



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 123

Bogotá, D. C., lunes 17 de marzo de 2003

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2003 CAMARA

*por la cual se adicionan las expensas judiciales.*

Bogotá, D. C., marzo 10 de 2003.

Señores

Honorable Camara de Representantes

Secretaría General

At. Doctor Angelino Lizcano Rivera

Ciudad

Señor Secretario:

En nombre del **Consejo Superior de la Judicatura**, de conformidad con el artículo 257 numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 85 numeral 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia muy comedidamente me permito radicar ante esa honorable Corporación el **Proyecto de ley por la cual se adicionan las expensas judiciales**, con el objeto de que se proceda a su respectivo trámite.

El proyecto fue presentado y aprobado en la Sala Administrativa del **Consejo Superior de la Judicatura** el día 18 de diciembre de 2003 y posteriormente en su Sala Plena del día 23 de enero de 2003.

Reviste especial importancia este proyecto de ley, dado que con un mínimo esfuerzo de los usuarios de la administración de justicia, se proporcionaría un alivio a las arcas de la Rama Judicial, democratizando el servicio sin indisponer el principio de igualdad, conciliando el principio de gratuidad para acceder a la justicia, favoreciendo razones de política procesal que propenden a motivar la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos y generando consecuentemente la eficiencia de este servicio fundamental para la sociedad.

Adjunto encontrará el señor Secretario el texto del proyecto y su exposición de motivos, con cuatro (4) copias y adicionalmente el medio magnético que lo contiene.

De usted, atentamente,

*Carlos Enrique Marín Vélez,*  
Presidente.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2003 CAMARA

*por la cual se adicionan las expensas judiciales.*

Artículo 1°. La parte procesal que obtenga en un proceso judicial una condena de contenido económico en su favor, con excepción de los procesos penales, laborales y de familia, reconocerá a la Rama Judicial, a título de expensas judiciales, el equivalente al 1% del valor del contenido de la sentencia.

Artículo 2°. La Rama Judicial dispondrá de una cuenta nacional única y exclusivamente destinada para recaudar las sumas de que trata el artículo anterior.

Las sumas de dinero que se obtengan por este concepto, las destinará la Rama Judicial al funcionamiento de la administración de justicia y sus programas de inversión.

Artículo 3°. Las partes favorecidas con las condenas deberán proveer al pago de las expensas en la cuenta nacional de la Rama Judicial dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya dado cumplimiento a las Sentencias en su favor y se constituirán en deudores de la Rama Judicial por ese solo hecho.

La Rama Judicial procurará el pago oportuno de dichas sumas a través de su oficina de cobro coactivo, que deberá ser informada por los despachos judiciales sobre las Sentencias ejecutoriadas, el valor de las condenas y sus beneficiarios, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de las mismas.

Artículo 4°. La oficina de cobro coactivo de la Rama Judicial verificará el cumplimiento de la obligación por parte de los beneficiarios de las condenas, al vencimiento del término que tienen para consignar.

En los casos en que el beneficiario de la condena haya omitido el cumplimiento de su obligación, esta oficina procederá de inmediato con las acciones civiles y penales que garanticen tanto la recuperación de las expensas judiciales a que alude esta ley, como la sanción punitiva correspondiente por la apropiación de dichos dineros públicos que pertenecen a la Rama Judicial.

Artículo 5°. Cuando se trate de condenas contra entidades oficiales, el pago a la Rama Judicial se realizará una vez se haga efectiva la sentencia, y correrá a cargo de la entidad oficial realizar la retención y posteriormente, dentro de los diez días siguientes a más tardar, deberá consignar las sumas en la cuenta de la Rama Judicial destinada para ese efecto.

El incumplimiento del mandato anterior por parte de los funcionarios a quienes compete realizar los pagos de las sentencias, deberá ser inmediatamente objeto de las investigaciones disciplinarias y penales a que haya lugar.

Artículo 6°. La presente ley se aplicará únicamente a los procesos judiciales iniciados con posterioridad a la vigencia de la misma.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### Presupuestos ontológicos

Nuestro sistema constitucional **no consagra el principio de gratuidad** en la administración de justicia.

La Constitución sí prevé, en cambio, el principio de igualdad, del cual debemos deducir necesariamente la libertad para acceder a la administración de justicia, sin discriminación.

La Corte Constitucional ha dicho que es responsabilidad del legislador, en cada caso, definir si se amerita o no el cobro de expensas judiciales (*Sentencia de febrero 5 de 1996*).

El Código de Procedimiento Civil señala genéricamente el principio de gratuidad de la justicia civil; La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, **mandato posterior y de naturaleza cuasi constitucional**, dispone también, genéricamente, el principio de gratuidad de la administración de justicia; Sin embargo, en ejercicio de extensión hermenéutica racional, **establece expresamente la salvedad en relación con las expensas, agencias en derecho y costos judiciales.**

Acorde con lo anterior y para hacer una interpretación sistémica, nuestra jurisprudencia constitucional hace diferencia entre el derecho de acceder a la justicia, que debe someterse necesariamente al principio de igualdad de oportunidades, de una parte, y de la otra, **los gastos necesarios para la declaración de los derechos, que, según la propia Corte, no se sujetan necesariamente al principio de gratuidad** (Sentencia C-37 de febrero 5 de 1996, Mag. Pon. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

**Debe concluirse con la Corte Constitucional que el cobro de expensas judiciales no se contradice con el principio de gratuidad.**

## 1. INDAGACION FILOSOFICA

1.1 El aspecto fundamental, desde el punto de vista *ius filosófico*, se dirige sustancialmente a establecer cuál es el papel que le corresponde al Estado en la dispensa y provisión de justicia para la sociedad.

Frente a una posición eminentemente dogmática que sugiere la presencia absoluta, plena e insustituible del Estado y la consustancial gratuidad para los asociados, surgen razones de **política judicial**, apoyadas en principios de *economía de mercado* y con propósitos teleológicos, esto es, inspiradas en las causas finales antes que en los simples medios, que indican, al contrario, que la administración de justicia tiene componentes tanto públicos, como privados, que deben ser producidos con criterios de competitividad cuyos resultados finales, unos y otros, contribuyen a la paz jurídica, al bienestar social y al equilibrio de los factores de convivencia.

Un Estado como el nuestro, carece de la capacidad para proveer con suficiencia los recursos que requiere la administración de justicia. Pero además, los pocos recursos que existen o pudieran existir, se canalizan a través del Gobierno Nacional, quedando sujeta su disponibilidad a razones subjetivas de gobernabilidad, que atentan contra la autonomía y la independencia de los jueces.

Adicionalmente, la justicia como valor, no se encuentra suficientemente arraigada en nuestra sociedad y en contraposición a ello, se subestima la verdadera importancia, siendo este, precisamente, uno de los factores de violencia y de inequidad en Colombia.

Sin duda, el resultado de lo anterior, es una justicia pobre, sin recursos para su funcionamiento, por ello necesariamente ilusoria, imperfecta, insostenible e inacabada.

La eficiencia de la administración de justicia está ligada a la obtención y disponibilidad de recursos. No se concibe el funcionamiento de un sistema de mercado ni la consolidación de la democracia, si el sistema judicial es débil o no funciona bien.<sup>1</sup>

1.2 De otra parte, advertimos que la composición de los litigios no se determina únicamente por la **connotación pública** de los derechos, de los beneficios o de los alcances sociales que pudieran existir o

que se debaten, y que, en cambio, hay factores tanto públicos como **privados** que se relacionan siempre con el desenvolvimiento de las litis. Hay excepciones como lo veremos adelante (*ver* 5.3): asuntos de naturaleza laboral, de familia o penales.

Con ello queremos significar que el nivel de injerencia del proceso judicial en el ámbito público, es relativo y que, por ello, el modelo de gratuidad también debe corresponder a un grado de contingencia no necesariamente pleno y absoluto.

En otras palabras: cada acción de justicia genera “externalidades” o efectos que no siempre son relativos al conjunto de la sociedad (bien público), sino que se *relativizan* y son *internalizadas* por los actores del proceso. Es claro entonces que el beneficio de litigar comporta un bien público y otro privado. El Estado debe financiar la proporción que corresponde al primero, pero no al segundo, porque al hacerlo indiscriminadamente está sacrificando el *óptimo social* que se procura a través de la Administración de Justicia.

## 2. CUESTION FACTICA

Partimos de una **doble composición de lugar**: de un lado, la inmensa **proliferación de conflictos judiciales** que hacen prácticamente incontrolable su manejo por parte de la Administración de Justicia, y de otro, la crítica **situación financiera de la Rama Judicial en Colombia**, que carece de recursos propios.

Existe un evidente abuso por parte de los ciudadanos en relación con los medios ofrecidos por la jurisdicción, que desemboca en la aludida proliferación de conflictos.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos no están colmando las expectativas por las cuales se crearon y se observa ausencia de sensibilidad por dichos medios, falta de pertenencia, en general, no se ha consolidado una cultura de la solución amigable de los conflictos y por ello, los despachos judiciales continúan atiborrados de causas procesales: Mientras todo ello ocurre, continúan debilitándose las arcas de la justicia, porque su dispensa supone una gestión operativa de alto costo.

La administración de justicia debe entonces evitar la proliferación de conflictos superfluos y el incisivo abuso de los medios ofrecidos por la jurisdicción, pero también debe procurar el sostenimiento económico de sus gestiones.

La regulación de las expensas judiciales contribuiría entonces a un doble propósito: descongestión judicial y autosostenimiento financiero de la Rama.

Como ya lo advertíamos, en la teoría general de la justicia existen partidarios de la gratuidad total de la administración de justicia, pero también hay quienes propugnan por tesis contrarias a dicha gratuidad, con verdaderas razones de **política procesal**:

*“evitar el crecimiento desmesurado de la litigiosidad, impedir que los ciudadanos arrojen sobre audiencias y juzgados una masa de pleitos insostenibles que harían imposible la misma administración de justicia...”*<sup>2</sup>

La consagración de un régimen relativo a las **expensas judiciales**, tendría como efecto alterno “regular” el uso indiscriminado del sistema judicial, fomentando indirectamente la utilización de los medios alternativos de solución de conflictos, pero además, serviría de sustento a las inmensas necesidades presupuestales de la Rama Judicial.

## 3. OBJETO DEL PROYECTO

### Su conciliación con el principio de gratuidad

La presente regulación de las expensas judiciales tiene por objeto obtener el pago en favor de la propia Rama Judicial, a título de reintegro, de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración de los derechos, para que con ello se subvencionen las demás controversias que atiende la administración de justicia.

Ese valor, obviamente, no se cobraría en los casos de solución alternativa de conflictos.

El proyecto se concilia perfectamente con el principio de gratuidad en la administración de justicia, que, vale decirlo, carece de rango constitucional, pero se encuentra arraigado culturalmente e implementado por la ley. Sin embargo, es evidente también que dicha gratuidad ha sido interpretada por la Corte Constitucional para decir que es un simple desarrollo del principio de igualdad.

El presente proyecto de ley entonces, se armoniza con el principio de gratuidad porque se circunscribe únicamente al *reintegro* de expensas en favor de la Administración de Justicia, pero no hace por ello onerosa para el ciudadano la propia labor del funcionario judicial que dispensa justicia, que continúa gratuita, como función pública.

La Corte Constitucional se ha referido con anterioridad al tema y es así que en Sentencia C-318/98, dijo:

*“...En efecto, determinar si, dentro de cierto proceso judicial, debe cobrarse algún tipo de costo o expensa, constituye un asunto de carácter eminentemente técnico que debe ser resuelto a la luz de elementos tales como la naturaleza del procedimiento, los bienes jurídicos cuya tutela se persigue, el carácter público o privado de la acción que da lugar a ese tipo de proceso judicial, etc...”*

## 4. NATURALEZA JURIDICA DE LAS EXPENSAS JUDICIALES

El propio artículo 6° de la Ley Estatutaria distingue los conceptos de expensas, agencias en derecho y costas judiciales, sin definirlos.

El concepto de “**costas judiciales**” es genérico, pero ha sido entendido doctrinariamente como una carga económica que debe afrontar la parte vencida en juicio.

Las “**agencias en derecho**” suelen referirse al pago de honorarios de abogado que realizó la parte vencedora en el juicio y que, en principio, deben ser reintegradas.

Las “**expensas judiciales**” mientras tanto, aluden a los gastos realizados para adelantar el proceso, que conceptualmente podríamos clasificar en dos grupos:

“**Las externas**”, primero, que se generan en actos del proceso que sólo podrían adelantarse previo el pago de las mismas por parte del interesado (gastos de peritos, costos de la producción de pruebas, etc.).

<sup>1</sup> Al respecto véase el informe final del proyecto de investigación “Poder Judicial, Acción de los Privados y de las Agencias Públicas”, realizado por el Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1998, Chile.

<sup>2</sup> Alberto de Casso. Las litis expensas, Ed. Nauta, Barcelona, 1964, pp. 16 y 17.

Y las "las internas" después, que sugieren la implementación de las logísticas de funcionamiento de los despachos judiciales, para concretar la dispensa de la justicia. En otros términos, podría decirse que estas expensas internas corresponden a los *costos indirectos* de la Administración de Justicia.

Estas últimas son las que, según se propone, deben reintegrar los usuarios de la administración de justicia, cuando obtienen resultados económicos favorables en su favor.

## 5. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD LEGAL

### 5.1 La gratuidad en la justicia se concibe únicamente como desarrollo del principio de igualdad

En Colombia no existe una norma o un principio constitucional que determine necesariamente la gratuidad de la administración de justicia.

La Corte Constitucional se ha referido a este principio sólo por virtud de mandamientos legales, no constitucionales, que se contienen en el artículo 6° de la Ley 270 de 1996 y en el artículo 1° del Código de Procedimiento Civil.

Lo que se dice de dicho principio, por vía de interpretación constitucional, es que aparece como simple **desarrollo del derecho fundamental a la igualdad**, pero de suyo, está claro, no existe en la Constitución.

La siguiente es la interpretación de la Corte Constitucional al referirse a la exequibilidad del artículo 6° de la Ley Estatutaria (Sentencia de febrero 5 de 1996, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa):

*"El principio de gratuidad apunta, pues, a hacer efectivo el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Con ello no quiere la Corte significar que aquellos gastos que originó el funcionamiento o la puesta en marcha del aparato judicial, debido a la reclamación de una de las partes, tengan igualmente que someterse al principio de gratuidad. Por el contrario, si bien toda persona tiene el derecho de acceder sin costo alguno ante la administración de justicia, no sucede lo mismo con los gastos necesarios para obtener la declaración de un derecho. Por tal razón, la mayoría de las legislaciones del mundo contemplan la condena en costas —usualmente a quien ha sido vencido en el juicio—, así como las agencias en derecho, esto es, los gastos en que incurrió la parte favorecida o su apoderado (a través de escritos, diligencias, vigilancia, revisión de expedientes) durante todo el trámite judicial. Se trata, pues, de restituir los desembolsos realizados por quienes presentaron una demanda o fueron llamados a juicio y salieron favorecidos del debate procesal".*

De otra parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-318 de 1998 sostuvo que la consagración de expensas judiciales puede ser establecida a través de leyes ordinarias, siempre y cuando se adecue al principio de proporcionalidad y respete las restantes normas constitucionales.

### 5.2 Ley Estatutaria: avenencia de las expensas frente a la gratuidad

La aparente incoherencia del artículo 6° de la Ley Estatutaria que pregona la **gratuidad**, pero **autoriza el cobro de expensas, agencias en derecho y costas judiciales**, se interpreta racionalmente sólo si se entiende que el valor del servicio personal,

relación laboral o gestión humana de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, es, por mandato legal atribuible al Estado, como costo directo; en tal caso aplicaría la teoría de la función pública (art. 228 de la Constitución).

Pero ello no implica de manera alguna que los **COSTOS INDIRECTOS** (sostenimiento logístico e implementación física y operativa de la gestión material, o, como los llama la Corte, **los gastos necesarios para obtener la declaración del derecho**), tenga que asumirlos también el erario.

Ahora bien, dichos costos pueden ser subvencionados provisionalmente por el Estado; pero nada se opone para que quien los subvenciona pueda **recuperarlos** sin que tal hecho se constituya como atentatorio del principio de igualdad o denegatorio de justicia.

Así que, si no existe una **norma constitucional** que ordene la gratuidad en la justicia, y si la interpretación constitucional del mandato legal que la contiene en los artículos 1° del C.P.C. y 6° de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia está determinada simplemente por el derecho a la igualdad, entonces, sin violar la Constitución, **perfectamente puede imponerse la restitución de un valor representativo de los costos indirectos que se causan con el funcionamiento o puesta en marcha de la gestión logística, física y operativa de la justicia, a título de expensas judiciales.**

Siendo simple **restitución**, no es un impuesto, no es un arancel, no es discriminatorio, no atenta contra el principio de igualdad y no afecta el acceso a la justicia porque el propio Estado ha "subvencionado" el valor desde el inicio del proceso, hasta el final, simplemente para garantizar tales derechos en los asociados.

### 5.3 Excepciones a la ley

Por consideraciones filosóficas conceptuales que se derivan del marco genérico de la Constitución Nacional, **deben exceptuarse** de esta regulación, las causas penales, laborales y de familia, para garantizar con ello la proposición "social de derecho" que enmarca a nuestro Estado, pues tales causas legales tienen un contenido socio-político que el sistema protege y ampara con celo y suficiencia.

La Constitución Ecuatoriana en su artículo 207, pregona la gratuidad de la justicia sólo en asuntos penales, laborales, de alimentos y de menores, precisamente.

La Uruguay ordena que la justicia sea gratuita "sólo para los pobres" que así lo demuestren, según su artículo 254. La Mexicana, en cambio, ordena genéricamente la gratuidad.

La Española, en su artículo 119, deja el tema en manos de la Ley, pero garantiza la gratuidad a quienes acrediten la insuficiencia para litigar.

Se insiste, entonces, que en Colombia no existe restricción constitucional que haga imperativa la gratuidad en la justicia; **y las referencias legales están enmarcadas por una interpretación constitucional que lo que quiere proteger es la igualdad en el acceso a la administración de justicia.**

### 5.4 Impacto económico de la medida en favor de la Administración de Justicia

Los costos indirectos de la administración de justicia están representados por rubros tales como arrendamientos, vigilancia, aseo, materiales y suministros, energía, agua, teléfonos, mantenimiento operativo, reparaciones locativas, depreciaciones, etc.,

que pueden estimarse en un aproximado a los \$2.698.000 por despacho judicial (en juzgados del circuito).<sup>3</sup>

En tales factores no se incluye los \$14.289.000 (circuito) que valen los servicios personales de los empleados y funcionarios, que, como ya lo observamos, continuarían a título gratuito para conciliar la teoría de la gratuidad y el principio de la función pública.<sup>4</sup>

Al multiplicar el valor aproximado de los costos indirectos en un juzgado, por el número de despachos judiciales en materia civil y administrativa, obtendremos un cálculo cercano de lo que le cuesta a la administración de justicia el rubro de expensas judiciales.

Veamos cuántos despachos judiciales operan actualmente en el país, sin contar con los disciplinarios en los cuales obviamente no operaría la proposición que hacemos:

## ESTADISTICA DESPACHOS

Según datos de nuestra Unidad de Desarrollo en la actualidad existen en el país los siguientes despachos judiciales:

JURISDICCION ORDINARIA	TOTAL DESPACHOS
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .....	23
MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES ..	422
JUZGADOS .....	3.256
TOTAL JURISDICCION ORDINARIA .....	3.701
JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA	TOTAL DESPACHOS
CONSEJO DE ESTADO .....	27
MAGISTRADOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS .....	131
TOTAL JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA .....	158

*\*Estos datos estadísticos pueden confrontarse y profundizarse en el Informe al Congreso de la República 2001/2002, presentado por el Consejo Superior de la Judicatura.*

Es decir, existen 3.859 despachos judiciales en el país, sin contar Disciplinarios ni Corte Constitucional.

De otra parte podría establecerse un valor aproximado de las condenas que se decretan en esos despachos judiciales.

Sobre tales factores numéricos, se determinaría el porcentaje razonable para recuperar a título de expensas judiciales.

Mientras tanto, los costos totales en la jurisdicción civil y administrativa nos arrojan una cifra superior a 400 mil millones al año. Tomando los que hemos llamado costos indirectos, que representan el 15,9% tendríamos unos costos de aproximadamente 64 mil millones de pesos al año.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Para obtener esta información, se tuvo como fuente el estudio sobre "COSTO PROMEDIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS DESPACHOS POR CATEGORÍA", publicado en la revista "Costos del servicio de Justicia en Colombia", publicada por la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 1999, p. 18. Las cifras fueron actualizadas a pesos del año 2002.

<sup>4</sup> Misma fuente.

<sup>5</sup> Datos obtenidos con base en estudio sobre "Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia", que a su vez tiene como fundamento la información de la Oficina de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público", publicado en las memorias del Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, en 1996. Las cifras fueron traídas a valor presente.

Según información suministrada por la Unidad de Planeación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, se sabe que el Ministerio de Hacienda estima una deuda de la Nación por concepto de condenas ante la justicia contencioso administrativa que equivale en la actualidad a 3 billones de pesos. Si sobre esta cifra cobramos el 1% podemos calcular que el Estado recuperaría 30 mil millones de pesos, solo por la jurisdicción contencioso administrativa.

Si obtenemos otro tanto por los procesos civiles de la jurisdicción ordinaria, estaremos cubriendo los costos indirectos de la administración de justicia de un año.

Anexo a este proyecto se incluirán sendos estudios sobre "volumen de negocios" y "costos de los despachos judiciales" que actualmente preparan las Unidades de Desarrollo y Análisis Estadístico y de Planeación.

#### 5.5 La competencia constitucional del Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 257, num. 4 de la Constitución Nacional le ordena al Consejo Superior de la Judicatura "proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia...".

El proyecto de ley que se presenta para el pago de las expensas judiciales, tiene como propósito, en efecto, hacer eficaz la administración de justicia a través de la obtención de recursos por vía de restitución de los valores invertidos en el funcionamiento de los procesos judiciales.

El artículo 85, numeral 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dice que corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior "Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelantan en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador".

La regulación de la restitución de los valores aportados por la Rama Judicial para la tramitación de los procesos, en un porcentaje razonablemente estimado, es aspecto no previsto por el legislador, pero viable según la interpretación constitucional, tal y como se demostró con anterioridad.

#### 6. CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACION DE LA LEY

Con la suma obtenida directamente de los procesos que culminen, deberá crearse un fondo general de la Rama, para implementar un programa general de desarrollo para la eficiencia de la justicia.

Los usuarios de la administración de justicia restituirán una cifra exigua en relación con sus causas, únicamente en casos en que les hayan sido resueltas sus pretensiones de manera favorable; entre tanto, el ingreso de dinero para la Rama Judicial permitirá agilizar y modernizar la Administración de Justicia.

Puede decirse que se está desarrollando un principio de democratización de la justicia, pues unas causas deben sufragar otras, de acuerdo con su sentido económico y social; las causas más representativas económicamente, de algún modo, estarán subvencionando las de menor entidad, que, teóricamente, encarnan a la población más desfavorecida.

Esos mismos dineros pueden servir para nombrar más funcionarios, para capacitarlos, para comprar equipos, para adecuar instalaciones, para modernizar sistemas y procedimientos. La Justicia representará un costo ínfimo, pero será sustancialmente productiva y eficiente, lo cual compensa de manera sobrada la restitución de las expensas.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 11 de marzo del año 2003 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 192 de 2003 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, *Carlos E. Marín Vélez*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 193 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 700 de 2001.

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 2° de la Ley 700 de 2001 quedará así:

**Artículo 2°.** A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en la cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.

Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las entidades de previsión social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera, especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.

Sólo procederán estas consignaciones en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o en Cooperativas de Ahorro y Crédito o Multiactivas e Integrales con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

*Manuel Enríquez Rosero.*

Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Uno de los propósitos de la Ley 454 de 1998 fue reglamentar las condiciones bajo las cuales el sector cooperativo podría ejercer la actividad financiera. Además de establecer una serie de requisitos para la captación de ahorros de asociados y de terceros, determinó que las cooperativas financieras deberían ser vigiladas por la Superintendencia Bancaria y las cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito por la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad creada mediante dicha ley.

Recogió esta disposición una reivindicación legítima del cooperativismo organizado, que siempre ha buscado la existencia de un control técnico y serio para su actividad, en especial la relacionada con el

desarrollo de la actividad financiera, como condición indispensable para la generación y credibilidad y confianza pública.

Por otra parte, la Ley 795 de 2003, mediante la cual se introduce reforma al sistema financiero colombiano, modificó aspectos importantes del régimen de las cooperativas financieras y de ahorro y crédito contemplados en la Ley 454 de 1998, contribuyendo al fortalecimiento del sector y ampliando las oportunidades para su actividad.

El fortalecimiento institucional dado por el Estado al sector cooperativo y el esfuerzo de este por desarrollarse y consolidarse, encuentra en normas como la contenida en el artículo 2° de la Ley 700 de 2001 una especial talanquera que, no sólo le impide el desarrollo habitual de su actividad, sino que también restringe el ámbito de su mercado natural, compuesto fundamentalmente por colombianos pertenecientes a estratos socioeconómicos medios y bajos, cuyos ingresos o pensiones no superan, en promedio, los 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por la virtud, no es comprensible que una disposición como la comentada establezca que la consignación de las mesadas pensionales a favor de los pensionados por parte de operadores públicos y privados del sistema general de pensiones sólo pueden hacerse en "entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria".

Vale la pena señalar que hasta el momento de la expedición de esta ley, muchas cooperativas de ahorro y crédito habían venido desempeñando el papel de canalizadores de mesadas pensionales, dado que dentro de sus afiliados figuran pensionados. No existía disposición que prohibiera este servicio por parte de las cooperativas. Aun, hoy en día, están vigentes operaciones de crédito amparadas en estos recursos, con el correspondiente perjuicio que para las entidades este cambio ha significado y el riesgo, adicional y por mandato legal, que tuvieron que asumir con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 700.

Desde el punto de vista estrictamente legal, no aparece justificación para que el Estado discrimine entre entidades según sea el instrumento estatal encargado de su control y vigilancia. El Estado debe responder por la calidad de su servicio, y no podría bajo ninguna circunstancia que existiera un control de mejor y otro de menor calidad o rigor. Los usuarios de las cooperativas de ahorro y crédito tienen los mismos derechos de protección frente al Estado que los de las demás entidades financieras.

Es posible que la explicación de esta omisión en la Ley 700 radique en un olvido involuntario del Legislador acerca de la existencia de otros organismos que desarrollan la actividad financiera dentro de la legalidad, pero que son vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Si esta es la situación, se justifica plenamente la revisión normativa propuesta.

De los honorables Representantes.

*Manuel Enríquez Rosero*

Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 11 de marzo del año 2003 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 193 de 2003 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Manuel Enríquez Rosero*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*