

Sentencia T-315/06

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Naturaleza jurídica

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Consecuencias de modificar unilateralmente las condiciones de los contratos de mutuo para adquisición de vivienda/DEBIDO PROCESO Y BUENA FE-Vulneración por modificarse unilateralmente las condiciones de los contratos de mutuo para adquisición de vivienda por el Fondo Nacional del Ahorro

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Puede modificar los créditos a UVR, informando a sus deudores de vivienda el proceso de reliquidación.

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Abuso de la posición dominante al modificar unilateralmente las condiciones del contrato sin consultar con el deudor

Referencia: expediente T-1235625

Acción de tutela instaurada por Olga Lucía Acuña Muñoz contra el Fondo Nacional de Ahorro (FNA).

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil seis (2006).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos planteados en la demanda

Expone la accionante que el 11 de enero de 2001, el Fondo Nacional del Ahorro le otorgó un crédito hipotecario con el fin de obtener la vivienda de su familia, por medio de un contrato de mutuo, en donde quedó expresamente indicado que el crédito se pagaría en pesos y en un lapso de 15 años, es decir, 180 cuotas sucesivas.

Sostiene, que en el mes de Agosto de 2002 el Fondo Nacional del Ahorro de manera arbitraria y unilateral por medio de un oficio, comunicó el cambio del sistema de amortización del préstamo, el sistema de crédito de pesos lo convirtió en un sistema financiero UVR, e incrementó el plazo del crédito, de 180 a 188 meses.

Expresa, que con el cambio de amortización de la deuda inicialmente pactada, se han desconocido los acuerdos contemplados en la escritura pública de venta e hipoteca a favor del FNA, suscrita el 22 de Noviembre de 2000 en Bogotá, donde expresamente se acordó que le prestaban cuarenta millones cuatrocientos mil pesos para la compra de vivienda familiar, crédito que sería cancelado en 180 cuotas mensuales, a una tasa de interés remuneratorio del 10% efectivo anual sobre el capital adeudado, y cuyas cuotas solo se incrementarían cada mes de enero según el IPC noviembre a noviembre del año inmediatamente anterior.

Aduce, que la nueva forma de amortización del crédito la ha llevado a reiterados retrasos en los pagos de las cuotas, dado que éstas suben mensualmente de una forma desmesurada.

Por todo lo anterior, considera que el FNA ha vulnerado su derecho al debido proceso, a la buena fe, el respeto por los actos propios, a la vivienda digna y a la igualdad, por cuanto no consultó su voluntad para proceder a la modificación, así como tampoco le otorgó la información necesaria para conocer sus derechos frente a la modificación del crédito inicial.

Por ello, solicita que se ordene al Fondo Nacional de Ahorro “realice todos los trámites pertinentes para que se restablezca las condiciones del crédito No. 5197070309, para ser cancelado en pesos y en un plazo de ciento ochenta cuotas mensuales como lo fue pactado inicialmente”.

2. Respuesta del ente demandado

La señora María Zenaida Mora Yate, obrando en su condición de apoderada judicial del Fondo Nacional de Ahorro, solicita que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Expone, que la actividad que desempeña el ente accionado se rige atendiendo los principios generales consagrados en el Código Civil y de Comercio, la regulación para créditos de vivienda contenida en la Ley 546 de 1999 y las circulares emitidas por la Superintendencia Bancaria.

Así mismo, acepta que el Fondo otorgó a favor de la accionante un crédito por valor de \$40.400.000 pesos, cuyas condiciones pactadas eran las del sistema “Gradiente Geométrico Escalonado el cual presentaba cuotas crecientes en pesos”.

Expresa, que por medio de la Circular Externa 007 de 2000, la Superintendencia Bancaria dispuso, de conformidad con el artículo 17 numeral 7 de la Ley 546 de 1999 “aprobar sistemas de amortización utilizados para los créditos de vivienda individual a largo plazo que otorguen a partir de la vigencia de la ley, así como aquellos créditos otorgados con anterioridad a la ley que deban red denominarse en UVR, o excepcionalmente en pesos”.

En virtud de lo anterior, el Fondo Nacional de Ahorro presentó para su aprobación el sistema de “Gradiente Geométrico Escalonado”, sin embargo, la Superintendencia Bancaria, por medio de comunicación, No 2000045412-6 del 14 de julio de 2000, manifestó que el sistema de escalera en pesos contenía “implícitamente la capitalización de intereses, expresamente prohibida por la ley de vivienda”. En consecuencia, la entidad accionada tuvo que ajustar sus

sistemas de amortización a lo establecido en la Ley 546 de 1999.

Aduce, que el ente demandado no efectuó el cambio de sistema de amortización del crédito de la actora, de pesos a UVR, por capricho sino como resultado “de un análisis financiero que favoreciera los intereses del afiliado, pues mantener el crédito en pesos, implicaba que a partir del ajuste del sistema a la Ley 546 de 1999, el valor de las cuotas en pesos podía resultar tan altas que superaría el 30% del ingreso básico mensual del afiliado, lo cual no es permitido por la ley.”

De igual forma, expresa que dentro del contrato de mutuo se acordó lo siguiente “(...) el Fondo Nacional podrá variar las condiciones de amortización del crédito modificando como consecuencia de ello el valor de las cuotas mensuales a fin de adecuarlas a las nuevas condiciones, decisión que será comunicada por la entidad al deudor por cualquier medio”. En consecuencia, afirma que el FNA no tomo una decisión unilateral, pues dentro del mismo contrato de mutuo se facultó a la Entidad para variar las condiciones de amortización, por lo tanto, el Fondo no debía “solicitar autorización al afiliado deudor para hacer las variaciones, sino que la Entidad quedaba facultada para hacerlas y simplemente comunicarlás al deudor como efectivamente lo hizo incluyendo todos los nuevos datos en la presentación de la factura que mes a mes le envía desde el momento en que la ley ordenó realizar el cambio en el sistema de amortización”.

En suma, declara que la modificación efectuada por la Administración del Fondo Nacional de Ahorro no fue arbitraria, sino observando la Ley de vivienda, norma de carácter general y obligatoria, por ende considera que no se violó el debido proceso ya que se informó a la accionante en debida forma, al brindarle la información necesaria al señalarse en el oficio que “anexo encontrara una proyección de su obligación red denominada en UVR hasta diciembre de 2002”, y que cualquier información adicional podía obtenerla llamando a las oficinas del Fondo Nacional de Ahorro o en la página web www.fna.gov.co, para así atenderle de manera personalizada y brindarle la información completa acerca del sistema de

amortización aplicado desde ese momento a su crédito.

3. Pruebas que obran dentro del expediente

* Segunda Copia de la Escritura No 06609 de la Notaria 13 del Círculo de Bogotá, de fecha 22 de noviembre de 2000 (folio 1 al 12 del cuaderno original).

* Fotocopia de oficio enviado por el Fondo Nacional de Ahorro a la señora Olga Lucía Acuña Muñoz, el 5 de agosto de 2002, por medio del cual se informa que el Fondo Nacional de Ahorro de conformidad con la Ley 546 de 1999, procedió a efectuar la conversión de los créditos vigentes pactados en pesos a UVR. (folio 28 al 29 del cuaderno original).

* Fotocopia de oficio enviado por el Fondo Nacional del Ahorro a la señora Olga Lucía Acuña Muñoz, el 8 de Agosto de 2005 por medio de la cual se le da respuesta a una petición del accionante, y se le informa que el sistema inicialmente pactado en pesos hoy lo prohíbe la ley. (folios 30 al 31 del cuaderno original).

* Fotocopia de los estados de cuenta del crédito de la accionante a fecha 4 de agosto de 2004, expedidos por el Fondo Nacional del Ahorro. (folios 32 al 34 del cuaderno original).

* Fotocopia de una certificación expedida, el 24 de junio de 2005, por el Secretario General del Ministerio de Desarrollo Económico, mediante la cual se certifica que el Fondo Nacional de Ahorro fue creado mediante el Decreto Ley 3118 de 1968 como Establecimiento Público, y con posterioridad transformado en Empresa Industrial y Comercial de Crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente (...) (Ley

432 de 1998) (folio 21 cuaderno original).

* Fotocopia de los estados de cuenta del crédito de la accionante a fecha 19 de septiembre de 2005, expedidos por el Fondo Nacional del Ahorro. (folios 57 al 59 del cuaderno original).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera Instancia

Del presente asunto conoció el Juzgado Dieciocho (18) Civil del Circuito de Bogotá, que en providencia del veintisiete (27) de septiembre de 2005 concedió el amparo solicitado al considerar que no existió previo acuerdo para realizar la modificación del crédito de la accionante, lo que implica un abuso de la entidad accionada de su posición dominante y una violación del debido proceso.

En consecuencia, se ordenó al Fondo Nacional de Ahorro restablecer el crédito en pesos y en el plazo pactado inicialmente con la actora, para luego “verificar si el crédito de la peticionaria cumple o no con la prohibición de capitalización de intereses. En caso contrario, el Fondo Nacional del ahorro dentro del mismo término informará al actor su situación, relacionando con claridad, certeza y de manera comprensible los procedimientos de reliquidación y red denominación de créditos, a fin de obtener el consentimiento de la deudora, y de no darse se mantendrán las condiciones inicialmente pactadas, pero el Fondo Nacional del Ahorro podrá acudir ante el juez competente para dirimir la controversia”.

2. Impugnación

La señora María Zenaida Mora Yate obrando en calidad de apoderada del Fondo Nacional de Ahorro impugnó el fallo del a quo al considerar que el ente demandado no actuó de forma caprichosa e irregular, sino con el fin de acatar una norma de orden público e inmediato cumplimiento como es la Ley 546 de 1999.

Sostiene que dentro del contrato de mutuo, garantizado con hipoteca, en la cláusula segunda las partes intervinientes, Fondo Nacional de Ahorro y deudor, establecieron el plazo y forma de pago y en el párrafo de ésta cláusula se acordó que “el Fondo Nacional podrá variar las condiciones de amortización del crédito modificando como consecuencia de ello el valor de las cuotas mensuales a fin de adecuarlas a las nuevas condiciones, decisión que será comunicada por la entidad al deudor por cualquier medio”.

Así pues, expresa que la decisión de cambiar las condiciones del contrato no fue unilateral, pues, dentro del mismo contrato de mutuo se facultó a la entidad demandada para variar las condiciones de amortización, luego “no se debía solicitar AUTORIZACIÓN al afiliado deudor para hacer las variaciones, sino que la entidad quedaba facultada para hacerlas y simplemente comunicarlas al deudor como efectivamente lo hizo incluyendo todos los nuevos datos en la presentación de la factura que mes a mes le envía desde el momento en que la ley ordenó realizar el cambio en el sistema de amortización”.

Aduce que el accionante cuenta con otros medios de defensa para obtener la protección del derecho invocado, tales como acudir a la Justicia Ordinaria para que “se restablezca el sistema de amortización al inicialmente pactado o para conocer los demás sistemas aprobados por la Superintendencia con el fin de escoger el que más le convenga si considera

que el aplicado por el Fondo, dentro de las opciones legales que le eran permitidas, no lo es”.

Así mismo, afirma que no se configura un perjuicio irremediable que haga indispensable conceder la acción de tutela como mecanismo transitorio de protección. Además, asegura que el cambio de sistema de amortización lo realizó durante el año 2002, y comunicó a la accionante mediante el envío mensual de su estado de cuenta en donde aparece claramente los detalles discriminados de su crédito. De manera que, indica, han transcurrido aproximadamente tres años sin que la peticionaria haya ejercido acciones ordinarias o constitucionales con el fin de que se le protegieran los derechos supuestamente vulnerados por la entidad.

Por las anteriores razones es que solicita que se revoque la sentencia proferida por el Juzgado 18 Civil del Circuito de Bogotá y denegar la acción de tutela.

3. Segunda Instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, en providencia del veinticuatro (24) de octubre de 2005, revocó el fallo del a quo y en su lugar denegó el amparo, al considerar que el Fondo Nacional del Ahorro dio comunicación a la deudora, en cumplimiento de la Ley 546 de 1999, así como que la accionante podía demandar su revisión ante la Superintendencia Bancaria, si estaba en desacuerdo con el cambio de las condiciones, y si a pesar de agotar ese medio seguía en desacuerdo, podía acudir a la vía ordinaria.

Indica, que la entidad accionada cumplió con el deber legal de enterarle las razones por las cuales se realizó el cambio de sistema de amortización y la variación del plazo, circunstancia

que no le mereció reparo alguno a la accionante, pues recibiendo el oficio en agosto de 2002, inexplicablemente, en perjuicio de la inmediatez que caracteriza la acción de tutela, solo vino a reclamar después de mas de tres años.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De acuerdo con la situación fáctica planteada, corresponde a la Sala determinar si la decisión del Fondo Nacional de Ahorro, en el sentido de modificar unilateralmente las condiciones de un crédito otorgado inicialmente en pesos y a un plazo de quince (15) años, y cambiarlo a UVR y a un mayor plazo, vulneró el derecho al debido proceso de la señora Olga Lucía Acuña Muñoz, cuando dicho cambio se hizo sin que mediara su consentimiento, y con el fin de adecuar dicha obligación a la Ley 546 de 1999 y a las circulares de la Superintendencia Bancaria.

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, la Sala analizará (i) la naturaleza

jurídica del Fondo Nacional de Ahorro (FNA); (ii) Las consecuencias de modificar unilateralmente las condiciones de un contrato de mutuo para adquisición de vivienda y el deber que tiene el FNA de contar con la aprobación de los deudores de dichos contratos para poder modificar los sistemas de amortización; y (iii) resolverá el caso concreto.

3. La naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Ahorro (FNA).

El Fondo Nacional de Ahorro, fue un establecimiento público creado mediante el Decreto-Ley 3118 de 1968, y transformado en virtud de la Ley 432 de 1998 en Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase¹.

De acuerdo con dicha normatividad, el FNA tiene por objeto administrar las cesantías de los trabajadores afiliados y contribuir a la solución del problema de vivienda y educación de los mismos a través del otorgamiento de créditos para dichos fines².

Esta Corporación, en sentencia C-625 de 1998, MP. Alfredo Beltrán Sierra, declaró exequibles algunos artículos de la Ley 432 de 1998, y señaló en aquella oportunidad que el Fondo Nacional de Ahorro “no es una sociedad administradora de cesantías, ni es un establecimiento de crédito de vivienda, sino que es un establecimiento del orden nacional, de naturaleza especial, con régimen propio, que fue transformado de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado, y cuyo propósito está directamente relacionado con los fines del Estado, especialmente, con lo dispuesto en los artículos 51, 67 y 68 de la Constitución, sobre los derechos de todos los colombianos a tener una vivienda digna y acceder a la educación.”

A dicha conclusión se llegó luego de analizar el procedimiento que utiliza el Fondo Nacional de Ahorro para otorgar créditos, ya que “el Fondo, desde su creación, en la adjudicación de créditos, toma en cuenta el ingreso básico del solicitante y el tiempo de vinculación al Fondo, para establecer el monto del crédito y la tasa de interés. De esta manera, a mayor ingreso, mayor monto del crédito, pero, a su vez, mayor tasa de interés ; y, a menor ingreso, menor monto, pero, también, menor tasa de interés. Todo, además, bajo los criterios de adjudicar créditos, mediante un sistema de puntajes”.

Lo anterior debido a que el artículo 2° de la Ley 432 de 1998 contempla lo siguiente:

“Parágrafo. La asignación de los créditos que otorga el Fondo Nacional de Ahorro se hará atendiendo los siguientes criterios :

“a) Distribución regional de los recursos de acuerdo con el número de afiliados por departamento ;

“b) Composición salarial de los afiliados ;

“c) Sistema de asignación del crédito individual por puntaje.

En el mismo sentido, en sentencia T-822 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte estimó que el Fondo Nacional de Ahorro no puede catalogarse como un establecimiento de crédito, lo anterior debido a que el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 dice:

“Artículo 1°. Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar las condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural.

“Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional de Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en unidades de valor real UVR, con las características y condiciones que aprueben sus respectivos órganos de dirección, siempre que los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales”. (resaltado fuera de texto).

De igual manera, en sentencia T-793 de 2004, MP. Jaime Araujo Rentería, esta Corporación consideró que como Empresa Industrial y Comercial del Estado, el Fondo Nacional del Ahorro se sujeta a las normas de derecho privado en su actividad, salvo las excepciones consagradas por la Ley. En este sentido el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 señala que los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del derecho privado. Además, precisa que los contratos que celebren para el

cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales. En la de asignación de créditos con los particulares que están afiliados a él, el Fondo suscribe, pues, contratos de mutuo.

En la citada providencia se concluyó que el Fondo Nacional de Ahorro se rige, de acuerdo con la norma arriba citada, “por los principios generales consagrados en los Códigos Civil y de Comercio y a la regulación específica para créditos de vivienda, contenida en la Ley 546 de 1999 y en las circulares externas 048 y 056 de 2000 de la Superintendencia Bancaria. Además, cabe indicar que aunque la actividad del Fondo Nacional del Ahorro se rige por las normas de derecho privado, no deja de ser parte integrante de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, perteneciente al Sector descentralizado por servicios. Por ello en su actividad debe tener en cuenta los principios constitucionales de la función administrativa, en particular los de igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad y buena fe.”

Por último, se consideró que “El carácter financiero del Fondo Nacional de Ahorro, aunque goce de la especialidad arriba enunciada, hace que esta entidad tenga una posición dominante frente a sus afiliados y, con mayor motivo aún, frente a quien ha adquirido con éste obligaciones patrimoniales derivadas de la adquisición de un crédito para vivienda. Ha afirmado la Corte en este sentido que este tipo de relaciones contractuales están caracterizadas por la asimetría del poder de negociación de las partes, teniendo como consecuencia que las entidades financieras se encuentran respecto de los usuarios de sus servicios en una clara posición de supremacía material, independientemente de que se trate de entidades públicas, mixtas o privadas.” 3

En suma el Fondo Nacional de Ahorro es un establecimiento de orden nacional, con naturaleza especial y régimen propio, transformado de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado, que no tiene el carácter de establecimiento de crédito y cuya finalidad es contribuir a la solución del problema de vivienda y educación (artículo 51 y

67 de la Constitución Política), mediante el otorgamiento de créditos. Así mismo, es un fondo que se rige por las normas de derecho privado, sin embargo, al pertenecer a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, sector descentralizado por servicios, su funcionamiento también debe regirse bajo los principios constitucionales de la función administrativa (igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad y buena fe).

4. Consecuencias de modificar unilateralmente las condiciones de los contratos de mutuo para adquisición de vivienda y el deber del Fondo Nacional de Ahorro de contar con la aprobación de los deudores de dichos contratos para poder modificar los sistemas de amortización. Reiteración de Jurisprudencia.

Esta Corporación se ha referido a la afectación de los derechos a la información, al debido proceso y los principios de buena fe y respecto del acto propio, como consecuencia directa de la decisión del Fondo Nacional de Ahorro de modificar las condiciones de los contratos de mutuo para adquisición de vivienda con el objeto de adecuar sus sistemas de amortización a la Ley 546 de 1999 y a las directrices de la Superintendencia Bancaria.

La citada posición ha sido reiterada en varios fallos de tutela, a saber, en la T- 822 de 2003, T-793 de 2004, T-212, T- 652, T-1092, T-1157 y T- 1186 de 2005. En sentencia T-822 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte, se pronunció sobre cinco tutelas acumuladas en contra del Fondo Nacional de Ahorro, cuyo aspecto común era precisamente el cambio unilateral de las condiciones de los créditos de vivienda, que habiendo sido inicialmente pactados por las partes en pesos, fueron convertidos al nuevo sistema UVR aduciendo para ello la nueva normatividad, así como las indicaciones que al respecto había proferido la Superintendencia Bancaria.

En dicha sentencia se concluyó que el Fondo Nacional de Ahorro podía convertir los créditos denominados en moneda legal colombiana al sistema UVR,⁴ no obstante, precisó la Corte en

esa oportunidad, que pese a esa facultad legal el FNA estaba en la obligación de informar a todos sus deudores de vivienda el procedimiento de reliquidación y red denominación de los créditos. Al respecto se manifestó:

“el Fondo Nacional de Ahorro está en la obligación de informar a sus deudores de vivienda todos y cada uno de los pasos dentro de los procedimientos de reliquidación y red denominación de créditos, a fin de que los deudores queden amparados por el principio de publicidad que les permita, por ejemplo, formular reclamos, solicitar y presentar pruebas, alegar, interponer recursos. En fin, lo que debe hacer el Fondo Nacional de Ahorro no es dar una simple información escrita, notificándole al deudor que ha tomado unilateralmente la decisión de reliquidar y red denominar los créditos, diciendo cuánto debía y cuánto queda por deber, cuánto pagaba en el mes anterior y cuánto debe pagar en el mes siguiente y que el plazo ha ascendido a treinta años, sino que la determinación, tomada de oficio y no a petición del deudor, debe sujetarse a lo establecido por el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo y por consiguiente, al deudor hay que notificarle que se va a readecuar el crédito y el objeto de la red denominación, la forma de la reliquidación y el comportamiento hacia el futuro, señalando los cálculos hasta la finalización de la obligación, para que el deudor haga valer sus derechos (artículo 14 del Código Contencioso Administrativo), pida pruebas (artículo 34 ibidem), exprese sus opiniones (artículo 35 ibidem) y si surgen controversias, defina la Superintendencia Bancaria porque así lo ordenó la Corte Constitucional al definir, en forma condicional, la constitucionalidad del artículo 20 de la ley 546 de 1999, en la sentencia C-955 de 2000.”

En el mismo sentido esta Corporación en sentencia T-793 de 2004, MP. Jaime Araujo Rentería, instaurada también contra el Fondo Nacional de Ahorro por haber modificado unilateralmente las condiciones originalmente pactadas en un crédito de vivienda, luego de reiterar en parte los razonamientos expuestos en la sentencia T-822 de 2003, se refirió al

principio de la buena fe y el respeto a los actos propios, para resaltar que el principio aludido se encuentra garantizado por el artículo 83 de la Constitución Política, y que su aplicación no se limita al nacimiento de la relación jurídica sino que extiende sus efectos hasta la terminación de la misma.

Añadió en esa oportunidad la Corte, que dicho principio incorpora la doctrina que “[p]roscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos. La buena fe implica la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento, la credibilidad de las partes y el efecto vinculante de los actos⁵”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Siendo ello así, en aquella ocasión se concluyó que la modificación unilateral de los términos contractuales realizada por alguna de las partes, desconoce tanto el principio de la buena fe como el respeto a los actos propios. Por ello, encontró la Sala que la conducta del Fondo Nacional de Ahorro era violatoria de los derechos fundamentales del actor, y ordenó restablecer el crédito en pesos según lo pactado inicialmente entre las partes.

En sentencia T-212 de 2005, MP. Álvaro Tafur Galvis, la Corte estimó que a los usuarios de créditos a largo plazo les asiste el derecho de contar con la oportunidad de discutir con su acreedor el mantenimiento de las condiciones pactadas, “al punto que las modificaciones inconsultas, por el solo hecho de la imposición, además de constituir manifestaciones abusivas, contrarias a la buena fe y al respeto por el acto propio, infunden desconfianza a las actividades financieras y quebrantan, no sólo los derechos patrimoniales de sus deudores, sino particular y principalmente sus derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad”.

Del mismo modo, la Corte en sentencia T-652 de 2005, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, manifestó que el principio de buena fe y el respeto de los actos propios son dictados de los

que no escapa el Fondo Nacional de Ahorro, “pues como entidad que financia a largo plazo la adquisición de vivienda, cuando otorga un crédito, crea unas condiciones que se adaptan a la situación de cada uno de sus deudores, condiciones que ellos confían legítimamente se mantendrán a lo largo de toda la obligación; por ende, si éstas son modificadas por la entidad acreedora de manera unilateral y sin la aprobación del deudor, se configura una situación que efectivamente vulnera el derecho fundamental al debido proceso⁶”.

Por lo anterior, en la citada providencia se concluyó que el Fondo Nacional de Ahorro, al modificar de manera unilateral e inconsulta las condiciones de los créditos de vivienda otorgados a sus deudores: “(i) afecta de manera flagrante el derecho al debido proceso de sus asociados y (ii) abusa de su posición dominante pues la modificación de las condiciones de los créditos que ha otorgado deben ser consultados con el deudor dentro del marco arriba descrito, más aún cuando existen diversas opciones que permiten mantener los créditos en pesos⁷”.

Finalmente en sentencia T-1186 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte expuso que las controversias causadas en los procesos de red denominación de créditos deben ser solucionadas en principio ante la Jurisdicción Civil Ordinaria. Por tanto, ante la existencia de un mecanismo ordinario de protección de los derechos, la tutela sólo será procedente ante la inminencia de un perjuicio irremediable que permita la protección transitoria.⁸

En este orden de ideas, en aquella ocasión se dedujo que para que la acción de tutela sea procedente, debe acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable, “que para el caso se puede materializar en una excesiva ampliación del plazo estipulado o en un aumento desmesurado de la cuota mensual que tengan como consecuencia la afectación de derechos fundamentales”.

En consecuencia, el Fondo Nacional de Ahorro puede convertir los créditos en moneda legal

al sistema UVR, en la medida que informe a sus deudores de vivienda el procedimiento de reliquidación y redenominación de los créditos, para que en virtud del principio de publicidad puedan formular reclamos, solicitar y presentar pruebas, e interponer recursos. Al respecto, hay que aclarar que no es suficiente una simple información escrita, notificando al deudor que ha tomado unilateralmente la decisión de reliquidar y redenominar los créditos, lo anterior con base al principio de la buena fe, ya que si el Fondo Nacional de Ahorro otorga unos créditos para vivienda teniendo en cuenta las condiciones económicas de sus afiliados, no es razonable que las condiciones inicialmente pactadas sean modificadas unilateralmente e impuestas otras que no consultan la realidad económica del deudor, base sobre la cual se rigen los prestamos que hace el FNA.

Por lo tanto, la acción de tutela es procedente cuando el Fondo Nacional de Ahorro modifique unilateralmente las condiciones del contrato de mutuo para adquisición de vivienda, ya que se viola el derecho fundamental al debido proceso y el principio de buena fe.

5. Caso concreto

Al igual que muchos otros casos que ya fueron objeto de estudio por esta Corporación y en los cuales la situación allí resuelta era similar a la que aquí se revisa, es razón suficiente para reiterar la jurisprudencia ya reseñada.

A folio 1 se encuentra la escritura pública No 06609, de fecha 22 de noviembre de 2000, instrumento público mediante el cual la señora Olga Lucia Acuña Muñoz declara que es deudora del Fondo Nacional de Ahorro, entidad con la cual la actora obtuvo un préstamo para vivienda, que fue otorgado observando la realidad económica de la demandante, es decir, sus ingresos básicos y el tiempo de vinculación, razón por la que el crédito se pactó en pesos, a un término de quince años (15) años, ciento ochenta (180) cuotas mensuales sucesivas que se incrementarían cada mes de enero según el índice de precios al consumidor

-IPC- de noviembre a noviembre del año inmediatamente anterior.

Sin embargo, el FNA de manera unilateral y sin contar con la aceptación de la accionante, modificó sustancialmente las condiciones del crédito de vivienda suscrito, cambiándolo de pesos a Unidades de Valor Real “UVR” y aumentando el plazo para su pago a 188 cuotas mensuales. (folio 28 a 31).

En la respuesta otorgada por el Fondo Nacional de Ahorro, se señaló que el cambio de sistema de amortización y el aumento del plazo no obedeció a una decisión arbitraria, sino al cumplimiento de una norma de carácter general y obligatoria Ley 546 de 1999 y a las resoluciones expedidas por la Superintendencia Bancaria, argumentando para ello, que el sistema de amortización inicialmente pactado, Gradiente Geométrico Escalonado, a ojos de la misma Superintendencia capitalizaba intereses.

Además de lo anterior, el ente demandado justifica su proceder citando para el efecto la escritura No 6609, instrumento público dentro del cual se cita que “si la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro varía la tasa de interés o las condiciones de amortización cuando las circunstancias económicas de la entidad así lo aconsejen, las cuotas serán modificadas por la entidad, a fin de adecuarlas a las nuevas tasas”.

De acuerdo con ello, el FNA afirma que no tomo una decisión unilateral, ya que, según su interpretación del contrato de mutuo, este último le autorizaba a variar las condiciones de amortización, luego en su sentir, no debía “solicitar autorización al afiliado deudor para hacer las variaciones, sino que la Entidad quedaba facultada para hacerlas y simplemente comunicarlas al deudor como efectivamente lo hizo incluyendo todos los nuevos datos en la presentación de la factura que mes a mes le envía desde el momento en que la ley ordenó realizar el cambio en el sistema de amortización”.

La Sala aprecia que en la cláusula segunda de la escritura pública No 876, se consagra que efectivamente la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro puede variar la tasa de interés o las condiciones de amortización “cuando las circunstancias económicas de la entidad así lo aconsejen”, evento en el cual “las cuotas serán modificadas por la entidad, a fin de adecuarlas a las nuevas tasas”.

Del mismo modo, en el párrafo tercero de la cláusula segunda del contrato, se expresa que “el plazo inicial podrá variar pero siempre será determinable tomando como referencia las cuotas mensuales establecidas en la forma que se indica en esta cláusula”.

No obstante, es necesario reiterar la jurisprudencia de la Corte frente al tema de las consecuencias de modificar unilateralmente las condiciones de los contratos de mutuo para adquisición de vivienda y el deber del Fondo Nacional de Ahorro de contar con la aprobación de los deudores de dichos contratos para poder modificar los sistemas de amortización. En el presente caso, es claro que la accionante confió en que las condiciones pactadas al momento de suscribir el crédito de vivienda con el FNA, se mantendrían hasta la cancelación total del mismo.

Sin embargo, la entidad accionada justificando su conducta en la necesidad de adecuar dicha obligación a lo dispuesto en la Ley de Vivienda y a lo ordenado por la Superintendencia Bancaria, y abusando igualmente de su posición dominante, modificó las condiciones inicialmente pactadas, sin consultar dichos cambios con el tutelante, ya que, si bien dicha entidad remitió en su momento unas comunicaciones al domicilio del accionante en las que expuso las razones por las cuales se procedió a efectuar la conversión del crédito pactado en pesos a UVR, no se aprecia por ninguna parte que las mismas hubieran dispuesto un procedimiento que le permitiera al actor presentar reclamos, solicitar o presentar pruebas e interponer recursos, no siendo suficiente haberle indicado que para una mayor información

debía comunicarse con las oficinas del fondo.

En consecuencia, el Fondo Nacional de Ahorro para adoptar la decisión de modificar el sistema de amortización de un crédito, debe sujetarse a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, es decir, le corresponde informar a los deudores de vivienda el procedimiento de reliquidación y de red denominación y permitir de la misma manera el ejercicio del derecho de defensa.

Sumado a lo anterior, la Sala aprecia el comportamiento asumido por la accionante, quien ha venido cancelando, aunque parcialmente, mes a mes las cuotas, lo que demuestra su interés por cumplir su obligación crediticia con el Fondo. (folios 57 a 59).

En este orden de ideas, y vistas las anteriores consideraciones, esta Sala concluye que el Fondo Nacional de Ahorro en efecto vulneró los derechos fundamentales de la accionante, por lo que revocará la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá y confirmará la sentencia proferida por el juez de primera instancia, la cual concedió la tutela de los derechos de la accionante y se ajusta a los lineamientos de la Corte Constitucional sobre la materia.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Primero. REVOCAR el fallo dictado por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Dieciocho (18) Civil del Circuito de Bogotá, mediante la cual se tuteló el derecho al debido proceso de la señora Olga Lucia Acuña Muñoz.

Segundo: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Artículo 1° Ley 432 de 1998 “Por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones”.

2 Artículo 2° Ley 432 de 1998.

3 Ver Sentencias T-083 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño y C-134 de 1994, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 En el Parágrafo del artículo 1° de la ley 546 de 1999, se consagra que “Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en Unidades de Valor Real, UVR, con las características y condiciones que aprueben sus respectivos órganos

de dirección, siempre que los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales”. (Subrayado fuera de texto).

5 Sentencia T-626 de 2005, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Sentencia T-611 de 2005, MP Marco Gerardo Monroy Cabra. Posición reiterada en sentencia T-1092 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Sentencia T-611 de 2005, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Sentencia T-313 de 2005, MP. Jaime Córdoba Triviño.