

Sentencia T-405/12

ACCION DE TUTELA CONTRA EL FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Inoponibilidad del principio de inmediatez como requisito de procedibilidad en los casos en que se han variado las condiciones iniciales del crédito de pesos a UVR

ACCION DE TUTELA CONTRA EL FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Procedencia por violación al debido proceso y los principios de buena fe y respeto por el acto propio al variar unilateralmente las condiciones del contrato de mutuo para la adquisición de vivienda

ACCION DE TUTELA CONTRA EL FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Inexistencia de otro medio de defensa judicial cuando se han variado condiciones iniciales del crédito de pesos a UVR

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Naturaleza jurídica

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIOS DE BUENA FE, CONFIANZA LEGITIMA Y RESPETO POR EL ACTO PROPIO-Vulneración al modificar unilateralmente el sistema de amortización y el tiempo de cancelación del crédito

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

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Orden para que restablezca las condiciones iniciales del crédito hipotecario en pesos y a un plazo de 180 cuotas

Referencia: expediente T- 3.342.002

Demandante:

Gloria Stella Muñoz Rodríguez

Demandado:

Fondo Nacional de Ahorro

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil doce (2012)

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil-, que revocó la decisión adoptada el 28 de octubre de 2011, por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, que concedió la acción de tutela promovida contra el Fondo Nacional del Ahorro.

I. ANTECEDENTES

1.- La solicitud

La señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna, así como el cumplimiento de los principios de buena fe, respeto al acto propio y a la confianza legítima, los cuales considera vulnerados por el Fondo Nacional del Ahorro, al red denominar unilateralmente su crédito de vivienda y cambiar el sistema de amortización de pesos a UVR.

2.- Reseña fáctica

La señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez, actuando en nombre propio, presentó acción de tutela, por los hechos que, a continuación, se exponen:

2.1. El 8 de septiembre de 1995, a la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez le fue otorgado por el Fondo Nacional del Ahorro un crédito de vivienda, motivo por el cual suscribió un pagaré por la suma de \$17'289.408 y constituyó garantía hipotecaria mediante Escritura Pública No. 3534, la cual fue protocolizada en la Notaría 8 del Círculo de Bogotá D.C..

2.2. Manifiesta la actora que al momento de otorgarse el crédito se acordó, expresamente por las partes, que el mismo sería pagado en pesos y en un lapso de 180 cuotas sucesivas.

2.3. El 7 de julio de 2002 el Fondo Nacional del Ahorro, de manera unilateral, decidió redenominar el crédito y cambió las condiciones del préstamo del sistema pesos al sistema financiero UVR. La nueva amortización incrementó el plazo del crédito de 180 a 188 meses.

2.4. Manifiesta la accionante que debido al cambio de las condiciones iniciales del crédito incurrió en mora en el pago de sus obligaciones, pues el nuevo sistema de amortización aumentó considerablemente el valor de las cuotas mensuales.

2.5. Sostiene que la entidad accionada no le consultó sobre las modificaciones realizadas al crédito de vivienda, ni le otorgó la información necesaria respecto al cambio de sistema de amortización.

3. Fundamento de la acción y pretensión

La señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez solicita que sean protegidos sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene a la entidad accionada que, en un término perentorio, reestablezca las condiciones iniciales de su crédito de vivienda.

4.- Oposición a la demanda de tutela

Mediante Auto de 25 de octubre de 2011, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, decidió admitir la acción de tutela y en dicho proveído notificó y corrió traslado a la entidad accionada para que, en el término de 2 días hábiles, se pronunciara sobre los hechos de la acción de tutela.

A través del oficio de 27 de octubre de 2011, la apoderada judicial del Fondo Nacional del Ahorro dio respuesta al requerimiento judicial, solicitando que se nieguen las pretensiones con fundamento en lo siguiente:

-El Fondo Nacional del Ahorro le otorgó a la accionante un crédito hipotecario por el valor de \$17'289.408, el cual fue desembolsado el 8 de septiembre de 1995 y cuyas condiciones fueron pactadas en aplicación del sistema de pesos, específicamente, "Gradiente Geométrico Escalonado en Pesos", método que presentaba un incremento anual de cuota y de tasa de interés.

-Indicó que en el contrato de mutuo suscrito entre el Fondo Nacional del Ahorro y la accionante se pactó que las tasas de interés o las condiciones económicas del préstamo hipotecario se podían modificar por parte de la Junta Directiva de FNA, a fin de adecuarlas a la normatividad existente.

-El 27 de enero de 2000 la Superintendencia Financiera de Colombia en su Circular Externa No. 007 estableció que, de conformidad con el artículo 17 numeral 7° de la Ley 546 de 1999, se debían red denominar en UVR los créditos de vivienda otorgados con anterioridad a la ley, así como aplicar dicho sistema a todos los créditos de vivienda que fueran aprobados en su vigencia.

-El 14 de julio de 2000 la misma Superintendencia, mediante comunicación No. 2000045412-6 manifestó, que el sistema de escalera en pesos contenía, implícitamente, la capitalización de intereses expresamente prohibida en la ley, por lo que se requirió al Fondo que ajustara los sistemas de amortización a los parámetros establecidos en la Ley 546 de 1999.

-Así las cosas, con fundamento en la Ley 546 de 1999 se ordenó la reestructuración de todos los créditos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro, incluyendo el de la accionante, los cuales fueron red denominados al sistema "Cíclico Decreciente en UVR" tomando los saldos del crédito a diciembre 31 de 1999.

-Señaló que los ajustes financieros realizados al crédito se comunicaron mediante las facturas que mes a mes se le enviaron a la accionante, indicándole en ellas el número del crédito, el sistema de amortización, plazo total, cuota actual, cuotas en mora, intereses corriente, intereses moratorios, aplicación del pago anterior, total a pagar, fecha de pago, entre otros ítems.

-Por último, sostuvo que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para que la

accionante pretenda que se revise y reajuste el contrato de mutuo suscrito con el Fondo Nacional del Ahorro, pues sus pretensiones son de carácter contractual y para ello cuenta con otros medios de defensa.

5.- Pruebas que obran en el expediente

Dentro del expediente de tutela, se encuentran como pruebas relevantes, las siguientes:

* Copia de la Escritura Pública de constitución de hipoteca abierta, No 3545 del 8 de septiembre de 1995, protocolizada en la Notaria Octava del Círculo de Bogotá (folios 2 al 7 - cuaderno 1).

* Copia del Certificado de Libertad y Tradición de la Matrícula Inmobiliaria No. 50C-1407482, expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá - Zona Centro, en la cual consta que la hipoteca abierta constituida a favor del Fondo Nacional del Ahorro sobre el predio urbano ubicado en la Carrera 72 No. 34-54 Apto. 304 Int. 24, en la ciudad de Bogotá (folios 12 al 13- cuaderno 1).

* Copia de la comunicación enviada por el Fondo Nacional del Ahorro, el 7 de junio de 2002, a la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez, en la cual le informan lo siguiente: "(...) La Superintendencia Bancaria en distintas oportunidades requirió al Fondo Nacional del Ahorro para que ajuste su sistema de amortización a lo previsto por la Ley 546 de 1999. Para tal fin, la Junta Directiva de la Entidad, a través de los Acuerdos 995 y 996 de noviembre de 2001, implementó un nuevo sistema de amortización de crédito de vivienda en UVR denominado 'Cuota Decreciente Mensualmente en UVR Cíclica por Periodos Anuales', debidamente aprobado por la Superintendencia Bancaria, tal como lo dispone la Circular 085 de esa entidad y de la sentencia de la Corte Constitucional C-995 de 2000. Me parece oportuno compartir con usted una información clara, precisa y veraz sobre el efecto que tendrá esta nueva medida en su crédito y manifestarle que los dos sistemas de amortización, el tradicionalmente usado por el Fondo Nacional de Ahorro sobre IPC y el nuevo en UVR, tienen

un comportamiento similar en el valor de las cuotas y el saldo total del crédito” (folios 33 al 34 - cuaderno 1).

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA

1.- Decisión de primera instancia

Mediante sentencia del veintiocho (28) de octubre de 2011, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, concedió el amparo constitucional impetrado, al considerar que el Fondo Nacional del Ahorro al modificar unilateralmente el sistema inicialmente pactado en el crédito otorgado a la accionante afectó sus derechos fundamentales, toda vez que, sin contar con la aceptación de la actora, cambió sustancialmente las condiciones del crédito de vivienda redenominándolo a unidades de valor real -UVR- y aumentándole el plazo para su pago a 188 cuotas mensuales.

En virtud de lo anterior, accedió a las pretensiones y ordenó al Fondo Nacional del Ahorro que, en un término perentorio, proceda a reestablecer el sistema de pago y el plazo inicialmente pactado e indicó, que en caso en que se constate la necesidad de cambiar las condiciones del crédito será necesario contar con el consentimiento de la accionante.

2.- Impugnación

Indicó que el Fondo Nacional del Ahorro no vulneró los derechos fundamentales de la accionante, toda vez que la entidad actuó conforme con lo establecido en la Ley 546 de 1999. Además, sostiene que envió a la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez una comunicación en la que le informaba de manera clara y precisa sobre las condiciones actuales del crédito.

Sostuvo que en el presente caso, no se evidencia el acaecimiento de un perjuicio irremediable toda vez que han transcurrido 9 años desde el momento en que se cambió el sistema de amortización del crédito a la fecha de presentación de la tutela.

Por último, sostuvo que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para ventilar controversias de tipo contractual.

3.- Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia del primero (1º) de diciembre de 2011, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil negó el amparo al considerar que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez, pues el 7 de julio de 2002 se le informó a la accionante sobre el cambio de las condiciones del crédito y solo 9 años después, presentó acción de tutela alegando el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1.- Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala, para revisar la sentencia proferida por el juez de segunda instancia, dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.- Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con las circunstancias que motivaron la presente acción de tutela, así como las decisiones proferidas por los jueces de instancia, le corresponde a esta Sala de Revisión establecer si el Fondo Nacional del Ahorro, al cambiar, de manera unilateral, las condiciones del crédito hipotecario y red denominarlo a Unidad de Valor Real UVR, con la finalidad de adecuar la obligación a la Ley 546 de 1999, vulneró el derecho fundamental al debido proceso y los principios de buena fe, respeto por los actos propios y confianza legítima de la accionante.

Para resolver el anterior problema jurídico, estima la Sala preciso analizar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) la inoponibilidad del principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela en los casos en los que el Fondo Nacional del Ahorro ha variado las condiciones iniciales del crédito, de pesos a UVR; (ii) la inexistencia de otro medio de defensa judicial cuando el Fondo Nacional del Ahorro ha variado las condiciones iniciales del crédito; (iii) la naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro y lo concerniente a (iv) las modificaciones unilaterales realizadas por el Fondo Nacional de Ahorro respecto del sistema de amortización y el tiempo de cancelación del crédito. Con fundamento en lo anterior, la Sala procederá a (v) analizar el caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada por la accionante.

3.- Inoponibilidad del principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela en los casos en los que el Fondo Nacional del Ahorro ha variado las condiciones iniciales del crédito, de pesos a UVR. Reiteración de Jurisprudencia

La Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia ha precisado que los requisitos de inmediatez y de subsidiaridad constituyen las características esenciales de la acción de tutela, pues limitan su procedencia únicamente a la solución oportuna de aquellos casos en los que urge la intervención del juez constitucional para evitar el acaecimiento de la amenaza o violación de los derechos fundamentales¹.

Por su parte, el artículo 86 de la Carta Política, establece que la acción de tutela tiene por objeto reclamar ante los jueces “la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Con fundamento en el mencionado precepto constitucional, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela debe ser presentada en un término oportuno, justo y razonable, pues la afectación del derecho fundamental debe ser inminente y producir un daño palpable, lo que determina en gran medida el campo de acción del juez constitucional. Así las cosas, la exigencia de la inmediatez en la presentación de la acción de tutela es justificable, pues lo que se pretende evitar es que por este medio se pretenda simular la negligencia judicial y sea usado el mecanismo de amparo como un elemento que atente contra terceros interesados y contra los principios de cosa juzgada y de seguridad jurídica.

No obstante, esta Corporación ha sostenido que, en los casos en los cuales se reprocha la actuación de las entidades financieras consistente en la variación unilateral de las condiciones iniciales del crédito, el principio de inmediatez resulta inoponible como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, ya que el tiempo transcurrido desde la modificación del contrato de mutuo no subsana la violación al debido proceso².

La Corte, al referirse a las variaciones realizadas por el Fondo Nacional del Ahorro a los contratos de mutuo hipotecario sin el consentimiento del deudor, ha precisado“(…) desconoce los principios de la buena fe y de respeto por el acto propio, ya que al otorgar esos créditos el Fondo lo hizo teniendo en cuenta las condiciones de cada uno de sus deudores, quienes confiaban razonablemente en que las estipulaciones se mantendrían

durante todo el tiempo de la obligación. Por lo tanto, si tales condiciones son alteradas por la entidad acreedora de forma unilateral e inconsulta, se configura la violación del derecho fundamental al debido proceso de dichos deudores³”.

En la misma línea, esta Corporación, en Sentencia T-652 de 2005, precisó:

“De la doctrina sobre este tema se concluye que el Fondo Nacional del 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, (...) más aún cuando existen diversas opciones que permiten mantener los créditos en pesos”.

Así las cosas, según la jurisprudencia de esta Corporación no es suficiente con la notificación que hace la entidad financiera al deudor informando el cambio de las condiciones del contrato de mutuo, la redenominación del crédito, el nuevo sistema de amortización y la extensión de los plazos, ya que la falta de consentimiento del deudor vulnera el principio de la buena fe, así como el derecho al debido proceso.

Adicionalmente, esta Corporación ha aclarado que el hecho de que el deudor haya continuado pagando las cuotas asignadas, no significa que tácitamente haya aceptado la variación unilateral de las condiciones del préstamo, puesto que, si la persona opta por continuar pagando las cuotas bajo el nuevo sistema de amortización, lo hace por ser la alternativa menos gravosa a sus intereses de acceder a una vivienda.

4.- Inexistencia de otro medio de defensa judicial cuando el Fondo Nacional del Ahorro ha variado las condiciones iniciales del crédito al pasarlas de pesos a UVR. Reiteración de jurisprudencia

De manera reiterada, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Carta Política y 6° del Decreto 2591 de 1992, que la acción de tutela es el medio de defensa judicial, de carácter subsidiario y residual, mediante el cual se busca proteger los derechos constitucionales fundamentales.

Con fundamento en los mencionados preceptos, este Tribunal ha reiterado que no siempre el

juez de tutela es el primero en ser llamado en aras de obtener la protección de los derechos constitucionales, toda vez que éste tiene competencia siempre que no exista otro medio de defensa judicial eficaz, para que cese inmediatamente la vulneración.

Así las cosas, la naturaleza del mecanismo del amparo implica que si el interesado tiene a su disposición otro medio de defensa, la tutela no opera como medio sustituto o alternativo, ni puede desplazar a los jueces ordinarios en el ejercicio propio de sus funciones⁴, salvo cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Al respecto, en Sentencia T-620 de 2010⁵, la Corte sostuvo que “(...) Si está previsto en el ordenamiento jurídico otro medio de defensa para lograr el amparo pretendido, la tutela no puede desplazarlo, pues al hacerlo implicaría una intromisión indebida en las competencias que el legislador ha establecido, o bien en cabeza de la propia administración o de los jueces ordinarios o especiales (...)”.

No obstante, esta Corporación ha señalado que el medio de defensa existente debe ser, en sí mismo, eficaz e idóneo para obtener la protección cierta, efectiva y concreta del derecho constitucional fundamental vulnerado o amenazado.⁶ En otras palabras, dicho medio de defensa existente debe ser suficiente para restablecer el derecho fundamental⁷.

En síntesis, se ha indicado que como regla general la acción de tutela es procedente ante la inexistencia de otro medio de defensa, cuando “(...) el mismo no resulta idóneo para resolver el caso concreto, eventos en los cuales la tutela procede ante la imposibilidad material de buscar protección real y cierta por otra vía; en tal virtud, el amparo constitucional se brinda como mecanismo principal, salvo cuando se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, en cuyo caso la orden de protección tendrá efectos temporales, esto es, solo hasta el momento en que la autoridad competente resuelva de forma definitiva el asunto⁸”.

Bajo esas consideraciones, esta Corporación, al analizar los casos en los cuales ha existido variación unilateral de las condiciones del contrato por parte de las entidades financieras, ha sostenido que la acción de tutela es procedente, habida cuenta que no puede obligarse a los deudores hipotecarios a iniciar un proceso tendiente a reestablecer las condiciones del crédito inicialmente pactadas, cuando nunca intervinieron en las modificaciones de las mismas.

Una vez verificados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contra del Fondo Nacional del Ahorro, se analizarán los temas propuestos, que permiten definir el fondo del asunto.

5. Naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro. Reiteración de jurisprudencia

El Fondo Nacional del Ahorro, en virtud de lo dispuesto en la Ley 432 de 1998 “Por la cual se reorganiza el Fondo Nacional del Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones”, se transformó 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.

Así las cosas, de conformidad con la mencionada norma, el Fondo Nacional del Ahorro tiene por objeto administrar, eficientemente, las cesantías y contribuir a la solución del problema de adquisición de vivienda y de planes educativos de los trabajadores afiliados, a fin de brindar una mejor calidad de vida, mediante el otorgamiento de crédito para la satisfacción de dichos fines.

La Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 432 de 1998 en Sentencia C-625 de 1998, precisó que el Fondo Nacional del 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”.

En este orden de ideas, esta Corporación aclaró que aunque el Fondo Nacional del Ahorro ejerce funciones propias de un administrador de fondo de pensiones y cesantías y de un establecimiento de crédito y de vivienda, su naturaleza jurídica difiere de las características propias de dichos establecimientos, y al respecto puntualizó que “la distinción entre establecimientos de crédito y entidades diferentes tiene efectos prácticos, ya que no todas las disposiciones de la Ley 546 de 1999 resultan aplicables al Fondo Nacional del Ahorro”.

Así mismo, en Sentencia T-822 de 20039, esta Corporación puntualizó que el Fondo Nacional del Ahorro ejerce funciones propias de un administrador de fondo de pensiones y cesantías y de un establecimiento de crédito, lo anterior debido a que el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 señala que¹⁰:

“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 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”.

Por su parte, la Ley 489 de 1998 en su artículo 93, establece que los actos que expiden 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. En consonancia con lo anterior, para la asignación de créditos a los particulares afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, se suscriben contratos de mutuo, los cuales se registrarán además por los principios generales consagrados en los códigos civil y de comercio y a la regulación específica para créditos de vivienda y contenida en la Ley 546 de 1999.

Bajo esos preceptos, esta Corporación, a su vez, ha considerado que aunque la actividad del Fondo Nacional del Ahorro se rige por 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, su actividad debe tener en cuenta los principios constitucionales de la función administrativa, en particular los de la igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad y buena fe¹¹.

6.- Las modificaciones unilaterales realizadas por el Fondo Nacional de Ahorro, respecto del sistema de amortización y el tiempo de cancelación del crédito, no solamente atentan contra los actos propios, desconoce los principios de la buena fe y confianza legítima sino que vulneran el derecho fundamental al debido proceso. Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación en varias oportunidades se ha pronunciado sobre la actuación del Fondo Nacional del Ahorro en la que, en virtud de la Ley 546 de 1999 y en cumplimiento de las directrices fijadas por los entes de control, ha modificado, unilateralmente, las condiciones inicialmente estipuladas en los contratos de mutuo¹² para adquisición de vivienda y al respecto, ha indicado que las variaciones unilaterales de los créditos constituyen una afectación a los derechos a la información, al debido proceso y a los principios de buena fe y el respeto de los actos propios.

En ese orden, la Corte, en Sentencia T-822 de 2003¹³, concluyó que el Fondo Nacional del Ahorro estaba facultado para convertir los créditos inicialmente denominados en moneda legal al sistema UVR. Sin embargo, advirtió que constituye obligación para el Fondo el informar sobre los procedimientos de reliquidación y redenominación de los créditos, con el fin de garantizar el principio de publicidad y el derecho al debido proceso. En efecto, en dicha ocasión la Corporación indicó:

“El Fondo Nacional del Ahorro está en la obligación de informar a sus deudores de vivienda todos cada uno de los pasos dentro de los procedimientos de reliquidación y redenominación 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 del 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 redenominación, 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 34 ibídem), exprese sus opiniones (artículo 35

ibídem) 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”.

Así las cosas, se ha precisado que la modificación unilateral de las condiciones del crédito desconoce el principio de la buena fe, pues los créditos fueron otorgados teniendo en cuenta las condiciones de cada uno de los deudores quienes confiaron que las estipulaciones se mantendrían durante todo el tiempo de la obligación. En ese sentido, este Tribunal, en Sentencia T-626 de 2005 sostuvo:

“La Corte ha considerado que el principio de buena fe que preside las relaciones contractuales se encuentra especialmente comprometido, y que la alteración unilateral de los términos contractuales prima facie desconoce dicho principio y el del respeto a los actos propios. En efecto, sobre el particular esta misma Sala de decisión”.

Bajo este derrotero, esta Corporación ha señalado algunas reglas que se deben tener en cuenta en los casos en que el Fondo Nacional del Ahorro altere las condiciones previamente acordadas con los deudores en los créditos de vivienda. Sobre el particular se ha establecido lo siguiente¹⁴:

“(i) Los acreedores financieros, en razón de la posición dominante en la que se encuentran frente a los deudores hipotecarios, tienen el deber de informar previamente y de manera clara, precisa y comprensible sobre cualquier tipo de cambio a realizarse sobre un crédito de vivienda, a fin de que el deudor cuente con la oportunidad de ejercer sus derechos frente a la eventual modificación.

(ii) De no contar con el consentimiento del deudor para efectuar el cambio sobre las condiciones en que fue pactado el crédito inicialmente, a la entidad financiera acreedora corresponde acudir ante el juez competente para que sea éste quien solucione la controversia planteada, sin que, de ninguna manera, le resulte válido definirla a favor de sus propios intereses.

(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 propio¹⁵”.

En ese orden, se entiende que las condiciones inicialmente pactadas con fundamento en las cuales las partes se comprometieron, debe mantenerse durante la existencia de la obligación. De tal suerte, que con los cambios unilaterales de las cláusulas contractuales sin la previa consulta de unas de las partes, se vulnera la confianza legítima de quienes han adquirido la obligación, en razón a su convicción de que, en principio, la relación contractual no podía ser modificada por la sola iniciativa de unas de las partes contratantes¹⁶.

Así pues, según lo ha sostenido por esta Corporación, se concluye que no es suficiente con la notificación que hace la entidad financiera al deudor en la que le informa el cambio de las condiciones del contrato de mutuo, la redenominación que ha sufrido la obligación adquirida, el nuevo sistema de amortización y la extensión de los plazos, pues la falta de consentimiento vulnera los principios de la buena fe y de la confianza legítima.

De esta forma, en Sentencia T-1092 de 2005, la Corte Constitucional reiteró que es deber de los acreedores concertar con los deudores la aprobación de las modificaciones en las condiciones de los créditos con ellos pactados. Al respecto, precisó lo siguiente:

“El 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 por la ley de vivienda y a lo ordenado por la Superintendencia Bancaria, sin consultar dicho cambios con el tutelante, vulnerando así su derecho al debido proceso pues si bien dicha entidad remitió en su momento una comunicación al accionante en la que expuso dicho cambio, no se aprecia por ninguna parte que el actor hubiere dado a conocer su voluntad acerca de los cambios ocurridos”.

De tal manera que las entidades financieras, en cumplimiento del principio de publicidad, deben informar al obligado con antelación, de forma clara, precisa y comprensible, sobre la

variación de las condiciones iniciales del contrato de mutuo, para que de esta manera el deudor pueda manifestar su anuencia, o por el contrario oponerse, presentando reclamos o los recursos a los que haya lugar, permitiéndosele interactuar antes de adaptar la obligación a las nuevas condiciones legales.

Así las cosas, se concluye que las entidades financieras deben contar, antes de proceder a realizar las modificaciones unilaterales de los contratos de mutuo en los créditos de vivienda, con la aquiescencia del deudor y que, solo en el caso de no ser posible obtener el consentimiento podrá la entidad financiera, en aras de ajustar los créditos a la Ley 546 de 1999 y cumplir con las directrices fijadas por los entes de control, acudir a los mecanismos judiciales para dirimir la litis contractual¹⁷.

7. Análisis del caso concreto

De conformidad con la pretensión planteada en el mecanismo de amparo, la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vivienda, así como la observancia a los principios de buena fe, respeto por el acto propio y confianza legítima, que considera están siendo vulnerados por el Fondo Nacional del Ahorro, en razón de que dicha entidad en el año 2002 decidió, unilateralmente, variar las condiciones del crédito de vivienda que adquirió y cambió el sistema de amortización, sin haberle brindado la oportunidad de conocer el método o de oponerse a las implicaciones del cambio.

En virtud de lo anterior, la accionante solicita al juez constitucional que ordene al Fondo Nacional del Ahorro, restablecer las condiciones del crédito de vivienda contenido en la Escritura Pública No. 3545, para que el mismo pueda ser cancelado según las condiciones inicialmente pactadas, es decir en el sistema pesos y en un plazo máximo de 180 cuotas mensuales.

Expuesto así el marco fáctico del caso objeto de revisión, procede la Sala a examinar si la acción de tutela es procedente y si el juez constitucional puede efectuar un análisis de fondo de los hechos materia de controversia.

Adicionalmente, precisó que en el contrato de mutuo suscrito entre el Fondo Nacional del Ahorro y la accionante se estipuló que el sistema de amortización en pesos pactado en las

condiciones iniciales del préstamo hipotecario, se podían modificar a consideración de la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ahorro en aras de adecuarlo a la normatividad existente.

Al respecto, reitera la Sala, que tal y como se explicó en las consideraciones generales de la presente providencia, el principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela es inoponible en los casos en que se reprocha la variación unilateral, por parte de las entidades financieras, de las condiciones iniciales del crédito de vivienda de pesos a Unidades de Valor Real UVR, toda vez que ni el tiempo transcurrido desde la modificación al contrato de mutuo hasta la presentación de la acción de tutela ni la cancelación de las cuotas bajo el nuevo sistema de amortización, subsanan la violación al debido proceso y el desconocimiento de los derechos¹⁸ de los afiliados.

Esta Corporación ha sostenido que “(...) El hecho de que el actor haya continuado pagando las cuotas no significa que hubiera aceptado tácitamente la variación unilateral en las condiciones del crédito. El continuar cancelando las cuotas bajo el nuevo sistema de amortización, aún persistiendo la vulneración del derecho al debido proceso, era la alternativa menos gravosa a su interés de acceder a una vivienda¹⁹”.

Bajo este supuesto, se tiene que en este caso resulta inoponible la inmediatez como requisito de procedibilidad toda vez que, si bien las modificaciones del crédito se realizaron en el 2002 y la acción de tutela se presentó en el 2011, el mecanismo de amparo es procedente toda vez que a la fecha, persisten las condiciones crediticias impuestas por el Fondo Nacional del Ahorro, lo que faculta la presentación de la acción constitucional.

Ahora bien, respecto a la subsidiaridad de la acción de tutela, la Corte en oportunidades semejantes a la sujeta a estudio, ha sostenido que la tutela procede como mecanismo principal y definitivo, toda vez que no puede obligarse al deudor hipotecario, quien nunca intervino en las modificaciones del crédito de vivienda, a iniciar un proceso ordinario mediante el cual pueda obtener el restablecimiento de las condiciones inicialmente pactadas. Así las cosas, en el presente caso, no se puede obligar a la accionante que inicie un proceso ordinario para que el Fondo Nacional del Ahorro respete las condiciones iniciales del crédito, si nunca otorgó su consentimiento para que procedieran a realizar las modificaciones.

Con fundamento en la aplicación del mencionado precedente jurisprudencial, encuentra la

Sala, que la acción de tutela bajo su consideración, resulta ser procedente y constituye el mecanismo idóneo y definitivo para que la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez solicite al juez constitucional el amparo de sus derechos.

Una vez determinada la procedencia de la acción de tutela, entra la Sala a examinar las circunstancias fácticas del presente caso:

En efecto, la Sala constató que mediante escritura pública No.3545, de 8 de septiembre de 1995, se protocolizó el contrato de mutuo en virtud del cual la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez adquirió el crédito de vivienda No. 5187825706 con el Fondo Nacional del Ahorro, por el valor de \$17.289.408, el cual fue desembolsado el 8 de septiembre de 1995.

A su vez, al revisar la presente actuación, la Sala verificó que las partes contratantes acordaron que el crédito de vivienda sería cancelado bajo el sistema de amortización en pesos denominado "Gradiente Geométrico Escalonado en Pesos" y en un plazo máximo de 180 cuotas mensuales.

No obstante, de acuerdo con el estado de cuenta allegado por la entidad accionada, se observa que en el 2002 el Fondo Nacional del Ahorro decidió red denominar el crédito de la accionante y lo convirtió al sistema de amortización "Ciclo Decreciente UVR" el cual fue aprobado y sugerido por la Superintendencia Financiera. Al respecto, la entidad accionada indicó que la Junta Directiva del Fondo se encontraba habilitada, según lo estipulado por las partes en el contrato de mutuo, para modificar las condiciones económicas del crédito.

Es de precisar, que de las pruebas allegadas al expediente se observa que mediante comunicación del 7 de julio de 2002 el Fondo Nacional del Ahorro le informó a la señora Gloria Stella sobre las modificaciones realizadas en las condiciones de su crédito de vivienda y, mediante el envío mensual de las facturas, le anunció lo concerniente al nuevo sistema de amortización.

Con fundamento en lo anterior, advierte esta Sala de Revisión que el Fondo Nacional del Ahorro llevó a cabo, de manera unilateral, la reliquidación del crédito sin brindarle a la accionante la información previa sobre los cambios que serían realizados a su crédito de vivienda, pues para la fecha en que le envió la comunicación, el Fondo ya había variado sustancialmente las condiciones del contrato de mutuo.

Bajo ese contexto, encuentra la Sala que la señora Gloria Stella, en su calidad de deudora, no pudo discutir con la entidad lo concerniente al mantenimiento de las condiciones pactadas al inicio de la relación contractual y expresar voluntariamente su deseo de acogerse a los cambios efectuados o continuar bajo los parámetros inicialmente acordados.

Así las cosas, encuentra la Sala que, de conformidad con lo expresado en las consideraciones de esta sentencia, el Fondo Nacional del Ahorro debió, previo ajuste del crédito hipotecario a la Ley 546 de 1999, adelantar un procedimiento encaminado a obtener el consentimiento de la titular del crédito sobre las posibles modificaciones de las circunstancias del préstamo inicialmente pactadas.

Al respecto, se reitera que esta Corporación ha sostenido que no es suficiente con que la entidad financiera demuestre que comunicó a la persona usuaria del crédito de vivienda las modificaciones a las condiciones pactadas sino que, con el fin de sujetar su actuación al derecho fundamental al debido proceso, debió iniciar el procedimiento previo para conocer la voluntad del deudor²⁰ frente a los ajustes del crédito.

En aplicación de la mencionada jurisprudencia, se concluye que en efecto no es suficiente con que mediante comunicación o expedición de las correspondientes facturas se dé información al titular del crédito de las modificaciones del contrato de mutuo sino que, la entidad financiera debe adelantar un procedimiento encaminado a permitir el derecho de contradicción y obtener el respectivo consentimiento para hacer posible las modificaciones.

Así las cosas, se tiene que la comunicación enviada a la accionante el 7 de julio de 2002 y la emisión de las facturas mes a mes, no legitiman la decisión del Fondo Nacional de Ahorro de variar, sin previo consentimiento, las condiciones del contrato.

Es de precisar que si bien la violación de los derechos se consolidó desde el año 2002, momento en el cual el Fondo Nacional del Ahorro red denominó unilateralmente el crédito de vivienda de la accionante, dicha vulneración no ha cesado ni con el transcurso del tiempo ni con el pago continuado de las cuotas asignadas por el Fondo por esa razón, esta Sala concluye que la acción de tutela constituye el mecanismo judicial idóneo y definitivo para que la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez reivindique la protección de sus derechos fundamentales, la observancia de los principios legales y el restablecimiento de las condiciones del crédito.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Cuarta de Revisión revocará el fallo de segunda instancia y, en su lugar, concederá la tutela por las razones aquí expuestas y, en consecuencia, ordenará al Fondo Nacional del Ahorro restablecer las condiciones del crédito inicialmente pactadas con la accionante. Una vez cumplido con lo anterior, el Fondo Nacional del Ahorro deberá verificar si dicho crédito se ajusta a la prohibición contemplada en la Ley 546 de 1999 sobre la capitalización de los intereses.

En el evento de que el crédito con la condiciones iniciales resulte contrario a la prohibición de capitalización de los intereses, el Fondo Nacional del Ahorro deberá brindarle a la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez información clara, precisa y oportuna respecto de dicha condición, de tal manera que la titular del crédito conozca suficientemente cómo opera el crédito, la composición de las cuotas, el comportamiento del préstamo y cuál va a ser el procedimiento a seguir por parte del Fondo Nacional del Ahorro para ajustar el crédito de vivienda a la prohibición de capitalización de interés, conservando el pacto inicial en cuanto al sistema de amortización en pesos y teniendo en cuenta los pagos que la deudora ha efectuado.

Así las cosas, de ser necesario variar las condiciones iniciales del crédito, éste deberá continuar en pesos hasta que se obtenga el previo consentimiento de la titular del crédito. En caso contrario, se mantendrán las condiciones inicialmente pactadas, sin perjuicio de que el Fondo Nacional del Ahorro acuda ante el juez competente para dirimir la controversia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, el 1° de diciembre de 2011 que revocó el dictado, el 28 de octubre de 2011, por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá. En su lugar, CONCEDER por las razones y en los términos expuestos en esta sentencia, el amparo del derecho fundamental al debido

proceso de la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez, vulnerado por el Fondo Nacional del Ahorro.

SEGUNDO.- ORDENAR al Fondo Nacional del Ahorro que, si aún no lo ha hecho, proceda de la siguiente manera: (i) que en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, restablezca las condiciones iniciales del crédito hipotecario otorgado a la señora Gloria Stella Muñoz Rodríguez, en pesos y a un plazo de 180 cuotas; (ii) cumplido lo anterior y dentro de los quince (15) días siguientes suministrar a la deudora Gloria Stella Muñoz Rodríguez información clara, completa, precisa y comprensible del estado del crédito y del comportamiento del mismo en caso de convenir su modificación con el fin de adecuarlo a las exigencias legales y jurisprudenciales; (iii) en el evento de que sea necesario variar las condiciones iniciales del crédito, éste deberá continuar en pesos y será necesario contar con el consentimiento de la deudora.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La Corte Constitucional, en Sentencia C-453 de 1992, al declarar inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, norma que contemplaba el término de caducidad de la acción de

tutela contra sentencias o providencias judiciales que pudieran fin a un proceso, precisó que la inmediatez y la subsidiaridad constituyen las características más importantes del mecanismo de amparo.

2 Al respecto, pueden consultarse la Sentencias T-419 de 2006, T-276 de 2008 y T-865 de 2010, entre otras.

3 Ver Sentencia T-754 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

4 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-469 de 2000, T-585 de 2002 y T-1250 de 2005.

5 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

6 Corte Constitucional. Sentencia SU-544-01, MP. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada, entre otras, en Sentencia T-1225 de 2004 MP. Álvaro Tafur Galvis y T-1063 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Sobre el tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-469 de 2000, T-585 de 2002 y T-1250 de 2005.

8 Sentencia T-620 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

9 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 Ver Sentencia T-865 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

11 Ver entre otras, Sentencia T-793 del 23 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería y Sentencia T-423 del 23 de mayo de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

12 Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-822 de 2003; T-357 de 2004; T-793 de 2004; T-212 de 2005; T-611 de 2005; T-626 de 2005; T-652 de 2005; T-1092 de 2005; y T-1250 de 2005.

13 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

14 Sentencia T-207 de 2006, reiterada en la sentencia T-419 de 2006.

15 Sentencia T-207 de 2006

16 Sentencias T-391 de 2006 y T-141 de 2007.

17 Sentencia T-419 de 2006.

18 Ver entre otras, Sentencia T-276 de 12 de marzo de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

19 Ibídem

20 Ver Sentencia T-865 de 3 de noviembre de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.