

ACCION DE TUTELA CONTRA BANCOS-Procedencia

El presente caso no requiere de la explicación sobre la procedencia de la acción de tutela frente a los particulares que prestan el servicio bancario, debido a que las dos entidades financieras, operan bajo el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. De este modo, cumplen con dos de los aspectos previstos en el artículo 86 de la Constitución para que frente a su actividad las personas puedan utilizar la acción de tutela, las dos entidades financieras prestan un servicio público y además pertenecen al Estado. Sin embargo, resulta oportuno mencionar la posición de la Corte para conceder el amparo contra entidades financieras por considerar la actividad como un servicio público. La acción de tutela procede tanto por la violación al derecho de petición como por las vulneraciones que puedan emanar de una relación asimétrica como es la que se entabla entre una entidad financiera y los usuarios, al tener los bancos atribuciones que los colocan en una posición de preeminencia desde la cual pueden con sus acciones y omisiones desconocer o amenazar derechos fundamentales de las personas. Independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta los bancos actúan con una autorización del Estado para prestar un servicio público por ello, los usuarios están facultados para utilizar los mecanismos de protección que garanticen sus derechos.

DERECHO DE PETICION FRENTE A ENTIDAD BANCARIA-Respuesta sobre condiciones exactas del crédito

Si los clientes de las entidades bancarias no pueden preguntar sobre las condiciones exactas de sus créditos ¿qué tipo de peticiones pueden entonces hacerse a los bancos y corporaciones de crédito? Se pregunta esta Corte. Los jueces de instancia desconocen abiertamente la doctrina de esta Corte en un acto contrario al deber que tiene el juez en el Estado social de derecho, pero fundamentalmente su comportamiento constituye un acto de denegación de justicia al no proteger los derechos y garantías de las personas en situación de desequilibrio frente a un poder preeminente como el que tienen las entidades financieras. En consideración a la forma como se ha desarrollado el proceso de reliquidación y frente a las reiteradas afirmaciones que el Banco hace de su imposibilidad para establecer las causas del error que lo llevaron a notificarle al peticionario una liquidación diferente a la que con

posterioridad denominan como la correcta, la Corte considera pertinente y necesaria la intervención de la Superintendencia Bancaria y en ejercicio de su función de vigilar a las entidades financieras revise las condiciones en las que fue reliquidado el crédito y establezca la forma como se aplicó la Ley 546 de 1999 en el presente caso.

Referencia: expediente T-428288

Actor: Fabio Uribe Botero

Demandado: Banco Granahorrar

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos del siete de noviembre de dos mil proferido en el asunto de la referencia por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Manizales y el fallo del catorce de diciembre de 2000 proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Penal de Manizales.

I. ANTECEDENTES

El señor Uribe celebró con el Banco Central Hipotecario un crédito de vivienda. El 20 de abril del año 2000 el presidente de la entidad bancaria Pablo Muñoz Gómez le envió una comunicación por medio de la cual le informaba que había culminado su proceso de reliquidación del crédito y que por la cesión de activos y pasivos que haría con Granahorrar, no se habían encontrado en condiciones de informarle con anticipación sobre los alivios contemplados en la ley de vivienda. Respecto al estado del crédito se le informa que el saldo de capital a 31 de diciembre de 1999 era de \$50'323.947.79 al que se le aplicará la

disminución de 50'740.731.57 correspondiente al alivio mencionado. Alivios que se reflejarían en el próximo extracto.

En el extracto recibido con posterioridad, el 18 de julio de 2000, el Banco Central Hipotecario le indica que adeuda la suma de \$28'250.936.41 pesos. Monto que no coincide con la información dada por el mismo Banco ni se explica la razón u origen de la divergencia. Ante la situación abiertamente contradictoria de pasar de tener un saldo a favor a deber la suma indicada, el señor Uribe hace uso del derecho de petición frente a Granahorrar porque debido a la celebración del contrato de cesión parcial de activos y pasivos entre las dos entidades financieras, el cuatro de febrero de 2000, el crédito del señor Uribe paso del Banco Central Hipotecario a la mencionada entidad financiera.

El 26 de septiembre de 2000 el señor José Edgar Malagón Muñoz, Ejecutivo del Área de Reliquidaciones del Banco Central Hipotecario, le envía un comunicado en el cual le informa que el proceso de reliquidación del crédito ha concluido y que el alivio conforme a la ley es de \$21'272.842.38 pesos y que de ahora en adelante su crédito hace parte de los contratos cedidos a Granahorrar quien culminó la reconvención del crédito al sistema de amortización UVR. Esta comunicación no es resultado del derecho de petición y además hace caso omiso de la información previamente entregada al señor Uribe en la que se hacía referencia a la finalización de la reliquidación del crédito, por el contrario hace mención a otra reliquidación.

El 23 de octubre de 2000 ante el silencio de la entidad financiera el señor Uribe interpone la acción de tutela. El Banco Granahorrar al responder el recurso, expone como razones para la omisión del trámite del derecho de petición que el contrato de sesión celebrado con el Banco Central Hipotecario no es una fusión, lo que significa que Granahorrar no ha asumido todas las obligaciones de la otra entidad bancaria, ni su representación legal. Añade que la responsabilidad de realizar las reliquidaciones es exclusivamente del Banco Central Hipotecario por lo tanto, para poder dar respuesta a la petición es indispensable la información que pueda brindar el Banco Central Hipotecario, quien ha manifestado la imposibilidad de brindar la información por problemas técnicos, que una vez se solucionen Granahorrar procederá a responderle al accionante.

Fallo de primera instancia

El Juez Segundo Penal del Circuito de Manizales en fallo del siete de noviembre de 2000, niega la acción de tutela porque el accionante dirigió el derecho de petición a Granahorrar entidad financiera que no podía satisfacer el derecho porque es el Banco Central Hipotecario al que le correspondía hacer la reliquidación y como no ha dado los informes pertinentes mal podría Granahorrar dar cualquier información al cliente. Concluye el a quo que respecto al Banco Central Hipotecario se observa que el accionante no ha elevado ninguna petición a esta entidad bancaria entonces no existió solicitud alguna por parte del peticionario a cualquier dependencia del Banco Central Hipotecario, no podrá hablarse de vulneración del derecho de petición por parte de está, razón por la cual se declara improcedente la tutela.

Fallo de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Penal en el trámite de la impugnación solicita al Banco Central Hipotecario información sobre los motivos por los que la reliquidación del crédito del señor Uribe arroja montos diferentes. En respuesta al requerimiento judicial la entidad Bancaria informa que en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 546 de 1999 inició el proceso de reliquidación de los créditos de vivienda. Sin embargo, por errores de carácter técnico que no pudieron ser detectados al momento de realizar el procedimiento para la reliquidación de los créditos, errores que consistían en asumir pagos mayores a los efectuados por concepto de cuotas vencidas y por tomarse tasas de interés menores a las pactadas con el cliente a 31 de diciembre de 1999, se hizo necesaria la revisión del proceso de todos los créditos de vivienda. (folio 70 del expediente)

En fallo del catorce de diciembre de 2000 el ad quem confirma la decisión de primera instancia y niega el amparo porque en primer lugar, el accionante no menciona ni prueba sufrir un perjuicio irremediable, lo cual permitiría el uso de la acción como mecanismo transitorio. En segundo lugar, con posterioridad el señor Uribe ha recibido varias comunicaciones del Banco Central Hipotecario en donde le indican que el proceso de reliquidación culminó y le informan sobre el cambio del monto de la deuda, además en respuesta al requerimiento judicial la entidad Bancaria le informó que existió un error en el calculo de la deuda y considera que con base en los postulados de buena fe, es necesario dar por cierto el hecho.

Considera el Tribunal que el señor Uribe estaba plenamente informado del proceso de cesión

de activos y pasivos entre las entidades bancarias y de el motivo que propició la diferencia en la liquidación. Señala además, que los derechos son relativos y en este caso no resultaría exigible (sic) que los establecimientos demandados permanecieran obligados en forma indefinida a estar reproduciendo una información ya proporcionada al usuario con explicaciones pormenorizadas. De lo contrario, se atentaría contra la eficiencia y hasta contra la economía, pues tendría que invertir tiempo, ocupar empleados, utilizar papelería, enviar comunicaciones, etc., cada que lo dicta el deseo de una persona, quien, por otra parte, no obtendría el menor beneficio.

Se trataría de una carga estéril y dispendiosa, lesiva para el servicio porque podría entorpecer y retardar el despacho de asuntos en verdad importantes relativos a muchos otros clientes, con mayor razón en este caso, pues la reliquidación del crédito y el contrato entre los bancos constituye operaciones complejas y hasta excepcionales en el curso de la actividad financiera. (Folio 104 del expediente).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

El caso objeto de revisión presenta como problema jurídico, a resolver por parte de esta Corporación, la necesidad de esclarecer si procede la acción de tutela para proteger el derecho de petición cuando una entidad bancaria no responde la solicitud de información que hace un usuario y que características debe tener la respuesta dada para considerarse adecuada.

El derecho de petición como derecho fundamental

El derecho de petición como la facultad que tiene toda persona de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades con el fin de solicitar la resolución de un asunto de carácter social o de interés del solicitante, es un derecho que dota a los individuos de un poder de interlocución con las autoridades y los particulares que prestan servicios públicos. En este sentido cumple una doble función al exigir pronta, efectiva y oportuna respuesta de las autoridades a lo pedido y como mecanismo de participación ciudadana al dotar a las personas de un instrumento que garantiza a los asociados una forma para ser escuchados en los asuntos relativos a la organización y funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos.

El derecho de petición según la doctrina constitucional ², se compone de dos momentos sucesivos, ambos dependientes de quien debe responder la solicitud: i) recepción y trámite de la petición el cual hace referencia a la debida garantía de acceso de las personas a la administración en forma sencilla, accesible y clara. Además, el asumir el trámite como un proceso interno de la administración que debe ser surtido por los funcionarios públicos y no por el petente. ii) la respuesta debe ser pronta -conforme a los términos legales- y efectiva, en relación con el deber de absolver de fondo lo pedido, en forma positiva o negativa. Lo cual significa, que solamente cumple con el derecho de petición la respuesta que absuelve formal y materialmente lo solicitado.

La respuesta al derecho de petición no puede ser una simple misiva formal o incompleta o evasiva o poco clara sino por el contrario, debe ser una respuesta que defina de fondo -afirmativa o negativamente- lo pedido ³.

Procedencia de la acción de tutela

En repetidas ocasiones la Corte Constitucional ha sostenido que la falta de respuesta por omisión o por no absolver de fondo el asunto pedido, o la resolución tardía de la solicitud constituyen conductas que vulneran el derecho fundamental de petición y por ello cursa la acción de tutela como mecanismo de protección ⁴.

El presente caso no requiere de la explicación sobre la procedencia de la acción de tutela frente a los particulares que prestan el servicio bancario, debido a que las dos entidades financieras Banco Granahorrar y Banco Central Hipotecario, operan bajo el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. De este modo, cumplen con dos de los aspectos previstos en el artículo 86 de la Constitución para que frente a su actividad las personas puedan utilizar la acción de tutela, las dos entidades financieras prestan un servicio público y además pertenecen al Estado. Sin embargo, resulta oportuno mencionar la posición de la Corte para conceder el amparo contra entidades financieras por considerar la actividad como un servicio público⁵.

En este orden de ideas, la acción de tutela procede tanto por la violación al derecho de petición como por las vulneraciones que puedan emanar de una relación asimétrica como es la que se entabla entre una entidad financiera y los usuarios, al tener los bancos atribuciones que los colocan en una posición de preeminencia desde la cual pueden con sus acciones y

omisiones desconocer o amenazar derechos fundamentales de las personas. Independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta los bancos actúan con una autorización del Estado para prestar un servicio público por ello, los usuarios están facultados para utilizar los mecanismos de protección que garanticen sus derechos.

El caso en concreto

Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y en aplicación de los criterios de la doctrina constitucional desarrollados en la aplicación de la acción de tutela para proteger el derecho de petición, la respuesta que el señor Uribe ha recibido por parte de las dos entidades financieras, relacionado con el estado de su crédito de vivienda, son insatisfactorias.

Del recuento de los hechos y del análisis probatorio se deduce que no se le dio respuesta en forma oportuna, de fondo, clara y precisa a la solicitud de información sobre la divergencia resultante en los cálculos de la reliquidación, una vez la entidad financiera terminó de aplicar los alivios establecidos por la ley de vivienda. Frente a la comunicación inicial, en la que el Banco Central Hipotecario le informa que a su saldo a 31 de diciembre de 1999 de \$50'323.947.79 pesos, se le aplicará una disminución de \$50'740.731.57 correspondiente al alivio mencionado, nunca en ninguna otra de las comunicaciones, que tanto el Banco como Granahorrar le envían al señor Uribe se le explica en forma clara, expresa, detallada y suficiente, las razones por las que con posterioridad a la reliquidación, notificada por medio de comunicación firmada por el Presidente del Banco Central Hipotecario, el señor Uribe, después de tener un saldo a favor, resulta adeudando \$28'.250.936.41 pesos.

Ante el requerimiento del ad quem el Banco Central Hipotecario responde que por errores de carácter técnico que no pudieron ser detectados ... se hizo necesaria la revisión al proceso de reliquidación de todos los créditos de vivienda. (Folio 70 del expediente). La respuesta se revela ampliamente insuficiente porque precisamente la información solicitada por el señor Uribe en ejercicio del derecho de petición, se relaciona con la necesidad de saber por qué el Banco reconoce primero una situación del crédito hipotecario y acto seguido, sin mediar explicación alguna, cambia por completo las condiciones de la obligación del usuario. ¿Cómo puede el Banco tachar la primera reliquidación de errónea si no está en condiciones de establecer cuál es la fuente de la equivocación?

Las condiciones en las que las dos entidades financieras relacionadas con el crédito del señor

Uribe Botero, han pretendido dar respuesta al derecho de petición son deficitarias y confusas, omiten un pronunciamiento de fondo e incurren en una falacia de principio al sostener que la obligación del usuario asciende a una determinada suma de dinero que en ningún momento ha sido justificada.

Respecto al fallo proferido por el Juez Segundo Penal del Circuito de Manizales, está Corporación observa que se trata de una decisión judicial que desconoce por completo la jurisprudencia constitucional relacionada con el derecho de petición y por la misma razón contraría el sentido de la acción de tutela, la desnaturaliza por completo al proferir fallos que con la apariencia de un estudio de fondo deciden superficial y evasivamente la vulneración de un derecho fundamental.

Al considerar el a quo que el amparo del derecho de petición no cursa por haber sido interpuesto frente a una institución diferente a la que debía contestar, contraria ostensiblemente la naturaleza de la acción de tutela, la cual exige del juez un pronunciamiento de fondo en el que se estudie la condición material y efectiva del derecho fundamental en cuestión. De otra parte se olvida el deber que tienen los funcionarios, ante los que se interpone un derecho de petición y no son competentes, de informar al interesado la situación y enviar al funcionario competente la solicitud conforme lo contempla el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto al fallo del ad quem que confirma la decisión de negar la acción de tutela, la Corte advierte que incurre en una doble omisión. En primer lugar, desconoce la jurisprudencia relacionada con el tipo de respuesta que debe darse al derecho de petición, que si bien puede ser afirmativa o negativa, el responsable de absolver la solicitud sólo cumplirá si lo hace de fondo, pronta y efectivamente. El ad quem sobrevalora la respuesta del Banco Central Hipotecario y omite por completo el estudio de la solicitud y por el contrario, considera el ejercicio del derecho fundamental de petición como un acto caprichoso que entorpece el funcionamiento de la entidad financiera.

En segundo lugar, el ad quem al percibir el ejercicio del derecho de petición como una forma de entorpecer el funcionamiento de las entidades financieras, omite la protección judicial del derecho de petición que cursa cuando se prueba sumariamente que no se ha dado respuesta a la solicitud.

El ad quem desestima por completo la necesidad que tiene cualquier usuario del sector financiero de conocer en forma clara, precisa y definida la fuente de sus obligaciones cambiarias. La información pedida por el señor Uribe se refiere directamente al objeto del contrato bancario por lo tanto la ausencia de respuesta expresa respecto a la razón por la que existen diferencias ostensibles en cuanto al monto de las obligaciones, constituye una vulneración de los derechos del usuario del sector financiero.

En relación con las obligaciones que emanan de los contratos bancarios si algo debe saber el usuario, sin ninguna duda en forma expresa, diáfana y clara, es cuánto debe y por qué concepto, máxime si la entidad financiera emite comunicados contradictorios e ininteligibles.

El análisis hecho por el juez de segunda instancia se separa abiertamente de la interpretación constitucional y del conjunto fáctico probado dentro del proceso. En el análisis probatorio el juez de instancia califica las peticiones de información pormenorizada sobre el monto de la obligación cambiaria de un usuario del sector financiero, como una carga estéril, dispendiosa y lesiva para el servicio (folio 104 del expediente). Si los clientes de las entidades bancarias no pueden preguntar sobre las condiciones exactas de sus créditos ¿qué tipo de peticiones pueden entonces hacerse a los bancos y corporaciones de crédito? Se pregunta esta Corte.

Los jueces de instancia desconocen abiertamente la doctrina de esta Corte en un acto contrario al deber que tiene el juez en el Estado social de derecho, pero fundamentalmente su comportamiento constituye un acto de denegación de justicia al no proteger los derechos y garantías de las personas en situación de desequilibrio frente a un poder preeminente como el que tienen las entidades financieras.

En consideración a la forma como se ha desarrollado el proceso de reliquidación y frente a las reiteradas afirmaciones que el Banco Central Hipotecario hace, de su imposibilidad para establecer las causas del error que lo llevaron a notificarle al señor Uribe, una liquidación diferente a la que con posterioridad denominan como la correcta, la Corte considera pertinente y necesaria la intervención de la Superintendencia Bancaria y en ejercicio de su función de vigilar a las entidades financieras revise las condiciones en las que fue reliquidado el crédito del señor Uribe y establezca la forma como se aplicó la Ley 546 de 1999 en el

presente caso.

En consideración a lo expuesto la Corte revocará el fallo del Juez Segundo Penal Municipal y la confirmación del mismo hecha por el Tribunal del Distrito Judicial Sala Penal y tutelaré el derecho de petición del señor Fabio Uribe Botero.

RESUELVE

Primero REVOCAR el fallo del siete de noviembre de 2000 proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Manizales y el fallo del catorce de diciembre de 2000 proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Penal de Manizales.

Segundo ORDENAR a las entidades financieras Banco Granahorrar y Banco Central Hipotecario responder de fondo y detalladamente el derecho de petición del señor Fabio Uribe Botero en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación del fallo.

Tercero ORDENAR a la Superintendencia Bancaria la revisión del proceso de reliquidación del crédito hipotecario a largo plazo N° 450-027-02703260-3 del señor Fabio Uribe Botero realizado por el Banco Central Hipotecario.

Cuarto.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

1 Ver sentencias . T-567/92, T-119/93, T-124/93, T-137/93, T-159/93, T-181/93, T-241/93, T-242/93, T-249/93, T-253/93, T-259/93, T-263/93, T-264/93, T-279/93, T-315/93, T-317/93, T-355/93, T-357/93, T-367/93, T-375/93, T-385/93, T-403/93, T-477/93, T-518/93, T-519/93, T-525/93, T-526/93, T-580/93, T-581/93, T-582/93, T-583/93, T-584/93, T-585/93, T-586/93, T-587/93, T-588/93, T-589/93, T-590/93, T-017/94, T-019/94, T-026/94, T-065/94, T-073/94, T-075/94, T-076/94, T-077/94, T-078/94, T-114/94, T-116/94, T-119/94, T-121/94, T-184/94, T-219/94, T-257/94, T-279/94, T-288/94, T-391/94, T-392/94, T-399/94, T-419/94, T-443/94, T-452/94, T-464/94, T-479/94, T-480/94, T-542/94, T-543/94, T-076/95, T-103/95, T-125/95, T-148/95, T-187/95, T-210/95, T-273/95, T-274/95, T-299/95, T-302/95, T-334/95, T-338/95, T-390/95, T-392/95, T-393/95, T-417/95, T-437/95, T-439/95, T-487/95, T-572/95, T-574/95, T-606/95, T-610/95, T-615A/95, A. 029/96, T-134/96, T-168/96, T-213/96, T-225/96, T-293/96, T-303/96, T-356/96, T-403/96, T-437A/96, T-440/96, T-457/96, T-465A/96, T-480/96, T-501/96, T-502/96, T-517/96, T-520/96, T-521/96, T-549/96, T-643/96, T-646/96, T-667/96, T-037/97, T-042/97, T-069/97, T-096/97, T-097/97, T-115/97, T-161/97, T-168/97, T-188/97, T-246/97, T-275/97, T-343/97, T-557/97, T-638/97, T-206/98, T-209/98, T-309/98, T-335/98, T-467/98, T-468/98, T-529/98, T-549/98, T-551/98, T-632/98, T-637/98, T-682/98, T-699/98, T-700/98, T-730/98, T-070/99, T-144/99.

2 Corte Constitucional Sentencia T-187 de 1995.

3 Ver entre otras sentencia T-242 de 1993, T-372 de 1995, T- 357 de 1996, T-1533 y T-693 de 2000 y T-074 de 2001.

4 Ver entre otras sentencias T-242 de 1993, T-260 de 1995 y T-074 de 2001

5 Ver entre otras sentencias T-507 y T-172 de 1993, T-134 de 1994, T-105 de 1996, C-122, SU-157 SU-166 de 1999 y T-693 de 2000.