



María Mercedes Cuéllar
Presidente

Marta Lasprilla
Vicepresidente de Ahorro y Vivienda
+57 1 3266600
mlasprilla@asobancaria.com

Participaron en la elaboración de este documento:

Juan Camilo Berrío G.

Para suscribirse a Semana Económica por favor envíe un correo electrónico a farios@asobancaria.com o visítenos en <http://www.asobancaria.com>

La banca, un aliado en la descongestión judicial

Resumen. La existencia de mecanismos jurídicos que permitan una adecuada resolución de conflictos constituye un factor crítico para el eficiente funcionamiento de todo sistema económico. El Estado ha entregado a la Rama Judicial el deber de velar por una pronta y adecuada prestación del servicio al cual todas las personas puedan tener acceso.

Desafortunadamente la aspiración de una justicia pronta, cumplida y accesible no se ha logrado. Su ejercicio se ha vuelto insuficiente debido a que las partes afrontan una rama jurisdiccional congestionada y lenta en exceso. El problema se centra principalmente en la falta de recursos de inversión del aparato judicial y en su incapacidad para administrarlos, frente a la demanda existente.

La jurisdicción civil no ha sido la excepción, y buena parte de los asuntos que en ésta se llevan, padecen del mismo problema. La banca no ha sido ajena a dicha problemática ya que la ejecución de las obligaciones incumplidas se realiza tradicionalmente a través del aparato jurisdiccional del Estado.

Ante esta situación, el Estado y la banca han emprendido una búsqueda de soluciones alternativas de conflictos, para reducir los costos que implican la congestión judicial y el detrimento de la relación con los clientes.

El Estado ha creado mecanismos tales como la conciliación (Ley 640 de 2001); el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia Financiera (Ley 1480 de 2011), para resolver controversias de los consumidores frente a los comercios y las entidades financieras, de forma gratuita y ágil; mecanismos especiales de ejecución de la garantía mobiliaria sin intervención judicial y en plazos cortos, con el fin de posicionar dichas garantías como respaldo eficaz de las obligaciones (Ley 1676 de 2013).

El sector productivo, y particularmente los bancos, han optado por replantear sus esquemas de cobranza disminuyendo sustancialmente la demanda por soluciones judiciales. En el evento en que se haga uso de la rama, los bancos buscan terminar la mayoría de sus procesos por normalización llegando a un acuerdo con los deudores. En el nuevo modelo, la cobranza pasó de ser un mecanismo de simple recuperación de un activo a ser un instrumento de acompañamiento y conciliación comercial entre las partes, que busca recuperar no solo los recursos de ahorradores e inversionistas sino la capacidad patrimonial del deudor.

Como efecto, el inventario de procesos en la jurisdicción civil ha disminuido de cerca de 1.5 millones en 2008 a 600 mil en 2013, debido principalmente a la menor entrada de demandas por parte de los acreedores. De estos procesos, 450 mil son ejecutivos, y de éstos, cerca de 200 mil han sido interpuestos por los bancos y vienen descendiendo en proporción similar. Por lo demás, esta cifra se compara favorablemente con los más de 20 millones de préstamos otorgados en tarjetas de crédito, créditos comerciales, de consumo, microcrédito y vivienda. Es decir, menos del 1% de los créditos conferidos por la banca acaban en el aparato judicial.

Se resalta que en la actualidad los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria ascienden a 19 mil mientras que a principios de este siglo llegaron a ser 123 mil como consecuencia de la crisis económica de 1998. De éstos, el 94% termina por acuerdo entre las partes y el 6% termina por remate.

La banca, un aliado en la descongestión judicial

María Mercedes Cuéllar
Presidente

La existencia de mecanismos jurídicos que permitan una adecuada resolución de conflictos constituye un factor crítico para el eficiente funcionamiento de todo sistema económico. El Estado ha entregado a la Rama Judicial el deber de velar por una pronta y adecuada prestación del servicio al cual todas las personas puedan tener acceso.

Marta Lasprilla
Vicepresidente de Ahorro y Vivienda
+57 1 3266600
mlasprilla@asobancaria.com

Desafortunadamente la aspiración de una justicia pronta, cumplida y accesible no se ha logrado. Su ejercicio se ha vuelto insuficiente debido a que las partes afrontan una rama jurisdiccional congestionada y lenta en exceso. El meollo del problema se centra principalmente en la falta de recursos de inversión del aparato judicial y en su incapacidad para administrarlos, frente a la demanda existente.

La jurisdicción civil no ha sido la excepción. El ejercicio del derecho para dar cumplimiento a los contratos civiles y comerciales, y garantizar la protección de los derechos de propiedad por vía judicial se encuentra represado. La banca no ha sido ajena a dicha problemática ya que la ejecución de las obligaciones incumplidas se realiza tradicionalmente a través del aparato jurisdiccional.

Participaron en la elaboración de este documento:

Juan Camilo Berrío G.

La existencia de mecanismos jurídicos que permitan el recaudo oportuno de los créditos, constituye un factor crítico para el eficiente funcionamiento de todo sistema económico, particularmente cuando los acreedores son instituciones financieras que manejan fondos del ahorro del público.¹

El cobro del crédito por la vía judicial en caso de incumplimiento del deudor es, en términos generales, espinoso para el acreedor, quien debe afrontar una rama jurisdiccional congestionada, lenta, carente de recursos, en no pocos casos sujeta a procedimientos que no garantizan la efectividad de las garantías y a contrapartes que interponen excepciones y nulidades infundadas y reiterados recursos para entorpecer la marcha normal del proceso. Esta situación ha llevado a buscar soluciones alternativas de conflictos.²

Por una parte, el Estado ha creado mecanismos tales como la conciliación (Ley 640 de 2001); el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia Financiera (Ley 1480 de 2011), para resolver controversias entre los consumidores y los comercios y las entidades financieras de forma gratuita y ágil; y mecanismos especiales de ejecución de la garantía mobiliaria sin intervención judicial y en plazos cortos, con el fin de posicionar dichas garantías como respaldo eficaz de las obligaciones (Ley 1676 de 2013).

Por otra parte, el sector productivo, y particularmente los bancos, han optado por replantear sus esquemas de cobranza disminuyendo sustancialmente la demanda por soluciones judiciales. En el evento en que se haga uso de la rama, los bancos buscan terminar la mayoría de sus procesos por normalización llegando a un acuerdo con los deudores. En el nuevo modelo, la cobranza pasó de ser un

¹ Fuentes, A., Amaya C., “*Demanda y oferta judicial: dificultades de ajuste*”, Estudios sobre Justicia en Colombia, Estudios ocasionales, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, CIJUS, Uniandes, 2001.

² Cuellar María Mercedes, *¿A la vivienda quién la ronda?, Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Colombia, p. 397.

mecanismo de simple recuperación de un activo a ser un instrumento de acompañamiento y conciliación comercial entre las partes, que busca recuperar no solo los recursos de ahorradores e inversionistas sino la capacidad patrimonial del deudor.

El objetivo de esta Semana Económica es llamar la atención sobre la situación actual de la justicia en Colombia en lo relacionado con la jurisdicción civil, y particularmente con los procesos ejecutivos, los cuales atienden a conflictos civiles que se basan en obligaciones claras, expresas y exigibles y que constan en documentos que provienen del deudor. Así mismo, evidenciar los avances en las soluciones alternativas que han encontrado los bancos para evitar los costos que implican la congestión judicial y el detrimento de la relación con sus clientes.

Mecanismos de ejecución de las deudas

En el derecho civil, existe el principio general según el cual los contratos son para cumplirse. En el caso de los contratos financieros, el deudor debe estar dispuesto a cumplir íntegra, efectiva y oportunamente las obligaciones adquiridas. La integridad está referida a la totalidad de la prestación debida; la efectividad se refiere a solucionar dicha obligación en la forma pactada; y la oportunidad alude a la ejecución en el tiempo convenido.³ Por su parte, el acreedor debe desplegar todas las gestiones necesarias para que el deudor cumpla con la prestación debida en los términos pactados, lo cual puede realizarse por dos vías: el arreglo directo y voluntario o la ejecución judicial.

La ejecución voluntaria, en términos de la Superintendencia Financiera de Colombia, implica la gestión o actividad efectuada directamente por las entidades o los terceros autorizados por estas, para recuperar la cartera que se encuentra en mora, sin que se haya iniciado un proceso judicial. Contrario sensu, la ejecución por vía judicial conlleva la utilización del aparato jurisdiccional en busca de una decisión que fuerce al deudor al cumplimiento de lo debido, mediante la aprehensión de su patrimonio y su posterior realización con el objetivo de extinguir la obligación.

El uso de la jurisdicción o la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos dependerán de un análisis de costo-beneficio y de consideraciones sobre la posibilidad de perder al cliente y el impacto negativo que podría tener para la persona y sus negocios.

Por qué demandan los bancos

La justicia juega un papel determinante en la asignación de derechos y deberes en la sociedad. En tal sentido la banca, como cualquier acreedor, acude a ella para que sean considerados sus derechos.

La rama judicial es la institución por excelencia a través de la cual se ejerce la justicia, que se solicita o exige dependiendo de factores tales como el valor del derecho pretendido, el costo que implique emprender la demanda, las probabilidades de éxito tanto del demandante como del demandado, los costos y beneficios de utilizar mecanismos alternos de justicia y el número de conflictos.

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de julio 3 de 1963.

La motivación por la cual el acreedor concluye que la mejor opción para recuperar la deuda es acudir al aparato judicial, puede reducirse a un análisis básico de la demanda judicial en el siguiente sentido:

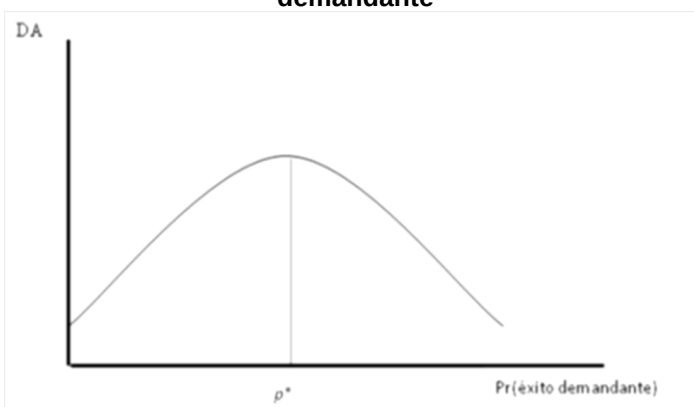
$$DA = f(Q, (P_d - P_o), C, A, N)$$

Donde:

DA	= Demanda por justicia
Q	= Cuantía de la obligación
P _d	= Probabilidad de éxito según el demandante
P _o	= Probabilidad de éxito del demandado
C	= Costos de la demanda (costos administrativos + costos del error)
A	= Costos de utilizar mecanismos alternos de solución de conflictos
N	= Número de conflictos judiciales

De acuerdo con lo anterior, la demanda por la justicia está en función de la *cuantía de las pretensiones*, de tal forma que el monto a demandar constituye un piso a partir del cual se justifica interponer o no una demanda con los costos que ello implica. También está relacionada positivamente con la *probabilidad que tendría el acreedor de tener éxito* en el proceso y negativamente con la *probabilidad de éxito del demandado*. Como se puede apreciar en la Gráfica 1, la demanda por justicia crece a medida que la probabilidad de éxito del demandante aumenta, hasta cierto punto (p^*). A partir de ese determinado momento, los deudores buscan honrar sus deudas o acogerse a un mecanismo alternativo de justicia, con el fin de no someter la controversia a la jurisdicción, al percibir que la probabilidad de perder es alta. En consecuencia, la demanda por justicia disminuye.

Gráfico 1. Demanda por justicia en función de la probabilidad de éxito del demandante



Así mismo, la demanda depende negativamente del *costo de demandar* y positivamente del *costo de utilizar mecanismos alternos de solución de conflictos*. A su vez, el costo de demandar está compuesto por *costos administrativos* y *costos del error en la Rama*.

La utilización del aparato judicial implica asumir unos *costos administrativos*⁴ que comprenden los gastos legales, el costo del tiempo, el esfuerzo en el proceso, el

⁴ Shavell S., Foundations of economic analysis of Law, The Belknap press of Harvard University Press, United States, 2004, pp 280 y ss.

desgaste emocional y la eventual pérdida del cliente. Los *costos de error* se refieren a aquellos originados cuando la administración de justicia no es eficiente en la realización de sus funciones⁵ y se estiman como los costos incurridos en exceso por cuenta de las demoras en el proceso, fallos por fuera del derecho, actuaciones negligentes de los auxiliares de la justicia y uso de recursos, nulidades y tutelas infundados⁶.

Finalmente, la demanda por justicia está relacionada positivamente con el *número de conflictos* que existen en la sociedad. A su vez, los conflictos dependen negativamente de la situación económica. En épocas de crisis disminuye el crecimiento económico, aumenta el desempleo, bajan los ingresos de la población, y por lo tanto los deudores enfrentan dificultades para honrar sus obligaciones, razón por la cual aumenta el número de conflictos. En épocas de auge económico sucede lo contrario: disminuye el número de conflictos y con él la demanda por justicia.

Un ejemplo de ello es la crisis hipotecaria de 1998 en Colombia, momento en el cual se generó un incumplimiento masivo de los créditos hipotecarios y se incrementó la demanda por justicia. Una vez pasó la crisis, el número de demandas disminuyó sustancialmente, debido a la caída de la cartera morosa y gracias a que la economía nacional recuperó su senda de crecimiento.

Y qué de la oferta judicial

El aparato judicial afronta el problema de los bienes públicos; es decir, todos los ciudadanos quieren utilizarlos sin tener que incurrir en un costo para ello ya que consideran que: i) no pueden ser excluidos de su uso y ii) este no se va a agotar por el hecho de que todos lo usen. Por esta razón, los Estados asumen esta tarea y deben incurrir en el consecuente gasto, a sabiendas de los incentivos que tienen los particulares de sobre-utilizarlo, en cuyo caso los costos no se pueden minimizar. Como es bien sabido, la administración de justicia tiene el carácter de gratuita y su funcionamiento está a cargo del Estado.

El Estado administra justicia a través de la Rama Judicial, la cual en Colombia está compuesta, en lo fundamental por dos componentes: el aparato judicial propiamente dicho y la fiscalía. El aparato judicial se divide a su vez en las siguientes jurisdicciones: la ordinaria (la cual trata de asuntos penales, laborales, civiles y de familia); la contenciosa administrativa; la constitucional; la disciplinaria y las jurisdicciones especiales.

De acuerdo con ANIF, el gasto en el aparato judicial en Colombia es de 0.36 % del PIB (en 2011).⁷ Como se puede observar en el Cuadro 1, el gasto en justicia se encuentra en un plano intermedio frente a la vecindad.

⁵ Cooter R., Ulen T., Derecho y Economía, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México, 1998, pp. 476 y ss.

⁶ Banco Mundial, “Congestión en los juzgados civiles Municipales en Bogotá: Causas y Posibles soluciones”, Departamento de Gestión Económica y Reducción de Pobreza, 2011. Dentro de las principales causas de congestión judicial se encuentran: el uso de recursos, nulidades y tutelas infundados; los retrasos para registrar los embargos, debido a que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos tardan en realizar el trámite administrativo de registro de la orden judicial de embargo; actuaciones negligentes por parte de los auxiliares de la justicia (secuestres y peritos); el tiempo que dedican los jueces a atender despachos comisorios y tutelas; las múltiples etapas y recursos de los procedimientos; los errores y dificultades en el proceso de notificación; la falta de impulso procesal de las partes.

⁷ No incluye gastos de funcionamiento ni inversión destinados a la Fiscalía ni a las cárceles.

Cuadro 1. Gastos totales en la rama judicial como % del PIB (Vecindad 2008 - 2010)

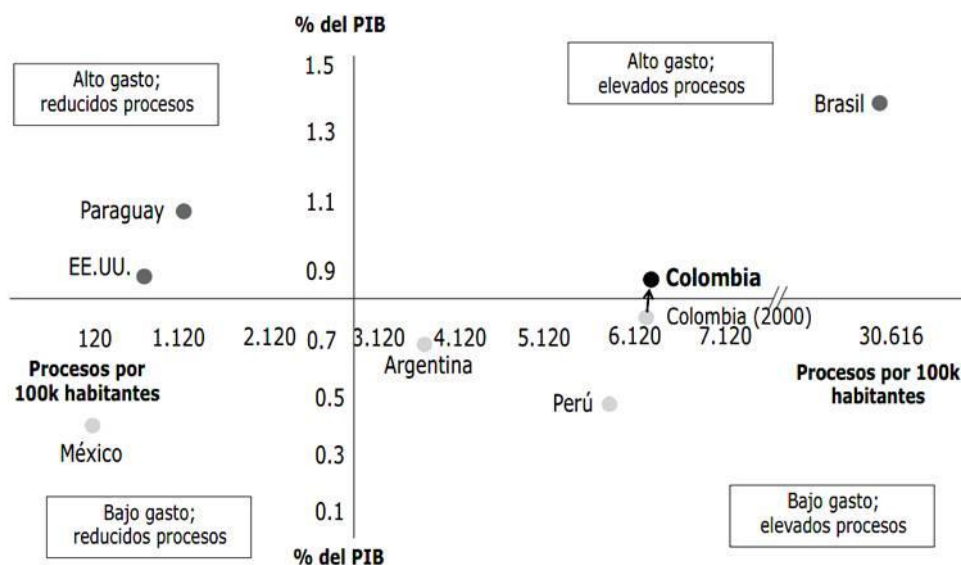
	Gasto Bajo				Gasto Medio				Gasto Alto		Promedio
	Uru	Mex	Chi	Per	Arg	Col	EE.UU.	Par	C. Rica	Bra	
Total	0,43	0,45	0,48	0,52	0,68	0,86*	0,88	1,06	1,34	1,38	0,81
Aparato judicial	0,31	0,28	0,3	0,28	0,43	0,36	0,35**	0,59	1,01	1,12	0,5
Fiscalía	0,04	0,1	0,1	0,14	0,13	0,26		0,29	0,11	0,07	0,13
Cárceles	0,07	0,07	0,06	0,09	0,12	0,17	0,53	0,16	0,23	0,19	0,17

Fuente: ANIF

*Incluye Ministerio de Justicia

**No incluye Gastos de Fiscalía

A pesar de lo anterior, el gasto asignado no se refleja en una evacuación adecuada de los procesos de la rama. Como se puede observar en la gráfica 2, que reúne datos para varios países latinoamericanos y EEUU, Colombia es uno de aquellos en los cuales el gasto en la rama judicial (0,86% del PIB) es ineficiente teniendo en cuenta el número de procesos acumulados por cada 100.000 habitantes (6.337). Solo es superado por Brasil en el cual, con un gasto mayor (1,38% del PIB), el número de procesos acumulados es más elevado (30.600 por cada 100 mil habitantes). En contraste, México con un gasto mucho menor (0,45% de su PIB) acumula menos procesos (120) y EEUU con un gasto parecido (0,88% del PIB) acumula menos de mil procesos.⁸

Gráfico 2. Gasto en la rama judicial (% del PIB) vs procesos acumulados (por 100 mil habitantes)

Fuente: ANIF

A primera vista parecería entonces que la ineficiencia no fuera un problema de recursos. Sin embargo, según el análisis de ANIF, y lo expuesto en la exposición de motivos de la Reforma a la Justicia en 2011, lo anterior se debe a la insuficiencia de recursos destinados a la inversión en el aparato judicial, lo que dificulta mejorar los tiempos de respuesta.⁹ En efecto, solo el 11% del presupuesto se destina a este rubro, como se puede observar en el Cuadro 2.

⁸ Clavijo, Sergio. Costos y eficiencia en la rama judicial en Colombia. Políticas de choque –operativo, ANIF, 2011.

⁹ Informe de ponencia del proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011, que pretendía reformar la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia.

Cuadro 2. Presupuesto del aparato judicial en Colombia (participaciones)

	1995	2000	2005	2010	2011
APARATO JUDICIAL	100%	100%	100%	100%	100%
Funcionamiento	81%	91%	93%	92%	89%
Inversión	19%	9%	7%	8%	11%

Fuente: ANIF

Por esta razón, la reforma a la justicia de 2011 preveía aumentar en dos billones de pesos el presupuesto de inversión del aparato judicial, durante los seis años siguientes a la expedición de la ley. Como es bien sabido, esta reforma no fue sancionada por el Presidente de la República, por lo cual la obligación de transferir estos recursos a la justicia se malogró. De la misma forma, la ley de arancel judicial sancionada en 2013 y recientemente declarada inconstitucional,¹⁰ preveía cuantiosos recursos para la inversión, estimados en cerca de un billón de pesos para el mismo periodo. Lo anterior, junto con el presupuesto ordinario de inversión calculado en 1.3 billones de pesos (para el mismo periodo) generaba una expectativa de recursos de 4.3 billones de pesos a ser invertidos en el sector jurisdiccional. Este monto equivalía a cinco veces lo entregado en los anteriores seis años.

Es una lástima que la decisión del Congreso de aumentar el presupuesto de inversión al aparato judicial haya sucumbido por una u otra razón. En cualquier caso, existe consenso sobre la necesidad de modernizar el aparato judicial para lograr una mayor eficiencia y celeridad.

Lo anterior se hace perentorio en estos momentos para el caso de la jurisdicción civil, la cual requiere cuantiosos recursos de inversión para la puesta en marcha del sistema de oralidad y el nuevo Código General del Proceso, los cuales requieren una nueva infraestructura, salas adecuadas para la realización de audiencias y sistemas de información modernos.

Para este propósito se requieren recursos adicionales, ya que las apropiaciones tradicionalmente asignadas al sector en el rubro de inversión no pasan de los \$200 mil millones anuales. Estos recursos escasamente alcanzan para la dotación de facilidades informáticas y la capacitación de cerca de cinco mil jueces y magistrados y gran parte de sus 19 mil empleados que conforman la jurisdicción ordinaria. Se calcula que un palacio de justicia tenga un costo de cerca de \$100 mil millones. Se precisan inversiones de similar magnitud en cerca de 30 de los 33 distritos judiciales. Adicionalmente -y si bien es cierto que el rubro en que más se ha invertido es en la adquisición de equipos de cómputo, redes, programas para los computadores, y en soporte y suministros para estos¹¹, y que la relación de computadores por empleado pasó de 9% en 1991 a 98% en 2010¹²-, es necesario renovar los equipos ya que la gran mayoría se encuentran obsoletos.

¹⁰ La ley fue sometida masivamente al examen de constitucionalidad (se interpusieron 21 demandas de inconstitucionalidad), y la Corte Constitucional la declaró inconstitucional con sentencia C-169 de 2014, argumentando que las restricciones introducidas por la ley a los principios de equidad, progresividad, excepcionalidad y justicia eran desproporcionadas y que esta afectaba el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso. Revive entonces el arancel judicial establecido en la Ley 1394 de 2010 que prevé un arancel de 2% al finalizar el proceso, cuando se hayan recaudado efectivamente los dineros adeudados.

¹¹ Corporación Excelencia de la Justicia, <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros>, 30.04.2014.

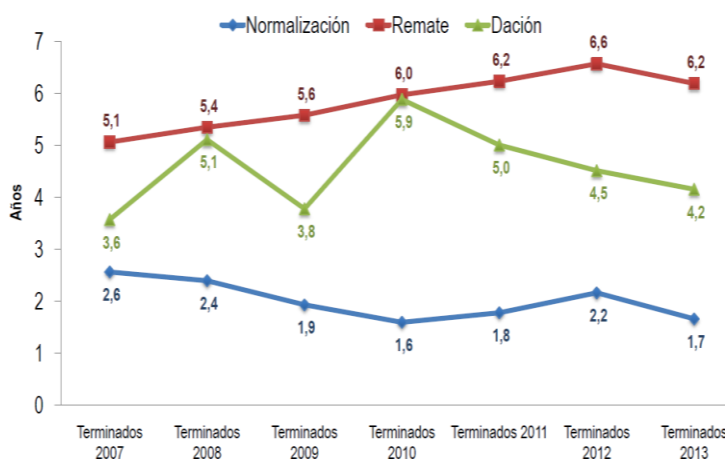
¹² op. Cit., Clavijo, Sergio, 2011

En definitiva, la oferta judicial depende dramáticamente de medios materiales que permitan levantar y procesar los casos en forma eficiente, tales como computadores y equipos electrónicos para grabar y transcribir las audiencias, acceso a información en línea y sistemas ágiles y seguros de archivo de procesos. La tecnificación y modernización de los juzgados, la inversión en infraestructura y la capacitación del personal son factores decisivos para ofrecer una justicia accesible y eficiente, de calidad y oportuna. Desafortunadamente el Estado no ha podido maximizar el valor del servicio que se presta debido a la carencia de recursos de inversión y a las deficiencias en su planificación y ejecución. Como consecuencia, el aparato judicial no logra brindar un servicio oportuno y de calidad.

La congestión en la jurisdicción civil, ¿un problema de demanda o de oferta?

Ahora bien, Según ANIF¹³, para el caso de la jurisdicción civil, el tiempo promedio de evacuación de los procesos es de cuatro años, cifra que multiplica por cinco veces el tiempo “normal”. Según Asobancaria, los procesos ejecutivos hipotecarios que culminan en remate tardan en promedio 6.2 años mientras que en Chile sólo toman entre 3 y 4 meses¹⁴.

Grafica 3. Años de duración en promedio de procesos hipotecarios



Nota. Datos para cinco ciudades: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín. Incluye información de AV Villas, Banco Caja Social, Bancolombia, BBVA, Colpatria y Davivienda.
Fuente. Asobancaria

De acuerdo con el informe *Doing Business* del Banco Mundial, Colombia ocupa el puesto 155 entre 189 en el indicador de cumplimiento de contratos por la vía judicial, en el contexto mundial. A nivel latinoamericano y del Caribe, Colombia es la quinta justicia más lenta.¹⁵ Esta situación puede deberse a un exceso de demanda por la justicia o a un defecto de oferta de esta por parte del Estado.

Circunscribiendo el análisis a la jurisdicción civil, laboral y de familia, la Rama ha tenido una notoria caída en el inventario de procesos, de algo más de 2 millones en 2008 a cerca de 800 mil en 2013 (Gráfica 4). Algo similar ha sucedido con los procesos

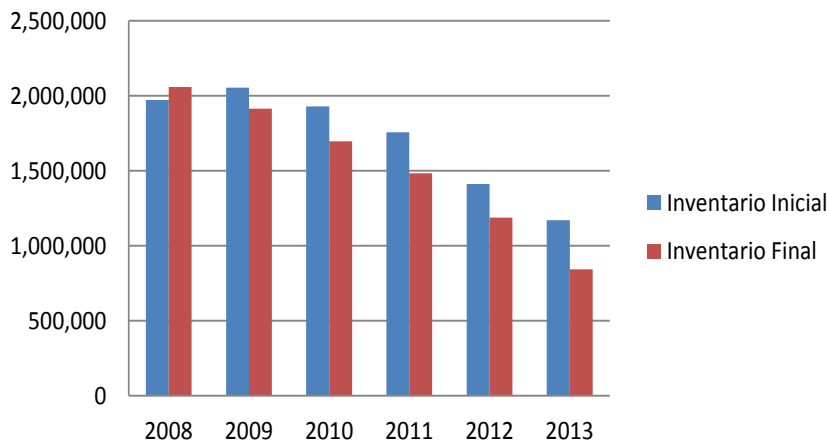
¹³ op. Cit., Clavijo, Sergio, 2011

¹⁴ Clavijo, Sergio, 2011, ibid

¹⁵ Banco Mundial, *Doing Business*, 2013, <http://doingbusiness.org/custom-query#hReprtpreview>, 02.05.2014

ejecutivos con garantía hipotecaria. En 2002 se alcanzó un máximo de 123 mil procesos ejecutivos hipotecarios de los establecimientos de crédito. Hoy ese número se ha reducido a 19 mil procesos.

Gráfico 4: Inventario de procesos civiles, laborales y familiares (2008–2013)



Fuente: www.ramajudicial.gov.co, construcción CGN.

Esta disminución está sustentada, por el lado de la demanda, en la caída del número de conflictos, en razón a que el auge de la economía ha implicado un mayor valor de los activos respecto de las obligaciones y, más importante aún, un mayor ingreso de las personas y las familias. Ello ha significado una menor demanda por justicia pues la probabilidad de no pago de los préstamos es ahora baja.

De acuerdo con cálculos de Asobancaria, de los cerca de 800 mil procesos vigentes en 2013, antes mencionados, algo más de 600 mil son exclusivamente civiles, y de estos, 450 mil son ejecutivos. El resto (150 mil) son, en lo fundamental, declarativos (liquidatorios, verbales, abreviados, ordinarios y especiales).¹⁶

Los bancos se concentran en demandas ejecutivas. Según un estudio realizado por el Banco Mundial en 2011, el 33% del total de las demandas interpuestas fueron presentadas por los bancos y otras entidades financieras en juicios ejecutivos (singulares, mixtos e hipotecarios) y el 58% por otros demandantes (personas naturales, empresas, cooperativas, conjuntos residenciales). El resto (9%), lo constituyen otros procesos (ordinarios, verbales y abreviados).¹⁷ Extrapolando los datos, se podría deducir que en la actualidad los bancos tienen una tercera parte (150 mil) de las 450 mil demandas ejecutivas interpuestas (Gráfico 5).

¹⁶ Estos cálculos se basan en cifras de ANIF y del informe Doing Business.

¹⁷ Banco Mundial, “Congestión en los juzgados civiles Municipales en Bogotá: Causas y Posibles soluciones”, Departamento de Gestión Económica y Reducción de Pobreza, 2011.

Gráfica 5. Participación de las entidades financieras en el uso del sistema judicial (procesos ejecutivos)



Fuente: Banco Mundial, "Congestión en los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá", 2011.

Con base en registros de Asobancaria, el total de procesos ejecutivos interpuestos por los bancos podría estar más cercano a 200 mil, cifra que se compara favorablemente con los más de 20 millones de créditos otorgados por los bancos: 9.7 millones de tarjetas de crédito, 7 millones en créditos de consumo, 2 millones de microcréditos, 1 millón de créditos comerciales y 700 mil para vivienda. Esto quiere decir que menos del 1% de los créditos otorgados por la banca acaba en el aparato judicial.

Los datos anteriores evidencian que la congestión no ha sido ocasionada por la excesiva demanda por parte de los bancos. En lugar de ello sugieren que el problema se centra en la oferta de servicios judiciales. Si bien es cierto que el Consejo Superior de la Judicatura ha expedido medidas con el objetivo de descongestionar la justicia, como la creación de juzgados de descongestión y de ejecución y la implementación de figuras como el desistimiento tácito y expreso, la eficiencia de la rama empeora cada día más. El corazón del problema parece concentrarse en la falta de recursos que implica la puesta en marcha del sistema de oralidad.

Desde hace una década, la jurisdicción decidió implementar unos mecanismos ágiles y eficientes de impartir justicia a través del sistema de oralidad, que se puso en marcha con el sistema penal acusatorio. El turno de la oralidad en la jurisdicción civil llegó en 2009 con la promulgación de la ley 1285 de 2009 y posteriormente con la ley 1395 de 2010, normas que tenían como objetivo el acondicionamiento de la realidad judicial colombiana a la entrada en vigencia del Código General del Proceso.

Para ello era necesario que convergiera el cambio de normatividad con su financiación y con la capacitación e interiorización del nuevo sistema. Desafortunadamente esto no sucedió.

El legislador dispuso en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que su incorporación al ordenamiento jurídico debía hacerse gradualmente, en razón de la magnitud que el cambio normativo podría implicar en el actuar judicial. Así mismo, facultó al Consejo Superior de la Judicatura para que estableciera un cronograma de aplicación del código según se fuera desarrollando el sistema oral. Por cuenta de las dificultades en la adecuación física y tecnológica y en la formación de los funcionarios

de los despachos judiciales, el Consejo definió el cronograma por distritos judiciales bajo una concepción territorial.

Lo anterior, junto con el hecho de que el Congreso de la República acaba de aprobar una ley que aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad para el inicio de 2015 (que no ha sido sancionada por el Presidente aún)¹⁸, ha generado confusión, tanto para los jueces como para el resto de operadores jurídicos, para quienes no es claro cuándo deben aplicar el Código General del Proceso y el sistema de oralidad, y cuándo las normas anteriores. Es así como algunos artículos entraron a regir en 2012, otros en 2014, otros entrarán en 2015, y otros se incorporarán por territorios desde 2014 y hasta 2017.

Por su parte, la creación de juzgados de ejecución y de descongestión -cuyo objetivo fue liberar los juzgados de forma tal que pudieran recibir los nuevos procesos bajo las normas de oralidad-, más que solucionar problemas, hasta ahora, los ha aumentado. El traslado de los expedientes de unos juzgados a otros, generó desorden. Hay juzgados que no tienen claro qué procesos deben remitir, ni cuales se deben quedar. Hay casos en los cuales los procesos fueron trasladados, pero el juzgado que los recibió no los ha registrado y no tiene claro si le corresponde pronunciarse; hay otros en los que la notificación se da en indebida forma, o en los que las partes ignoran la ubicación de su proceso y por tanto, pierden la oportunidad procesal para pronunciarse afectando la suerte del proceso.

Esta situación de congestión e incertidumbre sobre los procesos ha conducido a una escasez de la oferta de justicia, lo que hace que los bancos tiendan a utilizar en menor grado el aparato judicial como mecanismo natural para hacer cumplir sus acreencias.

El nuevo modelo de cobranza

La larga duración de los procesos judiciales conlleva a que las deudas en mora sean cada vez más difíciles de pagar en razón a que se acumulan las cuotas, se causan los intereses de mora y en algunos casos se exige todo el capital adeudado. Esto genera situaciones angustiosas para las personas y las familias, exacerbando la relación entre la entidad financiera y el deudor, amén de la dificultad que implica para el acreedor recuperar los recursos prestados.

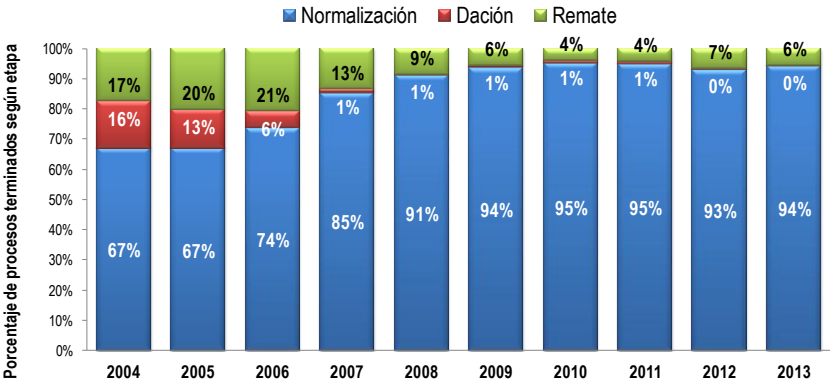
La búsqueda de soluciones alternativas de conflictos para evitar el detrimento de la relación con sus clientes y los costos que implican la congestión judicial, ha conducido a los bancos a replantear su esquema de cobranzas. En el nuevo modelo, la cobranza pasó de ser un mecanismo de simple recuperación de un activo a ser un instrumento de acompañamiento y conciliación comercial entre las partes, que busca recuperar no solo los recursos de ahorradores e inversionistas sino la capacidad patrimonial del deudor. Este modelo se viene aplicando tanto en la cobranza jurídica como en la pre-jurídica.

En el caso de la cobranza jurídica, hoy en día la gran mayoría de los procesos ejecutivos termina por normalización. Asobancaria cuenta con series estadísticas de los procesos ejecutivos hipotecarios que muestran que el 94% de ellos termina por normalización de la cartera (acuerdo entre las partes), mientras que el número de

¹⁸ El Congreso de la República aprobó en abril de 2014 el proyecto de ley 053/054 de 2013 que busca aplazar la entrada en vigencia del sistema de oralidad en Colombia a partir de 2015 debido a que la Rama no está preparada para esto.

procesos terminados por remate se redujo considerablemente: de 8 mil casos en 2004 se pasó a 800 en 2013 (Gráfico 6).

Gráfica 6. Terminación de procesos ejecutivos por año



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Procesos Terminados	46.452	33.069	21.797	21.545	18.344	20.538	20.783	15.675	11.069	13.786
Remate	8.097	6.686	4.521	2.495	1.562	1.155	828	683	733	767

Fuente: Asobancaria

En el caso de la cobranza pre-jurídica, la experiencia ha mostrado que normalizar la cartera en etapas tempranas de la mora, con una adecuada educación en hábitos de pago, es la forma más apropiada para rehabilitar al deudor, recuperar la obligación, evitar el cobro jurídico y conservar el cliente.

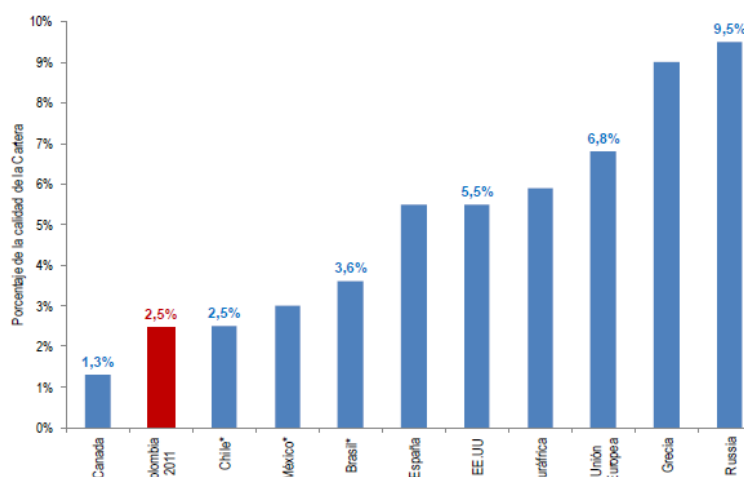
La estrategia de la conciliación consiste básicamente en entender al cliente y sus dificultades y presentarle diferentes opciones y soluciones de manera oportuna. El proceso implica un acompañamiento activo e integral en todo el ciclo del crédito.

Para desarrollar dicha gestión, los establecimientos de crédito han acudido a entidades especializadas de cobranza. Con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones –que la ley establece en cabeza de las entidades financieras– se exige la contratación de personal idóneo para esta labor, y su capacitación en procesos de negociación, así como la utilización de mecanismos de seguimiento y control de la gestión que permiten medir el tono y la intensidad utilizados por los gestores con los clientes para llegar a acuerdos de pago.¹⁹

El éxito de la conciliación consiste en normalizar la cartera en mora, contener su rodamiento, y por supuesto recuperarla, para lo cual es indispensable poner en marcha procesos ágiles y simples.

En la actualidad, el cobro temprano ha contribuido de manera importante a que Colombia cuente con uno de los comportamientos de cartera vencida más bajos a nivel mundial y, por tanto, con uno de los sistemas financieros más saludables (Gráfica 7).

¹⁹ Asobancaria, “¿Qué se quiere privilegiar? Arreglo directo y voluntario de los conflictos o ejecución judicial”, Semana Económica, Edición 840, 27 de Septiembre de 2012.

Gráfico 7. Calidad de la cartera de varios países

Fuente: Banco Mundial (datos a 2010), Cálculos Asobancaria. Datos Felaban a 2011.

Conclusiones

La buena prestación de la justicia depende de la capacidad del Estado de brindar protección a los derechos de las personas, sean estas naturales o jurídicas. Desafortunadamente su ejercicio se ha vuelto insuficiente, debido a que las partes afrontan una rama jurisdiccional congestionada y lenta en exceso. El meollo del problema se centra principalmente en la falta de recursos de inversión del aparato judicial y en su incapacidad para administrarlos.

La congestión e incertidumbre sobre los procesos ha conducido a una escasez de la oferta de justicia. La jurisdicción civil no ha sido la excepción, y buena parte de los asuntos que en ésta se llevan, padecen del mismo problema. El resultado de esta situación es que los bancos tienden a utilizar en menor grado el aparato judicial como mecanismo natural para hacer cumplir sus acreencias. Esta situación se ha agudizado recientemente por la puesta en marcha del sistema de oralidad que implica inversiones sustanciales en infraestructura física y tecnológica y en capacitación de jueces y empleados.

En efecto, el inventario de procesos en la jurisdicción civil ha disminuido de cerca de 1.5 millones en 2008 a 600 mil en 2013, debido principalmente a la menor entrada de demandas por parte de los acreedores. De estos procesos, 450 mil son ejecutivos, y de éstos, cerca de 200 mil han sido interpuestos por los bancos y vienen descendiendo en proporción similar. Por lo demás, esta cifra se compara favorablemente con los más de 20 millones de préstamos otorgados en tarjetas de crédito, créditos comerciales, de consumo, microcrédito y vivienda. Es decir, menos del 1% de los créditos conferidos por la banca acaban en el aparato judicial.

Se resalta que en la actualidad los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria ascienden a 19 mil mientras que a principios de este siglo llegaron a ser 123 mil como consecuencia de la crisis económica de 1998. De éstos, el 94% termina por acuerdo entre las partes y el 6% termina por remate.

Los bancos han optado por replantear sus esquemas de cobranza. La prolongación de la situación en mora de los deudores -ocasionada por la larga duración de los procesos

judiciales-, conlleva a que las deudas sean cada vez más difíciles de pagar, se exacerbe la relación entre la entidad financiera y el deudor y se generen situaciones angustiosas para las personas y las familias, amén de la dificultad que implica para el acreedor recuperar los recursos prestados. En el nuevo modelo, la cobranza pasó de ser un mecanismo de simple recuperación de un activo a ser un instrumento de acompañamiento y conciliación comercial entre las partes, que busca recuperar no solo los recursos de ahorradores e inversionistas sino la capacidad patrimonial del deudor. Ello ha significado que los bancos hayan disminuido sustancialmente la demanda por soluciones judiciales.

Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2011	2011	2012					2013					2014
			T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	Proy.
PIB Nominal (COP MM)	544,9	621,6	163	167	165	169	665	172,0	175,1	178,8	180,8	706,7	739,2
PIB Nominal (USD B)	285	328	88	93	92	94	366	93,9	90,8	93,4	93,8	366,8	383,6
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	4,0	6,6	5,4	4,7	2,8	3,1	4,0	2,6	4,0	5,4	4,9	4,3	4,6
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	3,2	3,7	3,4	3,2	3,1	2,4	2,4	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	3,0
Inflación básica (% Var. Interanual)	3,2	3,9	3,8	3,6	3,7	3,2	3,2	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	...
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	1914	1943	1792	1785	1801	1768	1768	1832	1929	1915	1927	1927	1970
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-6,4	1,5	(4,7)	0,2	-6,0	-9,0	-9,0	2,2	8,1	6,3	9,0	9,0	2,2
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-1,8	-3,0	-1,8	-3,4	-4,0	-3,6	-3,3	-3,4	-2,6	-4,1	-3,6	-3,5	...
Cuenta corriente (USD mmM)	-5,0	-9,4	-1,7	-3,4	-3,7	-3,3	-12,1	-3,2	-2,4	-3,8	-3,4	-12,7	...
Balanza comercial (USD mmM)	2,1	6,2	2,7	1,3	0,7	1,5	5,2	0,8	1,3	0,2	0,6	3,0	...
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	39,5	56,7	15,4	15,1	14,4	15,1	60,0	14,0	14,9	14,3	14,8	58,0	...
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	37,3	50,5	12,7	13,8	13,7	13,6	54,6	13,2	13,6	14,1	14,2	55,0	...
Servicios (neto)	-3,6	-4,6	-1,1	-1,4	-1,5	-1,4	-5,5	-1,2	-1,3	-1,5	-1,4	-5,5	...
Renta de los factores	-12,0	-16,0	-4,0	-4,1	-3,8	-4,4	-15,9	-3,7	-3,6	-3,6	-3,7	-14,7	...
Transferencias corrientes (neto)	4,5	4,9	1,1	1,2	1,1	1,2	4,6	1,0	1,2	1,2	1,1	4,6	...
Inversión extranjera directa (USD mmM)	6,8	13,4	3,5	4,3	3,9	4,1	15,8	5,3	4,4	9,1	4,3	23,1	...
Sector Público (acumulado)													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	-1,1	-0,1	0,9	3,6	3,9	0,2	0,2	0,8	2,4	2,4	0,3	0,3	...
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-3,9	-2,8	0,5	2,4	1,9	-2,3	-2,3	0,4	1,3	0,7	-2,4	-2,4	...
Bal. primario del SPNF (% del PIB)		0,1	...	...	...	3,3	1,8	1,9	3,6	4,0	1,5	1,5	...
Bal. del SPNF (% del PIB)	-3,1	-1,8	1,5	4,4	2,3	0,4	0,4	1,4	2,5	2,1	-0,9	-0,9	...
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	22,4	22,9	21,1	20,9	21,5	21,6	21,6	21,7	22,2	24,0	24,4	24,4	...
Pública (% del PIB)	13,7	12,9	12,1	12,1	12,2	12,7	12,7	12,4	12,3	13,6	13,8	13,8	...
Privada (% del PIB)	8,7	10,0	8,9	8,8	9,3	8,8	8,8	9,3	10,0	10,4	10,6	10,6	...
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	38,4	35,4	33,9	33,2	32,9	35,3	35,3	33,3	32,3	32,4	33,9	33,9	...

Fuente: PIB y Crecimiento Real – DANE y Banco de la República, proyecciones Asobancaria. Sector Externo – DANE y Banco de la República, proyecciones MHCP. Sector Público y respectivas proyecciones - MHCP. Indicadores de deuda – DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación; proyecciones DNP y MHCP.

Colombia. Estados financieros*

	feb-14 (a)	ene-14	feb-13 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	398.928	388.500	342.816	13,7%
Disponible	25.750	24.834	21.937	14,7%
Inversiones	77.942	75.617	67.827	12,3%
Cartera Neta	256.262	253.127	223.291	12,2%
Consumo Bruta	74.520	74.098	66.965	8,8%
Comercial Bruta	160.125	157.863	140.163	11,7%
Vivienda Bruta	25.366	24.873	19.744	25,6%
Microcrédito Bruta	7.865	7.862	6.801	13,0%
Provisiones**	11.615	11.569	10.383	9,3%
Consumo	4.597	4.618	4.332	3,7%
Comercial	5.926	5.883	5.208	11,2%
Vivienda	540	529	470	12,2%
Microcrédito	552	539	372	44,9%
Otros	38.975	34.923	29.761	28,0%
Pasivo	344.416	334.160	294.319	14,4%
Depósitos y Exigibilidades	266.314	257.792	226.383	15,0%
Cuentas de Ahorro	136.421	130.585	111.827	19,2%
CDT	77.978	76.568	71.695	6,3%
Cuentas Corrientes	44.396	43.063	36.125	20,1%
Otros	7.518	7.576	6.737	9,1%
Otros pasivos	78.103	76.368	67.936	12,4%
Patrimonio	54.512	54.340	48.498	9,9%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	993	422	1.319	-26,5%
Ingresos por intereses	4.763	2.401	4.659	-0,1%
Gastos por intereses	1.612	821	1.761	-10,5%
Margen neto de Intereses	3.148	1.578	2.895	6,3%
Ingresos netos diferentes de Intereses	1.411	593	1.919	-28,2%
Margen Financiero Bruto	4.558	2.171	4.814	-7,5%
Costos Administrativos	2.057	994	2.038	-1,3%
Provisiones Netas de Recuperación	697	352	664	2,5%
Margen Operacional	1.805	825	2.112	-16,5%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	2,97	2,91	2,97	0,00
Consumo	4,64	4,49	4,87	-0,23
Comercial	2,15	2,12	2,03	0,12
Vivienda	2,04	2,07	2,41	-0,37
Microcrédito	6,86	6,67	5,24	1,62
Cubrimiento**	150,22	154,22	151,37	-1,15
Consumo	132,94	138,84	127,32	5,63
Comercial	172,30	175,71	186,97	-14,67
Vivienda	104,47	102,65	99,60	4,87
Microcrédito	102,34	102,84	99,51	2,83
ROA	1,65%	1,73%	2,16%	-0,5%
ROE	12,17%	12,75%	15,50%	-3,3%
Solvencia	n.a.	14,44%	17,33%	n.a.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

*Datos mensuales a febrero de 2014 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.