

Sentencia T-141/07

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

ACTO PROPIO-Respeto

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Negó reliquidación y ampliación del crédito hipotecario

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto no se vulneró la igualdad ni la vivienda digna

Referencia: expediente T-1459198

Acción de tutela instaurada por la señora Ana Ruth Rojas Peña, contra el Fondo Nacional de Ahorro.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., primero (1°) de marzo de dos mil siete (2007).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por la señora Ana Ruth Rojas Peña, contra el Fondo Nacional de Ahorro.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la Secretaría del referido Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 11 de la Corte, el 16 de noviembre de 2006 eligió, para efectos de su revisión, el asunto en referencia.

I. ANTECEDENTES.

La señora Ana Ruth Rojas Peña presentó acción de tutela el 10 de julio de 2006, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que el 12 del mismo mes ordenó remitirla “al Juez del Circuito por ser el competente”. Por reparto le correspondió al Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá.

A. Hechos.

1. A la señora Ana Ruth Rojas Peña, mediante resolución 075 de abril 6 de 2004, la Caja de Previsión Social de la entonces Superintendencia Bancaria le reconoció pensión de jubilación en cuantía de \$ 1.004.960, valor inferior en un 38% a su último salario devengado (\$1.625.285).

2. El 22 de noviembre de 2004 pidió al Fondo Nacional de Ahorro reliquidar o ampliar el plazo en su crédito de vivienda, para que sea reducido el valor de la cuota mensual, porque con la pensión que le fue reconocida le es imposible cumplir la obligación y, de seguir así, podría perder su vivienda. La entidad no accedió, anotando que en la actualidad no se está llevando a cabo programa de refinanciación para ninguno de los créditos otorgados por el Fondo.

B. Demanda de tutela.

La señora Ana Ruth Rojas Peña manifestó en su escrito de tutela que mediante resolución 075 de abril 6 de 2004, la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria le reconoció pensión de jubilación en cuantía de \$ 1.004.960, valor que, como antes se anotó, es 38% inferior a su último salario, por lo cual interpuso los recursos legales pertinentes ante esa Superintendencia Bancaria y agotada esta vía, un punto que no incide en la presente acción, acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa solicitando la declaración de nulidad de la referida resolución, en razón de que no se incluyó como factor salarial el rubro denominado “fomento al ahorro”, no obstante que siempre constituyó parte integral de su salario.

Agrega que, en vista de la significativa disminución de sus ingresos mensuales y mientras obtiene repuesta, el 22 de noviembre de 2004 solicitó al Fondo Nacional de Ahorro reliquidación o ampliación del plazo en su crédito de vivienda para que sea reducido el valor

de la cuota mensual, por resultarle imposible cumplir y quedar en riesgo de perder su vivienda.

Finaliza afirmando que la respuesta obtenida fue negativa, al manifestar el Fondo que “la reestructuración o refinanciación de su crédito no es posible porque en la actualidad no se está llevando a cabo ningún programa de refinanciación para ninguno de los créditos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro, (2) la reestructuración por ahora se encuentra suspendida con ocasión al PROGRAMA DE NORMALIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS A TRAVÉS DE LA REBAJA DE INTERESES que llevó a cabo el FONDO, para todos aquellos créditos que se encontraban atrasados este programa estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2004”.

De tal manera, la actora considera que el Fondo Nacional de Ahorro ha vulnerado ostensiblemente sus derechos de igualdad, petición y a la vivienda digna, en razón a que la entidad le niega la posibilidad de obtener la reliquidación o ampliación del plazo en su crédito de vivienda y así asumir una cuota acorde con sus ingresos.

B. Respuesta del Fondo Nacional de Ahorro al Juez constitucional.

Mediante oficio remitido el 12 de marzo de 2004, una apoderada especial de la entidad demandada informó que efectivamente la actora presentó derecho de petición solicitando ampliación del plazo del crédito hipotecario. Se le dio respuesta el 4 de enero de 2005, informándole que no era posible conceder la solicitud, porque en ese momento no se estaba llevando a cabo ningún programa de refinanciación para los créditos otorgados por la entidad y la reestructuración se encontraba suspendida con ocasión del programa de normalización de los créditos a través de la rebaja de intereses.

Asevera que la inconformidad de la actora también radica en no venir la respuesta a su derecho de petición firmada directamente por el Jefe de Cartera de la entidad, frente a lo cual anota que la entidad cuenta con divisiones y grupos que realizan tareas específicas, entre ellas, dar respuestas efectivas a los derechos de petición. Agrega que la interesada ha presentado otros escritos reiterando lo pedido, a los cuales también ha respondido el Fondo.

C. Sentencia de primera instancia.

El 24 de agosto de 2006, el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá denegó el

amparo solicitado, al considerar que la acción de tutela debe ser usada bajo los lineamientos constitucionales de dar protección efectiva a los derechos fundamentales, por lo cual sólo procede cuando el afectado no tenga otra vía de defensa judicial, salvo que sea para evitar un perjuicio irremediable, lo que daría lugar a la procedencia como mecanismo transitorio.

Encuentra claro que “las entidades financieras generalmente otorgan los créditos atendiendo estrictos criterios técnicos, especialmente la capacidad de pago del futuro acreedor” (sic), pero no existe un mecanismo legal que las obligue a reestructurar o ajustar los planes de pago, “cuando las condiciones financieras o la capacidad de pago del acreedor (sic) sufran serias modificaciones como es lo que ocurre en este caso”.

Así, denegó el amparo al concluir que “no existe vulneración alguna”.

D. Impugnación.

Mediante escrito presentado el 31 de agosto de 2006, la actora impugnó la decisión del a quo, concentrando su inconformidad en que la solicitud fue dirigida a los doctores Luis Carlos Rojas Lamprea, Jefe de la Dirección de Cartera y Julio César García, Jefe de la Dirección de Crédito, ambos del Fondo Nacional de Ahorro, a quienes pidió la reestructuración del crédito con ampliación a 30 años, según le sugirió Guillermo Riveros de la Dirección de Cartera del Fondo, a quien fue remitida por el citado doctor Rojas Lamprea, funcionarios idóneos y competentes para otorgar o denegar lo solicitado.

Pero las respuestas fueron elaboradas y suscritas por Yolima Tapias Camacho, Jefe del Grupo Control Ciudadano Disciplinario Quejas y Reclamos, no hallando relación entre una solicitud de reestructuración o refinanciación de un crédito y el control ciudadano y disciplinario. Sin embargo, también anota que independientemente de quién haya sido el funcionario o dependencia que dio respuesta a las solicitudes, no comparte la respuesta de la entidad de no acceder a la solicitud de reestructuración del crédito, porque “la reestructuración por el momento se encuentra suspendida”, con ocasión del programa de normalización de los créditos a través de la rebaja de intereses.

De tal manera aduce que no reestructurar o reliquidar el crédito, como medida preventiva

antes de incurrir en mora, vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición y a la vivienda digna.

E. Fallo de segunda instancia.

Mediante sentencia del 5 de octubre de 2006, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, confirmó la anterior decisión al considerar que la señora Ana Ruth Rojas Peña pretende por vía de tutela obtener la reliquidación o ampliación del plazo concedido inicialmente para un crédito de vivienda, a sabiendas que se trata de un convenio inter partes surgido a raíz del crédito que en el pasado le otorgó la entidad a la actora, términos que no pueden ser modificados “por vía de tutela so pretexto del cambio de las condiciones económicas de una de las partes”.

Por otra parte, tampoco hay vulneración “al derecho a la vivienda digna, pues éste no se encuentra catalogado como fundamental o de primera generación; y no se da aquí el caso de la conexidad...”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta Corte es competente para decidir, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, y 32 a 34 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde establecer si a la señora Ana Ruth Rojas Peña se le respondieron debidamente unas peticiones que formuló al Fondo Nacional de Ahorro y si tiene derecho a obtener, por vía de tutela, que dicha entidad le conceda la reestructuración o refinanciación de un crédito hipotecario a su cargo, en atención al deterioro sufrido en sus condiciones económicas, a causa del monto de la pensión de jubilación que le fue reconocida por la Caja de Previsión Social de la otrora Superintendencia Bancaria.

Tercera. Contenido y alcance del derecho de petición.

En reiterada jurisprudencia, esta corporación ha señalado que el derecho de petición comprende no sólo la posibilidad de que las personas puedan dirigirse a la autoridad, en interés general o particular, sino el derecho a obtener de ésta, dentro del término previsto en la ley, respuesta del asunto sometido a su consideración, sin que ello implique que la contestación deba ser en uno u otro sentido, favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, pues es evidente que la entidad al responder no está por ello obligada a acceder a lo solicitado en el derecho de petición. Así, la Corte Constitucional en sentencia T-396 de 17 de abril de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis señaló:

“El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.”

Además, la respuesta no tiene necesariamente que provenir del servidor de la entidad a quien vaya dirigida la petición, sino de quien esté facultado para asumir y absolver la consulta, al nivel funcional autorizado.

Cuarta. Principio de buena fe y el respeto a los propios actos.

El principio de buena fe está consagrado en el artículo 83 de la Carta Política y se ha señalado que su alcance no se contrae al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta la extinción de ésta.

Incorporado a este principio se encuentra que a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos¹. La buena fe implica la obligación de mantener en el futuro la palabra inicialmente comprometida, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento, la credibilidad entre las partes y el efecto vinculante de los actos.

Para la Corte no hay duda que la alteración unilateral de los términos contractuales causada

por alguna de las partes, desconoce el principio de buena fe y el respeto a los actos propios. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia T- 391 de 23 de mayo de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, consideró:

“Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, el principio de buena fe permanece durante la existencia de la relación jurídica e incorpora la cláusula de respecto al acto propio, en virtud de la cual a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos cuando no obedece a una conducta legítima². En virtud de estos postulados, la Corte Constitucional ha reconocido que es necesario proteger la confianza legítima de las personas que han adquirido créditos de vivienda, quienes establecieron relaciones contractuales con la convicción de que en principio no podrían ser modificados unilateralmente, los actos que formaron el negocio.”

Quinta. Análisis del caso concreto.

Con base en las anteriores consideraciones, procede esta Sala de Revisión a analizar si el Fondo Nacional de Ahorro vulneró los derechos de igualdad, petición y a la vivienda digna de Ana Ruth Rojas Peña, quien en el escrito de tutela, solicita que se ordene a dicha entidad le conceda la reestructuración o refinanciación del crédito hipotecario a su cargo.

5.1. Sobre el derecho a la igualdad no se ha efectuado una disertación específica, por falta de situación homologable, pues apenas se dice que otros deudores habrían sido beneficiados con una reliquidación de sus créditos, otorgada por el Fondo Nacional de Ahorro; pero no hay acreditación de tal aserto, que apuntaría a comparar con una situación no equiparable, referida a operaciones en mora antes del 31 de diciembre de 2005.

5.2. Es comprensible la preocupación de la actora, quien se queja de que la pensión de jubilación que le reconoció la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, le resulta insuficiente para cubrir sus erogaciones, pero lamentablemente ello no posibilita modificar por vía de tutela el programa de pago del crédito hipotecario recibido con anterioridad, al punto de alterar de esa manera las obligaciones resultantes de un acto propio, ni que la entidad acreedora tenga que cambiar las condiciones dentro de las cuales suscribieron el contrato.

De tal forma, no se puede endilgar al Fondo Nacional de Ahorro, entre otros reproches, estar

vulnerando el derecho que tienen la señora Ana Ruth Rojas Peña y su familia a una vivienda digna, primero porque no se está perpetrando un desalojo de la morada, y segundo porque no es censurable que el Fondo haya negado la reliquidación o ampliación del plazo del crédito, para reducir el valor de la cuota mensual, en momentos en que no estaba llevando a cabo ningún programa de refinanciación para los créditos otorgados y la reestructuración se encontraba suspendida, con ocasión del programa de normalización de los créditos a través de la rebaja de intereses, según indicó.

5.3. La demandante alterna deplorar que la respuesta obtenida le sea desfavorable, con que no le haya contestado directamente el Jefe de Cartera del Fondo Nacional de Ahorro, pero como aclaró la apoderada especial de éste en la respuesta al Juez de instancia, el Fondo cuenta con divisiones y grupos, como el de derechos de petición, “encargado de dar las respuestas a todas las solicitudes elevadas por los afiliados, soportándose con comunicaciones internas para que las respuestas sean efectivas, pero lo importante no es quién responde el escrito, sino que la entidad efectivamente de la respuesta, como ocurrió en este caso” (f. 39 cd. inicial).

Lo decidido en las instancias merece por ende confirmación, también en este aspecto, pues si no se accedió a amparar el derecho de petición invocado por la señora Ana Ruth Rojas Peña, fue en atención a que existe constancia en el expediente de la respuesta oportuna y de fondo a sus solicitudes, sin perjuicio de que, razonadamente, no se haya accedido a lo impetrado.

III.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia de fecha 5 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, que confirmó el fallo del 24 de agosto de 2006, dictado por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, denegando el amparo solicitado, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Ana Ruth Rojas Peña contra el Fondo Nacional de Ahorro.

Segundo.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T- 793 de abril 23 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería.

2 Cfr. sentencia T-793 de 2004, fundamento jurídico 4.1.