos inexactos que figuraren en documentos por ellos verificados, o dieran pruebas de negligencia en el ejercicio de sus funciones, serán suspendidos en sus cargos y sometidos, en primera instancia, al Comité de Gerencia para su pronunciamiento y separados definitivamente por el Directorio en caso de resultar culpables.

Impone también la ley a los funcionarios del Banco encargados de los Departamentos y Secciones, tanto de la Oficina Principal como de las Sucursales, Agencias e Inspecciones, la obligación de realizar visitas periódicas de inspección dentro de la jurisdicción que les corresponda, para el efecto de constatar sobre el terreno el funcionamiento de los préstamos y supervigilar la inversión dada a los mismos (Art. 30). Se pretende conseguir, con ello, la intervención personal y directa del funcionario en los préstamos otorgados, para complementar la apreciación y control exclusivamente teórico de los mismos.

La ley establece, asimismo, la responsabilidad del funcionario que informa cuando se trate de la celebración de nuevo contrato de avío agrícola para la próxima campaña, estando vigente la prenda agrícola y las garantías adicionales o subsidiarias, en los casos contemplados por el Art. 110 de la Ley.

Complementa las disposiciones anteriores, la prohibición señalada por el Art. 57 de los Estatutos para el personal del Ban-

co en todos sus niveles, de realizar directa o indirectamente operaciones personales de carácter económico con los clientes del Banco. El servidor del Banco que quebrantase esta prohibición incurriría en responsabilidad y se haría pasible de las sanciones, no especificadas por los Estatutos, que en cada caso acordase el Directorio.

CONCLUSIÓN

Consideramos que la precedente revisión de la nueva ley del Banco y su confrontación con la ley anterior, ha servido para demostrar el carácter del nuevo ordenamiento y el avance que con él se ha operado en materia de crédito y fomento agrícolas. Hemos visto que se trata de una ley orgánica en la que, en forma sistemática, han sido contempladas las necesidades de la agricultura y de la ganadería nacionales.

Como se desprende de la exposición efectuada, la ley persigue una racional y justa distribución del crédito entre quienes se dedican a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, estableciendo un sistema flexible de garantías que permitan asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los prestatarios. Persigue también la nueva ley, hacer posible el dinámico funcionamiento del Banco; para lo cual ha aumentado su capital autorizado, ha renovado su organización, ha ampliado el radio de sus operaciones, ha incorporado nuevos instrumentos legales, le ha concedido facultades especiales y ha introducido diversas innovaciones de orden legal.

A tono con el espíritu de renovación de nuestra época, la nueva ley consagra, además, reformas importantes sobre crédito agrícola en general y sobre créditos especiales en particular, sobre tenencia de la tierra y sobre letra agraria, valores y seguros.

Tanto por las disposiciones que contiene como por el espíritu que la anima, la nueva ley ha superado a la anterior. No obstante haber reproducido muchas de sus disposiciones, la nueva ley, alejada en muchos aspectos de la anterior, puede y debe ser considerada como un ordenamiento legal fundamentalmente distinto, con el cual se promoverá en forma eficaz el desenvolvimiento de las actividades agropecuarias en el país.