

Sentencia T-391/06

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Rango constitucional/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Expedición de la ley 546 de 1999 para garantizarla

ACTO PROPIO-Respeto/DEBIDO PROCESO-Vulneración al modificarse unilateralmente las condiciones crediticias pactadas inicialmente en un crédito de vivienda

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Deber de informar a usuarios la redenominación de créditos hipotecarios

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Vulneración de derechos al modificar el crédito de pesos a UVR

Referencia: expediente T-1272057

Acción de tutela instaurada por Noel Antonio Carrero Ruiz contra el Fondo Nacional del Ahorro.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo único de instancia dictado por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá el doce (12) de diciembre de 2005.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Noel Antonio Carrero Ruiz, quien actúa por intermedio de apoderada, presentó acción de tutela el 22 de noviembre de 2005 contra el Fondo Nacional del Ahorro con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna y el principio de buena fe.

Hechos y Pretensiones

1.- Manifiesta el accionante que en octubre del año 2000, en virtud de un contrato de mutuo con interés, adquirió un crédito con el Fondo Nacional del Ahorro por la suma de cuarenta millones de pesos (\$40.000.000) los cuales fueron destinados a la cancelación de gravamen hipotecario de la casa habitación ubicada en la carrera 37 No. 24-79 de la ciudad de Bogotá. Para garantizar el crédito adquirido constituyó hipoteca de primer grado sobre el inmueble de su propiedad y pignoró a favor del establecimiento financiero el valor de las cesantías que se causen con posterioridad al crédito.

2.- Informa que en el contrato de mutuo suscrito con el ente demandado y elevado a escritura pública No. 3414, se pactó el valor del crédito en moneda legal colombiana, se estipuló el pago de lo adeudado en un plazo, inicial de quince (15) años mediante ciento ochenta (180) cuotas fijas mensuales sucesivas, con un incremento mensual según el Índice de Precios al Consumidor -IPC-.

3.- Afirma que mediante oficio No. 065178 del 7 de junio del 2002 (fl. 32) la entidad le comunicó que la Junta Directiva del Fondo Nacional implementó un nuevo sistema de amortización del crédito de vivienda en UVR denominado “cuota decreciente mensualmente en UVR Cíclica por períodos anuales”, el cual sería aplicado a su crédito.

4.- Indica que en virtud de la manifestación del Fondo en el sentido de efectuar la redenominación de su crédito, solicitó mediante derecho de petición de septiembre 3 de 2002 no aplicar el sistema de amortización, toda vez que el mismo no mejoraría las condiciones para el pago del crédito y agravaría la situación pactada para el pago total de la obligación.

5.- Señala que no obstante tal solicitud, el Fondo Nacional del Ahorro modificó unilateralmente las condiciones pactadas inicialmente, convirtiendo el crédito a UVR, lo cual ha resultado en el aumento del período contemplado inicialmente para efectuar el pago de su crédito.

6.- Finalmente, expresa que en el contexto de una economía globalizada es posible que se presente una hiperinflación y en consecuencia, un régimen de amortización “atado a la UVR” como el impuesto por el Fondo Nacional del Ahorro llevaría un incremento inconmensurable del capital y de los intereses generados por el crédito.

7.- En consecuencia, solicita la protección de sus derechos al debido proceso, a la vivienda digna y el principio de la buena fe y, particularmente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

b. Ordenar a la entidad demandada reliquidar el valor de los intereses del crédito, aplicar una tasa de interés de 10.0% anual efectivo sobre el capital adeudado durante todo el tiempo de vigencia del contrato, según lo pactado inicialmente en la escritura pública no. 3414 del 11 de octubre del 2000.

c. Efectuar la reliquidación de su crédito sin incluir capitalización de intereses tal como lo prevé la Ley 546 de 1999.

d. Aplicar al capital adeudado a la entidad, los abonos de cesantías realizados por el actor.

Intervención del Fondo Nacional del Ahorro.

8.- María Zenaida Mora Yate, en calidad de apoderada especial de la entidad accionada, dio contestación a la acción de tutela de la referencia mediante oficio del 7 de diciembre de 2005 y expuso las razones por las que considera que el proceder del Fondo Nacional del Ahorro no vulneró los derechos fundamentales invocados por el peticionario.

9.- Explicó que el Fondo Nacional del Ahorro es una empresa industrial y comercial que cumple los fines del Estado en materia de vivienda y educación, de carácter financiero y del orden nacional que está sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria¹, la cual mediante comunicación de julio del 2000 manifestó que el sistema escalera – Gradiente Geométrico Escalonado- en pesos aplicado por el Fondo Nacional del Ahorro a los créditos de vivienda otorgados contenía implícitamente la capitalización de intereses expresamente prohibida por la ley de vivienda y requirió al Fondo para que ajustara los sistemas de amortización a los parámetros establecidos en la Ley 546 de 1999.

10.- Así pues, con el fin de dar cumplimiento al requerimiento del ente de vigilancia y con fundamento en un párrafo del contrato de mutuo que lo autorizaba a variar las condiciones de amortización del crédito, realizó el cambio en el sistema de amortización del crédito aplicando el sistema Cíclico Decreciente en UVR. Por esta razón, las condiciones inicialmente pactadas en el contrato de mutuo celebrado con el accionante sufrieron una modificación que comunicada oportunamente el actor mediante la factura mensual que la entidad emite y la comunicación P 065178 de junio 7 de 2002 suscrita por sus representantes en donde fueron explicadas las razones y justificaciones para efectuar el cambio.

11.- En consecuencia, la decisión adoptada no fue unilateral ya que el contrato de mutuo facultaba a la entidad para variar las condiciones y, por tanto, el Fondo Nacional del Ahorro no debía solicitar autorización al afiliado para hacer las variaciones sino que “la entidad quedaba facultada para hacerla y simplemente comunicarla al deudor como efectivamente lo hizo” (cuad. 1, fl. 43). Adicionalmente, el cambio en el sistema de amortización se realizó en cumplimiento de una ley de orden público de inmediato cumplimiento y por ello, el accionante debe utilizar mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela para reclamar el derecho invocado.

12.- De otra parte, indicó que el Fondo Nacional del Ahorro analizó concienzudamente la manera de beneficiar los intereses económicos de sus afiliados y es deber del demandante acercarse a la entidad para conocer los demás sistemas aprobados por la Superintendencia a fin de que elija el mas conveniente.

13.- Posteriormente, durante el trámite de revisión, el Fondo Nacional del Ahorro reiteró que la situación planteada por el actor en la solicitud de tutela corresponden al ámbito de la justicia civil.

14.- De otro lado, manifestó que la entidad no violó el debido proceso del demandante por cuanto le brindó la información necesaria acerca de su obligación red denominada en UVR a través de las facturas mensuales y de la comunicación emitida por la presidencia de la entidad. En este sentido, sostuvo que “no quebrantó el debido proceso por cuanto informó debidamente al afiliado mediante la carta de presidencia desde el año 2002, las razones legales que tuvo para realizar el cambio en el sistema de amortización” (cuad. 2, fl. 44).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

15.- Adicionalmente, insistió en que el Fondo Nacional del Ahorro “transformó los créditos de vivienda de sus afiliados por voluntad de la ley, por disposición expresa del legislador y no por una decisión adoptada en abuso de la posición dominante, como se ha malinterpretado

de manera generalizada” (cuad. 2, fl. 42).

Pruebas que obran en el expediente

- Copia de la escritura pública No. 3414 del contrato de mutuo con interés celebrado entre Noel Carrero Ruiz y el Fondo Nacional del Ahorro por el valor de \$40.000.000 (cuad. 1, fls. 3 - 9).

- Copia de comunicación de junio 7 de 2002 dirigida por el Fondo Nacional del Ahorro al actor en donde le informa el cambio del sistema de amortización de su crédito (cuad. 1, fls. 10 y 11).

- Copia de derecho de petición de septiembre 3 de 2002 suscrita por el peticionario y presentada ante el Fondo Nacional del Ahorro (cuad. 1 fls. 14 y 15).

- Copia del reporte de reliquidación en UVR del crédito No. 600955606 da nombre del accionante (cuad. 1, fls 12 y 13).

- Copia de recibos de pago del crédito No. 600955606 de los meses de abril y junio de 2002 y noviembre de 2005 (cuad. 1, fls. 16, 17 y 18).

- Copia del Estado de cuenta del crédito 600955606 que indica el saldo del crédito del capital por \$29.504.396,04 y valor de cuota por \$547.888,31 (cuad. 1, fls 34 a 39).

- Oficio de noviembre 18 de 2002 en el que el Fondo Nacional del Ahorro responde al accionante la petición de septiembre 3 de 2002 en el cual se informa que la redenominación del crédito hipotecario se realizó con fundamento en las directivas de la Superintendencia Bancaria (cuad. 2, fls. 15 a 18).

- Oficio de fecha abril 7 de 2004 suscrito por la Superintendencia Bancaria en la cual le informa al peticionario que del estudio adelantado por la entidad demandada en relación con la liquidación de los créditos otorgados por el FNA concluyó que la misma era correcta (fls. 19 a 24).

- Derecho de petición de noviembre 3 de 2004 en el cual el peticionario solicita al Fondo Nacional del Ahorro que restablezca a pesos el crédito que le fue otorgado por la entidad demandada y en el plazo indicado según lo pactado originalmente en el contrato de mutuo (fls. 25 a 28).

- Oficio de fecha nov. 17 de 2004 en el cual el Fondo Nacional del Ahorro anexa un estado de cuenta con corte de noviembre 12 de 2004 para que el peticionario informe su inconformidad o reparos (fls. 29-30 y 31).

Sentencia objeto de revisión.

Fallo único de instancia.

17.- Con fundamento en las anteriores consideraciones estimó que en el asunto sometido a su conocimiento no existió violación de los derechos alegados porque no se verifica la existencia de un perjuicio inminente que pueda adquirir el carácter de irremediable y permita que la acción presentada proceda como mecanismo transitorio.

18.- Así mismo, consideró que el accionante puede acudir ante la jurisdicción ordinaria con el fin de obtener la reliquidación del crédito hipotecario que le fue concedido y la modificación unilateral de las cláusulas pactadas inicialmente.

Revisión por la Corte Constitucional.

19.- Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del 12 de diciembre de 2005, la Sala de Selección dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

20.- En el trámite de revisión surtido en la Corte Constitucional, el accionante, Noel Antonio Carrero Ruiz presentó ante esta Corporación oficio de fecha abril 24 de 2006 mediante el cual allegó documentación adicional sobre las solicitudes que presentó ante el Fondo Nacional del Ahorro, relacionadas con el sistema de amortización de su crédito.

21.- Por medio de auto de fecha mayo 2 de 2006, el Magistrado Sustanciador ordenó que por Secretaría General remitir al Fondo Nacional del Ahorro copia de los documentos presentados por el actor en el trámite de revisión con el fin de que la entidad demandada ejerciera su derecho de defensa.

22.- En el término otorgado para que la entidad se pronunciara, la apoderada judicial del Fondo Nacional del Ahorro presentó oficio No. 044559 (cuad. 2 fls. 39 a 46) en el cual manifestó que la conducta llevada a cabo por el ente demandado no constituyó la violación del derecho fundamental al debido proceso del actor y manifestó las razones por las cuales la protección constitucional debía ser desestimada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Presentación del caso y problema jurídico objeto de estudio.

2.- La Corte Constitucional debe determinar en esta oportunidad si el cambio de sistema de amortización de la deuda hipotecaria contraída por el peticionario en pesos al sistema de Unidades de Valor Real -UVR-, efectuado de manera unilateral por el Fondo Nacional del Ahorro, constituyó o no una violación de los derechos al debido proceso y a la vivienda digna del peticionario, así como la transgresión del principio de buena fe consagrados en la Constitución Política.

3.- Con el fin de resolver el problema planteado, la Corte (i) analizará el régimen legal desarrollado a partir de la Ley 546 de 1999 sobre el derecho a la vivienda y la conversión de sistemas de amortización de créditos de vivienda; (ii) reiterará la jurisprudencia constitucional referida al derecho al debido proceso, el respeto del principio de buena fe y del acto propio en el ejercicio de las facultades de entidades financieras para reliquidar créditos de vivienda y (iii) resolverá el caso concreto.

El derecho a la vivienda y el régimen legal desarrollado a partir de la Ley 546 de 1999 sobre la conversión de sistemas de amortización de créditos de vivienda.

4.- La vivienda digna es un derecho de rango constitucional y el Estado tiene la obligación de crear las condiciones para que el mismo sea efectivo². En este contexto, han sido diseñados programas de acceso a la vivienda de interés social y han sido proferidas diferentes normas como las que regulan el uso de suelo y la disponibilidad de éste para uso habitacional – a través de la elaboración de planes de ordenamiento territorial-, las que establecen parámetros referentes a construcciones sísmo resistentes en el territorio colombiano³ o aquéllas que adoptan medidas sobre la financiación de vivienda individual a largo plazo.

Igualmente, la vivienda digna es un bien esencial para el desarrollo de condiciones de vida normales de las personas y su consagración como derecho constitucional se encuentra en armonía con las obligaciones derivadas del derecho a la vivienda adecuada que ha sido reconocido en los instrumentos internacionales⁴ como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -1966- en virtud de los cuales, la vivienda supone la posibilidad de “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”⁶.

Por ser un derecho constitucional, el cumplimiento de las obligaciones⁷ relacionadas con el derecho a la vivienda digna corresponde a los poderes públicos y su efectividad puede ser reclamada ante los tribunales. Adicionalmente, de conformidad con la doctrina internacional, la vivienda refuerza la posibilidad de disfrutar plenamente otros derechos como la dignidad humana, la no discriminación, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la libertad de asociación y expresión, entre otros.

5.- Pues bien, para garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna fue expedida la Ley 546 de 1999 por medio de la cual el legislador pretende regular de manera general el derecho de las personas a acceder a una vivienda y proteger a las personas usuarias de los créditos de vivienda a largo plazo, fomentar el ahorro destinado a la financiación y construcción de vivienda, proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda, entre otros⁸.

Dentro de las medidas, referidas al sistema especializado de financiación de vivienda individual la normatividad referida estableció que diversas entidades pueden otorgar créditos de vivienda “siempre que los sistemas de amortización no contemplen la capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales”⁹ y adoptó la Unidad de Valor Real -UVR-10, la cual representa una “forma de contabilizar determinadas obligaciones contraídas con el sistema financiero para la construcción o adquisición de inmuebles destinados a vivienda, con el propósito de sostener en el tiempo el valor real de lo adeudado, librando así al acreedor de las contingencias propias de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda”¹¹.

6.- De otra parte, importa mencionar que la Ley 546 de 1999 confiere a quien es titular de un crédito de vivienda un rol activo mientras subsista la relación contractual con la entidad que otorgó el crédito. En este sentido, el artículo 17 permite al deudor de un crédito de vivienda solicitar la redenominación en moneda legal colombiana de las obligaciones establecidas en UPAC y dicha conversión debe garantizar que el sistema de amortización no contemple al capitalización de intereses, fije una tasa de interés durante todo el plazo y permita el prepago total o parcial de la deuda sin penalización alguna.

Del mismo modo, la normatividad señala el deber de los establecimientos de crédito de suministrar a sus deudores información cierta, suficiente, oportuna respecto de las condiciones de sus créditos -artículo 20-. En armonía con la disposición mencionada, a las entidades financieras les corresponde enviar a sus deudores información sobre una proyección de los pagos que deberán ser realizados durante el año con el fin de que aquéllos puedan “(...) solicitar la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su real capacidad de pago, pudiéndose, de ser necesario, ampliar el plazo inicialmente previsto para su cancelación total” -artículo 21-.

Así las cosas, de conformidad con los artículos señalados es posible concluir que las relaciones contractuales establecidas entre entidades financieras de vivienda y los titulares de los créditos de vivienda individual suponen la interlocución activa de las partes en los asuntos referentes a la evolución de las obligaciones crediticias.

El derecho al debido proceso, el respeto del principio de buena fe y del acto propio en el ejercicio de las facultades de entidades financieras para reliquidar créditos de vivienda. Reiteración de jurisprudencia constitucional.

7.- En diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional ha analizado casos en los cuales el Fondo Nacional del Ahorro ha efectuado modificaciones unilaterales sobre las condiciones

de los créditos de vivienda. En estas situaciones, la Corte ha señalado que es violatorio del derecho al debido proceso, del principio de buena fe y de respeto a los actos propios, el cambio unilateral de las condiciones que realiza la entidad acreedora y sin la aprobación del deudor¹².

En sentencia T-652 de 2005¹³, la Corte afirmó 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 pesos”.

Igualmente, mediante sentencia T- 1092 de 2005, la Corte revisó un caso en el que el Fondo Nacional del Ahorro procedió a la modificación de las condiciones pactadas en un crédito de vivienda que una persona había suscrito, el cual debía ser cancelada en un plazo de dieciséis (16) años, es decir ciento noventa y dos (192) cuotas mensuales sucesivas, sin contar con el consentimiento del titular de la obligación crediticia. En esta oportunidad, la Corte reiteró la jurisprudencia precedente y estableció que es “deber de los deudores concertar con los deudores la aprobación de las modificaciones en las condiciones de los créditos con ellos pactados”.

En el fallo anteriormente mencionado, la Sala Novena de Revisión de la Corte subrayó que “el accionante confió en que las condiciones pactadas al momento de suscribir el crédito de vivienda con el F.N.A., 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 por 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,¹⁴ vulnerando así su derecho al debido proceso pues si bien dicha entidad al igual de lo ocurrido en el caso resuelto por esta

Corte en sentencia T-626 de 2005 remitió en su momento una comunicación al accionante en la que expuso dicho cambio, no se aprecia por ninguna parte que la misma hubiere dispuesto un procedimiento para que el actor hubiere dado a conocer su voluntad acerca de los cambios ocurridos”.

8.- Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, el principio de buena fe¹⁵ 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 legítima¹⁶. 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.

Así pues, mediante sentencia T-793 de 2004, la Sala Primera de Revisión protegió los derechos fundamentales de un deudor hipotecario, quien pretendía conservar las condiciones iniciales de su crédito, modificadas por el acreedor de manera inconsulta, aludiendo a los dictados de la Ley 546 de 1999, a la jurisprudencia contenida en la sentencia C-955 de 2000 y a las Instrucciones de la Superintendencia Bancaria.

En dicha oportunidad, la Corte señaló que la actividad desarrollada por el Fondo Nacional del Ahorro, respecto de la financiación de vivienda, imprime una particular confianza a sus operaciones a la vez que dota a la entidad de un alto dominio, situaciones que refuerzan su deber de actuar con absoluta buena fe y con total sujeción a sus propios actos.

A la luz de sus razonamientos, la Corte dispuso que el Fondo Nacional del Ahorro debía restablecer las condiciones inicialmente pactadas con el accionante y debía comunicar al mismo, de manera “clara, cierta, comprensible y oportuna”, respecto de las condiciones de

su crédito y la necesidad de adecuar el mismo a los dictados de la Ley 546 de 1999 y la jurisprudencia de esta Corporación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De la misma manera, mediante sentencia T-212 de 2005, en la cual analizó el caso de una persona deudora del Fondo Nacional del Ahorro, a quien dicha entidad modificó unilateralmente las condiciones de amortización de su crédito pactado en moneda legal colombiana que debía ser cancelado en 180 cuotas mensuales la Corte estableció que “el Fondo Nacional del Ahorro tiene que convenir con sus deudores la adecuación de sus créditos a la Ley de vivienda”. En este pronunciamiento, concluyó 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”.

Así mismo, en sentencia T-611 de 2005¹⁷ la Corte subrayó que las actuaciones del Fondo Nacional de Ahorro se encuentran sometidas a los principios de buena fe y del respeto de los actos propios, particularmente por cuanto al otorgar créditos de vivienda, crea unas condiciones que se adaptan a la situación de cada uno de sus deudores, condiciones que ellos confían legítimamente se van a mantener a lo largo de toda la vida de la obligación; por supuesto, si éstas son cambiadas de manera unilateral y sin la aprobación del deudor por la entidad acreedora, se configura una situación que efectivamente vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

Por consiguiente, a la luz de la jurisprudencia anteriormente reseñada, la modificación unilateral de las condiciones pactadas inicialmente frente a las obligaciones crediticias provenientes del otorgamiento de un crédito de vivienda mediante un contrato de mutuo, vulnera el principio de buena fe y el respeto a los actos propios y con ello, viola el derecho fundamental al debido proceso de quien se constituyó en deudor.

En consecuencia, considerando la posición dominante de las entidades financieras y el estado de indefensión en el que se encuentran los deudores de las mismas en virtud de los contratos de adhesión que han firmado, el cambio de las condiciones acordadas mediante contratos de mutuo con interés solamente es viable si está antecedido de un procedimiento en el que los deudores puedan manifestar su aquiescencia e igualmente, ejercer sus derechos frente a la eventual modificación.

9.- Así las cosas, con el objetivo de garantizar el derecho al debido proceso legal de las personas usuarias de créditos de vivienda, las entidades financieras tienen la obligación de brindar información oportuna, completa y comprensible a los deudores que les permita oponerse al cambio de las condiciones inicialmente pactadas en sus créditos o manifestar su aquiescencia en relación con la modificación propuesta.

En efecto, al referirse a la conducta que debe ser observada por las entidades financieras en el ejercicio de la reliquidación y red denominación de créditos de vivienda, la Corte Constitucional ha señalado que aquéllas deben brindar a sus deudores información suficiente que sea clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de las condiciones de los créditos de manera tal que “el usuario conozca suficientemente la operación del sistema, la composición de las cuotas, el comportamiento del crédito durante su vigencia y las consecuencias de su incumplimiento”¹⁸.

Lo anterior, con el propósito de que las actuaciones de la entidad queden amparadas por el principio de publicidad y de esta manera, se garantice el ejercicio del derecho de contradicción de la persona titular de un crédito de vivienda es decir, la posibilidad de discutir con su acreedor el mantenimiento de las condiciones pactadas al inicio de la relación contractual¹⁹.

Adicionalmente, en ejercicio de su derecho de contradicción, el titular de la deuda podrá analizar diversas opciones de sistemas de amortización de la misma y acordar con la entidad financiera la alternativa que responda a las circunstancias particulares de su crédito²⁰ máxime si se considera que existen diversas opciones que permiten mantener los créditos en pesos.

La intervención del deudor le permitirá finalmente, manifestar su consentimiento en relación con una determinada forma de reliquidación y red denominación de su crédito u oponerse al cambio, caso en el cual, la entidad financiera podrá acudir ante la jurisdicción ordinaria en aras de dirimir la controversia contractual²¹.

En efecto, esta Corporación ha revisado diferentes casos en donde ha reiterado que es necesario contar con el consentimiento del usuario del crédito de vivienda antes de proceder a efectuar el cambio correspondiente.

Así, en sentencia T-626 de 2005, la Corte conoció tres demandas presentadas por usuarios de crédito de vivienda del Fondo Nacional del Ahorro a quienes dicha entidad reliquidó en UVR el crédito inicialmente pactado en pesos, lo cual cambió el plazo para efectuar el pago y otras condiciones del contrato celebrado inicialmente. En el fallo, la Corte estimó que existió violación del debido proceso en casos en los cuales la entidad financiera modifica las condiciones contractuales pactadas prescindiendo del consentimiento previo al deudor. En este pronunciamiento, la Corte indicó que:

“(…)

“independientemente de las informaciones que en su momento el Fondo suministró a cada uno de los demandantes, lo cierto es que no obra en ninguno de los expedientes prueba alguna que acredite que la entidad demandada adelantó un proceso tendiente, no sólo a informar sobre los cambios introducidos, sino también a conocer la voluntad expresa de los deudores en cuanto a la modificación de sus créditos”.

Posteriormente, en sentencia T-1250 de 2005, la Corte decidió que la modificación unilateral de las condiciones del crédito del demandante con el argumento de adecuar las obligaciones del deudor a la Ley 546 de 1999 y a las circulares de la Superintendencia Bancaria²², sin consentimiento de la obligada vulneró el debido proceso de la accionante. En su pronunciamiento, esta Corporación reiteró la jurisprudencia según la cual, cuando una persona adquiere un crédito, lo hace en atención a las condiciones ofrecidas, previa valoración de lo que cree conveniente y por ende, la entidad financiera tiene que mantener, salvo acuerdo en contrario, las condiciones pactadas con sus deudores hasta la extinción de la obligación.

Recientemente, en sentencia T-207 de 2006, la Sala Séptima de Revisión concedió la protección del derecho fundamental al debido proceso legal de una persona a quien el Banco Colmena S.A. reliquidó en Unidades de Valor Real -UVR- el crédito de vivienda del demandante que había sido pactado en moneda legal colombiana sin que aquél expresara su consentimiento. Analizadas las pruebas aportadas, la Sala observó que la entidad demandada omitió informar previamente al ciudadano sobre la redenominación del crédito

para compra de vivienda de interés social y, por tanto, vulneró el derecho al debido proceso de las personas titulares del crédito. En el mismo pronunciamiento, la Corte precisó que:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“(iii) La pretermisión del procedimiento de información del deudor hipotecario, por parte de la entidad acreedora, a fin de obtener su consentimiento previo para modificar el crédito, afecta los principios de la confianza legítima y la buena fe, como quiera que la suscripción de un contrato permite a las partes confiar en que el mismo se cumplirá tal y como fue pactado y que no sufrirá alteraciones provenientes de ninguna de las partes.

“(iv) Así mismo, las modificaciones unilaterales que recaigan sobre las condiciones iniciales en que haya sido pactado un crédito de vivienda configuran una clara violación del derecho al debido proceso, por desconocimiento del debido respeto al acto propio”²³.

De conformidad con dichos pronunciamientos, una entidad financiera no puede efectuar una reliquidación que no haya sido previamente consentida por el titular del crédito. Por consiguiente, solamente una vez surtido el procedimiento de información previa dirigida al deudor seguido del ejercicio del derecho de contradicción por el titular de la deuda y la manifestación de su consentimiento en relación con la modificación de las condiciones inicialmente pactadas, la entidad financiera podrá llevar a cabo la reliquidación de un crédito de vivienda a largo plazo.

Así pues, para la Corte Constitucional, la exigencia de un procedimiento que permita al deudor manifestar su consentimiento previamente a la reliquidación de un crédito de vivienda es la única manera de garantizar la vigencia de los derechos de aquél al libre

desarrollo de la personalidad, a la igualdad y al debido proceso y de esta²⁴.

10.- En los casos analizados y debido a la inobservancia de los requisitos previos a la redenominación de los créditos, la Corte ordenó efectuar el procedimiento previo de informar a la persona titular de un crédito objeto de redenominación los cambios en las condiciones de amortización de su deuda²⁵ y restablecer los créditos a las condiciones que inicialmente fueron pactadas sin perjuicio de que la entidad financiera pudiera acudir al juez competente para que dirima el conflicto contractual mediante sentencia judicial²⁶.

Análisis del caso concreto

11.- El señor Noel Antonio Carrero Ruiz solicitó la protección de sus derechos al debido proceso, a la vivienda digna y al principio de buena fe presuntamente vulnerados por el Fondo Nacional del Ahorro como consecuencia de la conversión a UVR efectuada sobre el crédito de vivienda del actor, que inicialmente fue pactado en moneda legal colombiana y la subsiguiente modificación unilateral de las condiciones iniciales del contrato de mutuo suscrito por ambas partes.

12.- De conformidad con el material probatorio allegado al expediente en el trámite de la acción de tutela y de la revisión, se encuentra demostrado que el accionante es titular de un crédito de vivienda otorgado por el Fondo Nacional del Ahorro en virtud de un contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria que se encuentra registrado en la escritura pública No. 3.414 del once de octubre de 2000 (cuad. 1, fls. 3 a 9).

En consecuencia, por tener la calidad de deudor de un crédito para vivienda el demandante es uno de los beneficiarios de las normas sobre financiación de vivienda contenidas en la Ley

546 de 1999 y en particular, las destinadas a la protección de los usuarios de créditos de vivienda.

Por este motivo, el Fondo Nacional del Ahorro, en calidad de entidad participante en el sistema especializado de financiación de vivienda tenía la obligación de efectuar en relación con el crédito de vivienda del señor Noel Antonio Carrero, los cambios necesarios en el sistema de amortización del crédito otorgado de manera tal que se ciñera a los parámetros contemplados en la ley - prohibición de la capitalización de intereses, tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo-, e igualmente brindar al actor la posibilidad de intervenir en ejercicio de sus derechos y manifestar su voluntad en relación con el cambio de las condiciones pactadas al inicio de la relación contractual frente al plan de amortización de la deuda tal como fue enunciado en el numeral 9 de las consideraciones precedentes.

Pues bien, mediante comunicación del 7 de junio de 2002 el Fondo Nacional del Ahorro informó al afiliado, Noel Antonio Carrero acerca del proceso de reliquidación de su crédito a 31 de mayo de 2002, manteniendo las condiciones financieras que traía. Asimismo, le informó que “el saldo a favor será aplicado a capital, por lo cual el valor adeudado corresponderá al valor reliquidado” (ver cuad. 1, fl. 11). En dicha comunicación adjuntó una proyección de la obligación redenominada en UVR hasta diciembre de 2002, que obra a folios 12 y 13 cuad. 1.

Con fundamento en la comunicación mencionada, esta Sala advierte que el Fondo Nacional del Ahorro llevó a cabo la reliquidación del crédito del actor de manera unilateral y en ausencia de un procedimiento tendiente a brindarle información previa sobre el cambio que sería realizado en aras de que en su calidad de deudor pudiera ejercer sus derechos, discutir con la entidad el mantenimiento de las condiciones pactadas al inicio de la relación contractual y expresar su voluntad en relación con dicha modificación.

En efecto, a la luz de lo sostenido por la Corte Constitucional en anteriores oportunidades²⁷, la información que en su momento haya suministrado el Fondo Nacional del Ahorro acerca de la modificación de las circunstancias pactadas inicialmente en relación con créditos de vivienda otorgados, no exime a dicha entidad de adelantar un procedimiento dirigido a permitir el ejercicio del derecho de contradicción del titular del crédito y a obtener su consentimiento acerca de la posible modificación de las circunstancias pactadas.

Así, en la sentencia T-611 de 2005 la Corte precisó que “independientemente de las informaciones que en su momento el Fondo suministró a cada uno de los demandantes, lo cierto es que no obra en ninguno de los expedientes prueba alguna que acredite que la entidad demandada adelantó un proceso tendiente, no sólo a informar sobre los cambios introducidos, sino también a conocer la voluntad expresa de los deudores en cuanto a la modificación de sus créditos”.

Por tanto, no es suficiente para la entidad financiera demostrar que comunicó a la persona usuaria de un crédito de vivienda la modificación de las condiciones pactadas, como en efecto lo realizó el Fondo Nacional del Ahorro en el caso sub examine sino que, además, con el fin de sujetar su actuación al derecho fundamental al debido proceso, debe promover un procedimiento previo a la modificación que le permita conocer la voluntad del deudor.

Es el procedimiento previo de interlocución con el titular de un crédito el que le permitirá de un lado adelantar la reliquidación y red denominación del créditos, es decir modificar las condiciones pactadas si el deudor ha manifestado su aquiescencia en tal sentido o, de otro lado, acudir ante el juez competente para que dirima la controversia contractual en caso de que no se cuente con la aprobación del deudor.

Por estos motivos, la Sala considera que el Fondo Nacional del Ahorro quebrantó el principio constitucional de buena fe y vulneró el derecho fundamental del señor Noel Carrero al debido

proceso toda vez que en concordancia con la jurisprudencia analizada en las consideraciones de este fallo, al titular de un crédito de vivienda debe serle respetada su confianza legítima en que las condiciones inicialmente pactadas en el contrato de mutuo permanecerían y que, en caso de una modificación, le asistía la posibilidad de discutir con su contraparte las implicaciones de la misma e incluso oponerse a los cambios propuestos.

13.- De otra parte, esta Sala observa que el señor Noel Carrero Ruiz intentó ejercer sus derechos y mediante derecho de petición de septiembre 3 de 2002 (cuad. 1, fls. 14 y 15) solicitó al Fondo Nacional del Ahorro no aplicar el sistema de amortización en UVR a su crédito. En dicha solicitud explicó que el sistema planteado no mejoraría las condiciones establecidas para el pago de su crédito de vivienda y, por el contrario agravaría la situación pactada para el pago total de la obligación.

Igualmente, en derecho de petición de noviembre 3 de 2004 el accionante solicitó a la entidad financiera restablecer en pesos el crédito No. 600955606 que le fue otorgado (cuad. 2, fls 28 a 31). Del mismo modo, pidió a la entidad demandada reliquidar el valor de los intereses de su crédito aplicando una tasa de interés de 10.0% anual efectivo sobre el capital adeudado por todo el tiempo de vigencia del contrato de acuerdo con lo inicialmente pactado, tener en cuenta y reflejar los abonos de cesantías aplicados a capital, lo cual redundaría en una disminución del plazo del crédito.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Dichas peticiones no fueron concedidas por el Fondo Nacional del Ahorro, entidad que en los estados de cuenta del crédito del peticionario conserva la denominación de la deuda en UVR (cuad. 1, fls. 34 a 39).

Así las cosas, la Sala advierte que el Fondo Nacional del Ahorro realizó una modificación unilateral de las condiciones del contrato de mutuo celebrado en el año 2000 en ausencia del consentimiento previo del titular del crédito de vivienda y no obstante, las reiteradas oposiciones de éste en su calidad de usuario del crédito ha omitido su deber de iniciar el procedimiento respectivo ante la jurisdicción ordinaria que le permita dirimir la controversia contractual.

14.- Por lo demás, para esta Sala es claro que las actuaciones del deudor ante el Fondo Nacional del Ahorro demuestran su preocupación por los cambios unilaterales realizados y evidencian su diligencia en los asuntos relacionados con su obligación crediticia. Igualmente, las peticiones reseñadas desvirtúan la afirmación del Fondo Nacional del Ahorro, que en el trámite de la revisión, manifestó: “la información recibida por el afiliado desde el año 2002, no le mereció ningún reparo y solamente hasta ahora, casi cuatro años después, inexplicablemente el accionante manifiesta su descontento por esta decisión” (cuad. 2, fl. 45).

15.- A partir de los anteriores racionamientos, esta Sala considera que el Fondo Nacional del Ahorro vulneró el derecho fundamental del actor al debido proceso y amenaza su el derecho a la vivienda digna toda vez que alteró las condiciones contractuales pactadas en relación con el crédito de vivienda del peticionario en ausencia de un procedimiento previo que le permitiera a éste manifestar su aquiescencia con tal modificación. En virtud de lo anterior y en armonía con la jurisprudencia reiterada por esta Sala en sus consideraciones, se ordenará al Fondo Nacional del Ahorro restablecer el crédito en pesos según lo pactado inicialmente con el demandante en el contrato de mutuo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia dictada por el Juzgado Quince (15) Civil del Circuito de Bogotá, el día 12 de diciembre de 2005, por la cual negó la tutela promovida por Noel Antonio Carrero Ruiz contra el Fondo Nacional del Ahorro y, en su lugar, CONCEDER la tutela de su derecho fundamental al debido proceso.

SEGUNDO. ORDENAR que se proceda de conformidad con estas etapas:

a) Que en el término de cinco (5) días a partir de la notificación de la presente sentencia el Fondo Nacional del Ahorro restablezca el crédito en pesos y en el plazo indicado, según lo pactado inicialmente con el demandante.

b) Una vez cumplido lo anterior, ordenar que el Fondo Nacional del Ahorro, dentro de los quince (15) días siguientes, suministre al señor Noel Antonio Carrero Ruiz información clara, completa y comprensible del estado del crédito y del comportamiento del mismo de llegarse a convenir en su modificación, con miras a adecuarlo a los lineamientos legales y jurisprudenciales en la materia.

c) En el evento en que sea necesario modificar las condiciones inicialmente pactadas del

crédito en cuanto al plazo o monto de las cuotas que en pesos adquirió el demandante y que debe continuar en pesos, será necesario contar con su consentimiento o aquiescencia, y, en caso contrario, se mantendrán las condiciones inicialmente pactadas, sin perjuicio de que el Fondo Nacional del Ahorro, pueda acudir ante el Juez competente para dirimir la controversia contractual.

TERCERO.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Hoy, Superintendencia Financiera de Colombia.

2 Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

3 Ver Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”.

4 De acuerdo con el artículo 93 de la C.P. los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia forman parte del ordenamiento interno.

5 Algunas convenciones internacionales que abordan problemáticas de ciertos grupos de población reconocen el derecho a la vivienda adecuada de la mujer, la niñez, los trabajadores migratorios, los trabajadores, los refugiados y los pueblos indígenas.

6 Folleto Informativo No. 21 “el derecho humano a una vivienda adecuada” Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

7 De conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los estados tienen cuatro niveles de obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, a saber: reconocer, respetar, proteger y realizar.

8 El artículo 2 de la Ley 546 de 1999 señala los objetivos y criterios del Gobierno Nacional que deben ser considerados por el Gobierno Nacional en el sistema e financiación de vivienda a largo plazo.

9 Ver parágrafo del artículo 1º de la Ley 546 de 1999.

10 El artículo 3º de la Ley 546 de 1999 define la UVR como una “unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE”.

11 Consultar Sentencia C-955 de 2000.

12 Ver sentencias T- 141 de 2003, T-822 de 2003, T-793 de 2004, T- 611 de 2005, T-626 de 2005, T-652 de 2005, T-207 de 2006.

13 Este pronunciamiento fue reiterado en las sentencias T-1092 de 2005, T-1157 de 2005, T-1186 de 2005, T-207 de 2006.

14 “En efecto, si se revisa el contenido del documento que obra a folios 80 y 81 del expediente, se advierte claramente que el F.N.A., exponiendo los argumentos de orden legal que respaldan su decisión, modifica las condiciones inicialmente pactadas en el contrato de mutuo celebrado con el señor Cuero Góngora, sin que del contenido de dicho documento se pueda considerar que tal decisión se tomó previa aquiescencia del deudor. Por el contrario, se observa que efectuadas las modificaciones a las condiciones del contrato de mutuo, sólo le quedaba al accionante someterse a ellas y aceptarlas sin más miramientos, con lo cual es clara la violación del derecho fundamental al debido proceso”.

15 C.P. art. 83 “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las actuaciones que aquéllos adelanten ante estas”.

16 Cfr. sentencia T-793 de 2004 Fundamento Jurídico 4.1.

17 Ver Fundamento Jurídico No. 4

18 Cfr. sentencias T-207 de 2006, T- 652 de 2005.

19 Ver sentencias T-822 de 2003, T-357 de 2004 y T-212 de 2005 reiteradas en las sentencias T-611 de 2005, T- 652 de 2005.

20 En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es el titular de un crédito el llamado a valorar su situación particular previamente a cualquier proceso de modificación de las condiciones crediticias. En la sentencia T-212 de 2005²⁰ la Corte señaló: “No obstante la necesidad de adecuar los créditos de vivienda a un sistema que no capitalice los intereses no comporta que el acreedor pueda prescindir del conocimiento pleno y asentimiento del deudor hipotecario, quien siendo la persona obligada a atender la obligación puede valorar con acierto la inconveniencia o conveniencia de trasladar el crédito de un sistema a otro, frente a situaciones económicas propias y realidades familiares y sociales que sólo él conoce”.

21 En las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en las sentencias T-793 de 2004, T-652 de 2005, T- 626 de 2005, T-611 de 2005, T- 1092 de 2005, esta Corporación ordenó a las entidades financieras que efectuaron modificaciones de créditos sin consultar con sus deudores, restablecer los créditos a las condiciones inicialmente pactadas e igualmente, agregó que en el evento en que fuera necesario efectuar un cambio en las cláusulas contractuales y el deudor no hubiese manifestado su aquiescencia, la entidad financiera podía acudir ante el juez competente con el fin de dirimir la controversia contractual.

22 Actualmente, Superintendencia Financiera de Colombia

23 Cfr. Fundamento jurídico 10

24 En la sentencia T-212 de 2005, la Corte estimó que “...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". Esta sentencia fue reiterada en los fallos T-1250 de 2005 y T-1092 de 2005.

25 Sentencias T-212 de 2005, T-822 de 2003.

26 Sentencias T- 793 de 2004, T-611 de 2005, T-626 de 2005

27 Ver sentencias T- 822 de 2003, T- 611 de 2005, T-626 de 2005 y T- 1092 de 2005. En este último fallo, la Corte afirmó que si bien el Fondo Nacional del Ahorro remitió en su momento una comunicación al accionante en la que expuso el cambio en las condiciones inicialmente pactadas, no se aprecia por ninguna parte que la misma hubiere dispuesto un procedimiento para que el actor hubiere dado a conocer su voluntad acerca de los cambios ocurridos.