

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

La Corte Constitucional, al referirse específicamente a los casos en los cuales se reprocha la actuación del Fondo Nacional del Ahorro, consistente en la variación unilateral de las condiciones iniciales del crédito, dada la redominación de la obligación de pesos a UVR, ha sostenido reiteradamente que el principio de inmediatez es inoponible como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, ya que el tiempo transcurrido desde la modificación al contrato de mutuo no subsana la violación al debido proceso. Asimismo, esta Corporación ha aclarado que el hecho de que el deudor haya continuado pagando las cuotas no significa de manera alguna que aceptó tácitamente la variación unilateral de las condiciones del préstamo, puesto que, si la persona opta por continuar cancelando las cuotas bajo el nuevo sistema de amortización impuesto por el Fondo Nacional de Ahorro, lo hace porque es “esa la alternativa menos gravosa a sus intereses de acceder a una vivienda. De ahí, que no pueda predicarse un desinterés (...) ante las modificaciones contractuales sino un desconocimiento de sus derechos frente a la entidad financiera en un caso que como el estudiado demanda ciertas nociones técnicas”.

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

Esta Corporación ha revisado en varias oportunidades acciones de tutela en las que el Fondo Nacional de Ahorro, en el marco de la Ley 546 de 1999 y en cumplimiento de las directrices fijadas por los entes de control, modifica unilateralmente las condiciones inicialmente pactadas en los créditos hipotecarios otorgados para la financiación de vivienda, y ha precisado que tal actuación 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 una

violación del derecho fundamental al debido proceso de dichos deudores.

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 15 años y 180 cuotas

Referencia: expediente T-3086671

Acción de tutela interpuesta por José Ignacio Pantoja contra el Fondo Nacional del Ahorro.

Magistrado Ponente:

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil once (2011).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, en la acción de tutela instaurada por el señor José Ignacio Pantoja contra el Fondo Nacional del Ahorro.

I. ANTECEDENTES

El señor José Ignacio Pantoja interpone acción de tutela contra el Fondo Nacional del Ahorro por considerar que dicha entidad le está vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la vivienda digna. Para fundamentar su solicitud el accionante relata los siguientes:

1. Hechos

1. Sostiene que es empleado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y que sus cesantías vienen siendo consignadas en el Fondo Nacional del Ahorro. Agrega que esta última entidad en el año 1997 le ofreció un crédito de vivienda “en condiciones contractuales atractivas para la época (...)”.

1. Manifiesta que, como producto del anterior ofrecimiento, “pact[ó] un contrato de mutuo e hipoteca con el Fondo Nacional del Ahorro, con un sistema de amortización en pesos (IPC) y con un número determinado de cuotas: 180 cuotas mensuales”.

1. Indica que el Fondo Nacional del Ahorro en el año 2000 decidió unilateralmente modificar las condiciones inicialmente pactadas “aplicando el sistema cíclico decreciente en UVR, sin brindarme la oportunidad de conocer el sistema, de elegir otras opciones en sistemas de amortización existentes, sin oportunidad a oponer[se] por las implicaciones del cambio que a largo plazo se ha constituido en una grave afectación a [su] patrimonio”, faltando de esta forma al principio según el cual el contrato es ley para las partes.

1. Señala que, pese a sus constantes e insistentes consultas y peticiones, no ha sido posible el restablecimiento de las condiciones iniciales del crédito, convirtiéndose en una más de las víctimas “por la aplicación del sistema de amortización inicialmente llamado UPC y ahora UVR”.

Por lo anterior, invoca el amparo de sus derechos fundamentales. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad accionada que “restablezca el crédito número 1298422503, a las condiciones inicialmente pactadas, esto es, con sistema de amortización en pesos, de acuerdo al plazo pactado inicialmente sin ampliar el tiempo y número de cuotas y sin capitalización de intereses”.

2. Trámite procesal

Correspondió conocer de la acción de tutela al Juzgado Segundo de Menores de Pasto, el cual, mediante Auto del 10 de marzo de 2011, ordenó: (i) admitir la acción de tutela; (ii) tener como pruebas los documentos aportados por el actor; (iii) requerir al señor José Ignacio Pantoja para que ratificara y complementara los hechos fundamento de su solicitud de amparo; (iv) solicitar al representante legal del Fondo Nacional del Ahorro que informara las razones o motivos “que llevaron a modificar el sistema de amortización en pesos, en el crédito No. 1298422503”; y (v) notificar a las partes para que ejercieran el derecho de defensa.

3. Respuesta del Fondo Nacional del Ahorro

La apoderada especial del Fondo Nacional del Ahorro dio respuesta a la acción de amparo oponiéndose a su prosperidad. Manifiesta que la entidad que representa otorgó a la accionante un crédito por valor de \$14.368.393, tal y como consta en el contrato de mutuo civil garantizado con hipoteca, cuya copia reposa en el expediente. Adiciona que el crédito fue desembolsado el 13 de abril de 1998 y que las condiciones del mismo correspondían al sistema en pesos denominado técnicamente “gradiente geométrico escalonado en pesos”.

Indica que en el contrato de mutuo garantizado con hipoteca se pactó que, con el propósito de adecuarlas a la normatividad, las tasas de interés y las condiciones económicas, podían ser modificadas por parte de la Junta Directiva del Fondo.

Señala que la Superintendencia Financiera de Colombia estableció, mediante la circular externa 007 del 27 de enero de 2000, que: “[d]e conformidad con el artículo 7 de la ley 546 de 1999, la Superintendencia Bancaria deberá aprobar sistemas de amortización utilizados para los créditos de vivienda individual a largo plazo que otorguen a partir de la vigencia de la ley, así como de aquellos créditos otorgados con anterioridad a la ley que deban red denominarse en UVR, o excepcionalmente en pesos”.

Asimismo, asevera que, con fundamento en dicha circular, la superintendencia en comunicación número 2000045412-6 del 14 de julio de 2000, dirigida al Fondo Nacional del Ahorro, manifestó que el sistema en escalera en pesos sometido a consideración contenía “implícitamente la capitalización de intereses, expresamente prohibida por la ley de vivienda” y que básicamente significaba que con el valor de la cuota asignada, no se alcanzaba a cubrir ni siquiera el valor de los intereses corrientes generados, (...) por lo que requirió al Fondo

para que ajustara los sistemas de amortización a los parámetro establecidos en la ley 546 de 1999”.

De igual forma sostiene que la Ley 546 de 1999 ordenó la reestructuración de los créditos en UPAC. Por lo tanto, “lo que hizo el FNA fue red denominar el crédito a un sistema de amortización debidamente aprobado por la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Aduce que, para ajustar los créditos a la normatividad y luego de un análisis exhaustivo de resultados obtenidos en diferentes sistemas de amortización, la entidad red denominó los créditos de sus afiliados de pesos a UVR, aplicando un sistema llamado “ciclo decreciente en UVR, que era el que más se ajustaba a las necesidades económicas de los afiliados, el cual consistió en tomar los saldos de los créditos a diciembre 31 de 1999 y convertir dichos saldos a UVR, pero no lo hizo de manera caprichosa sino como consecuencia de un análisis financiero complejo que favoreciera los intereses de los mismos, pues mantener el crédito en pesos, implicaba que a partir del ajuste del sistema a la Ley 546 de 1999, el valor de las cuotas en pesos resultaba tan alta que superaba el 30% del ingreso básico mensual del afiliado, lo cual no es permitido por la ley y el crédito automáticamente quedaba en mora”.

Afirma que, a mediados del año 2000, el Fondo Nacional del Ahorro empezó a hacer los ajustes financieros correspondientes, haciéndoselo saber al señor José Ignacio Pantoja a través del “envío mensual de la factura en el cual se le informa sobre las condiciones de amortización del crédito, intereses, cuotas en mora, saldo, entre otros”, además de la remisión directamente de Presidencia de la comunicación P. 065178 del 7 de junio de 2002.

Finalmente, precisa que no se cumple con los requisitos de subsidiaridad e inmediatez porque: (i) el actor pretende que, mediante acción de tutela, se revise y reajuste el contrato de mutuo celebrado con el Fondo Nacional del Ahorro; sin embargo, el proceso legalmente concebido para dicho fin es el ordinario; (ii) la acción invocada por el señor José Ignacio Pantoja como supuestamente vulneratoria de sus derechos fundamentales tuvo ocurrencia hace más de 8 años, sin que estén demostrados hechos que evidencien que actualmente se le está generando un perjuicio.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Segundo de Menores de Pasto, en sentencia del 16 de marzo de 2011, negó por improcedente la tutela de los derechos invocados por el accionante.

Considera que la acción de tutela no reúne en este caso los requisitos de inmediatez y subsidiaridad porque el actor dejó transcurrir más de 10 años sin interponer la acción desde cuando el Fondo Nacional del Ahorro varió las condiciones del contrato de mutuo, habiendo comunicado ese cambio al señor José Ignacio Pantoja, primero mediante un comunicado y después con los correspondientes recibos mensuales de cobro de la obligación, todo lo cual indica que no ha tenido urgencia de que se amparen los derechos fundamentales que alega y que ha dispuesto del tiempo suficiente para iniciar con el mismo fin la acción ordinaria civil, que es idónea y eficaz para lograr ese propósito en esta controversia que es de naturaleza meramente legal.

* Impugnación

El señor José Ignacio Pantoja impugnó el fallo de primera instancia por estar en desacuerdo con él, reiterando al juez de segunda instancia sus peticiones iniciales.

Enfatiza que el Fondo Nacional del Ahorro jamás le ha comunicado el contenido del oficio número P 065178 del 7 de junio de 2002 y que, por consiguiente, tampoco el cambio de condiciones del crédito de vivienda de interés social.

Afirma que la decisión del Fondo de alterar las condiciones iniciales de ese crédito aumentando el número de cuotas y capitalizando intereses bajo el sistema de amortización UVR representa una decisión objetivamente desfavorable a sus intereses económicos, pues de lo contrario la Corte Constitucional no hubiera ordenado en varios fallos de tutela el restablecimiento de los créditos a las condiciones inicialmente pactadas, sin capitalización de intereses.

Considera que el Fondo y el juez de primera instancia han debido tener en cuenta lo dispuesto en el “artículo 114 de la Ley 1395 de 2010”.

2. Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Superior de Pasto, Sala Civil Familia, en sentencia del 3 de mayo de 2011, resolvió confirmar la de primera instancia en consideración a que el accionante no agotó la vía gubernativa, ni demostró la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio.

III. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente:

* Copias de los recibos de pago números 2011012152001226 036619 y 2010122252001227 036636 correspondientes al crédito 1298422503, expedidos por el Fondo Nacional del Ahorro (folios 8 y 9).

* Copia de la escritura pública número 6727 del 22 de diciembre de 1997 (folios 10 y 15).

* Copia de la comunicación P. 065178 del 7 de junio de 2002, dirigida por el Presidente del Fondo Nacional del Ahorro al señor José Ignacio Pantoja (folios 41 y 42).

* Copia del estado de cuenta correspondiente al crédito 1298422503, cuyo deudor es el señor José Ignacio Pantoja, expedido por el Fondo Nacional del Ahorro (folios 43 a 46).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno, de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala de Revisión determinar (i) si la acción de tutela es procedente cuando lo que se reclama es la protección del derecho al debido proceso por la variación unilateral que hace el Fondo Nacional del Ahorro de las condiciones iniciales de un crédito de vivienda. En caso de considerarla procedente, (ii) la Corte analizará si dicho fondo vulnera los derechos fundamentales de una persona, en especial el debido proceso, cuando esa modificación unilateral de las condiciones de un crédito hipotecario pactadas originalmente se hace sin que medie el consentimiento del deudor y con la finalidad de adecuar la obligación adquirida a la Ley 546 de 1999 y a las circulares de la Superintendencia Financiera.

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 y la inexistencia de otro medio de defensa judicial en los casos en los que el Fondo Nacional del Ahorro ha cambiado las condiciones iniciales de un crédito hipotecario, al red denominarlo de pesos a UVR; (ii) las variaciones realizadas por el Fondo Nacional del Ahorro a los contratos de mutuo hipotecario sin el consentimiento del deudor . Con base en ello (iii) la Sala procederá al análisis del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada.

3. La inoponibilidad del principio de inmediatez como requisito de procedibilidad y la inexistencia de otro medio de defensa judicial en los casos en los que el Fondo Nacional del Ahorro ha cambiado las condiciones iniciales de un crédito hipotecario, al red denominarlo de pesos a UVR. Reiteración de jurisprudencia

3.1. La Corte Constitucional, en Sentencia C-543 de 1992, mediante la cual declaró la inexecutable del 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 pusieran fin a un proceso, precisó que la inmediatez y la subsidiaridad son dos características esenciales de dicha acción, que limitan su procedencia únicamente a la solución oportuna de casos en los que sea urgente la intervención del juez constitucional para “guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza”.

Por su parte, el artículo 86 de la Constitución 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 lo anterior esta Corporación ha precisado que, en virtud de la naturaleza cautelar de la acción de tutela y pese a no existir un término de caducidad expresamente señalado en la Constitución o en la ley, debe ser presentada en un término oportuno, justo y razonable, “dentro del cual se presume que la afectación del derecho fundamental es inminente y realmente produce un daño palpable”¹. Ese “plazo razonable” es consustancial a las regulaciones procedimentales de la acción de tutela y determina en gran medida el campo de acción del juez de tutela, ya que su orden debe estar respaldada por la urgencia e inmediatez, “en presencia de las cuales la Constitución lo autoriza a modificar una situación de hecho a través de un proceso sumario y expedito en el tiempo. (...) Incluso, la real configuración de una trasgresión a los derechos fundamentales se pone en duda cuando la demanda de tutela se interpone en un momento demasiado alejado de la ocurrencia del hecho que supuestamente la generó”².

De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la exigencia de dicho término además se justifica porque se impide el uso de la acción de tutela como medio para simular la propia negligencia o como elemento que atente contra los derechos e intereses de terceros interesados³ y los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica⁴.

No obstante, la Corte Constitucional, al referirse específicamente a los casos en los cuales se reprocha la actuación del Fondo Nacional del Ahorro, consistente en la variación unilateral de las condiciones iniciales del crédito, dada la redominación de la obligación de pesos a UVR, ha sostenido reiteradamente que el principio de inmediatez es inoponible como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, ya que el tiempo transcurrido desde la modificación al contrato de mutuo no subsana la violación al debido proceso⁵.

Asimismo, esta Corporación ha aclarado que el hecho de que el deudor haya continuado pagando las cuotas no significa de manera alguna que aceptó tácitamente la variación unilateral de las condiciones del préstamo, puesto que, si la persona opta por continuar cancelando las cuotas bajo el nuevo sistema de amortización impuesto por el Fondo Nacional

de Ahorro, lo hace porque es “esa la alternativa menos gravosa a sus intereses de acceder a una vivienda. De ahí, que no pueda predicarse un desinterés (...) ante las modificaciones contractuales sino un desconocimiento de sus derechos frente a la entidad financiera en un caso que como el estudiado demanda ciertas nociones técnicas”⁶.

3.2. Ahora bien, el artículo 86 de la Constitución Política dispone:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” (Negrilla fuera del texto original).

Por otro lado, el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)” (Negrilla fuera del texto original).

Bajo este derrotero, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela obedece al principio de subsidiariedad, “es decir: no constituye un mecanismo de defensa judicial alternativo o supletorio de los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho; no puede ser empleada para revivir oportunidades procesales vencidas como consecuencia de la inactividad injustificada del interesado; y, no constituye un último medio judicial para alegar la vulneración o afectación de un derecho”⁷.

Sin embargo, esta Corporación ha admitido de forma excepcional la procedencia de la acción de tutela aun cuando el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos de defensa judicial: (i) cuando se presenta la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa, se constate que éste no es idóneo ni eficaz para garantizar la protección de los derechos amenazados o vulnerados⁸.

Lo anterior significa que es el juez de tutela quien debe evaluar si el otro medio de defensa judicial brinda la protección inmediata que exige el derecho amenazado o vulnerado. Dicha idoneidad y suficiencia, de acuerdo con la Corte, “debe ser analizada en cada caso concreto, para lo cual es indispensable que los otros medios de defensa judicial, ‘proporcionen el mismo grado de protección que se obtendría mediante el empleo de la acción de tutela, es decir, que sean tan sencillos, rápidos y efectivos como ésta para lograr la protección de los derechos fundamentales lesionados o amenazados’ (Sentencia T-021 de 2005)”⁹.

En este contexto, la Corte Constitucional, al estudiar casos en que el Fondo Nacional del Ahorro varía unilateralmente las condiciones iniciales de los créditos hipotecarios de vivienda, ha precisado que no existe otro medio de defensa idóneo para la protección de los derechos fundamentales en juego y que, por lo tanto, la acción de tutela es procedente, ya que “no se puede obligar a la parte deudora a iniciar un proceso con miras a establecer cuáles eran las condiciones pactadas, cuando no ha intervenido en su modificación, habida cuenta que es el Fondo Nacional del Ahorro el interesado en el asunto”¹⁰.

3.3. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en no acoger los argumentos expuestos por el Fondo Nacional del Ahorro sobre la improcedencia de la acción tutela por existir otro medio de defensa judicial y/o por falta de inmediatez en la interposición, lo cual permite concluir que la acción de tutela es el medio adecuado para proteger los derechos de los afectados por los cambios unilaterales e inconsultos del Fondo en los contratos de mutuo hipotecario.

4. Las variaciones realizadas por el Fondo Nacional del Ahorro a los contratos de mutuo hipotecario sin el consentimiento del deudor. Reiteración de jurisprudencia

“3.1 La buena fe, el respeto de los actos propios, y la modificación unilateral de los contratos: En casos precedentes análogos a los presentes, 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 recientemente consideró lo siguiente:

‘3. Principio de buena fe y respeto de los actos propios. Deber del Fondo Nacional de Ahorro de contar con la aprobación de los deudores para modificar las condiciones de los créditos que ha otorgado.

‘El principio de buena fe, comprometido en las tutelas que se revisan, está consagrado en el artículo 83 de la Carta Política en los siguientes términos: ‘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 aquellos adelanten ante éstas’. De allí que haya señalado esta Corporación que la aplicación de este principio no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

‘La buena fe implica la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento, la credibilidad de las partes y el efecto vinculante de los actos¹².

‘Así pues, la alteración unilateral de los términos contractuales causada por alguna de las partes, desconoce el principio de buena fe y el respeto a los actos propios, es decir, el desconocimiento de la máxima según la cual a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos, cuando no obedece a una conducta legítima¹³’¹⁴.” (Subrayas fuera de texto original).

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

“De la doctrina vigente sobre este tema se concluye 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 pesos¹⁵.” (Subrayas fuera de texto).

4.2. Bajo este derrotero, la Corte Constitucional ha señalado algunas reglas que se deben tener en cuenta en los casos en que el Fondo Nacional del Ahorro altere las condiciones previamente establecidas con los deudores en los créditos de vivienda, a saber:

“Con ocasión de la revisión de las decisiones de instancia proferidas por los jueces de tutela, en múltiples oportunidades, esta Corporación se ha pronunciado sobre la actuación del Fondo Nacional del Ahorro que en el marco de la Ley 546 de 1999 ha modificado unilateralmente las condiciones iniciales estipuladas en los contratos de mutuo¹⁶, para adquisición de vivienda, lo que ha permitido, consolidar la jurisprudencia aplicable cuando se presenten casos similares. Sobre el particular se han establecido las siguientes reglas¹⁷:

‘(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 propio’ (Sentencia T-207 de 2006).”¹⁸

4.3. Así las cosas, según la jurisprudencia de esta Corporación: (i) no es suficiente con la

notificación que hace la entidad financiera al deudor informando el cambio de las condiciones del contrato de mutuo e indicándole la redenominación del crédito, el nuevo sistema de amortización y la extensión de los plazos, ya que la falta de consentimiento del deudor vulnera los principios de la buena fe, así como el derecho al debido proceso; (ii) lo indicado para las entidades financieras es informar “al obligado con antelación, de forma clara, precisa y comprensible, sobre la variación de las condiciones iniciales del contrato de mutuo, que son necesarias para adaptar la obligación a las nuevas condiciones legales, para que de esta manera el deudor pueda manifestar su anuencia, o por el contrario oponerse a la decisión adoptada, presentando reclamos o los recursos a los que haya lugar, es decir, debe permitírsele interactuar en la toma de la decisión”¹⁹.

No obstante, la Corte ha aclarado que, de no contarse con la aquiescencia del deudor para la realización de las modificaciones en el contrato de mutuo, la entidad financiera tiene la posibilidad de acudir al juez competente para dirimir el conflicto contractual²⁰.

5. Análisis del caso concreto

5.1. Teniendo en cuenta las normas y la jurisprudencia constitucional analizadas en acápites anteriores, así como las pruebas que contiene la actuación, la Sala entra a examinar si en este caso procede la acción de tutela instaurada por el señor José Ignacio Pantoja y, de ser así, si la entidad demandada le está vulnerando sus derechos fundamentales.

5.2. En efecto, el señor José Ignacio Pantoja pide el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la vivienda digna, que considera están siendo vulnerados por el Fondo Nacional del Ahorro, en razón de que dicha entidad, en el año 2000, decidió unilateralmente variar las condiciones de un contrato de mutuo para vivienda, garantizado con hipoteca, pactado inicialmente en el año 1997 en pesos y a un plazo fijo de 180 cuotas mensuales, al “sistema cíclico decreciente en UVR, sin brindarle la oportunidad de conocer el sistema, de elegir otras opciones en sistemas de amortización existentes, sin oportunidad de oponerme por las implicaciones del cambio que a largo plazo se ha constituido en una grave afectación a mi patrimonio”.

El accionante pide también que se restablezca el crédito número 1298422503 a las condiciones pactadas inicialmente, o sea, en pesos, a un plazo de 180 cuotas y sin capitalización de intereses.

Precisa que, según la escritura pública que contiene el contrato de mutuo civil, garantizado con hipoteca, desembolsado el 13 de abril de 1998, las partes acordaron un sistema de amortización en pesos denominado técnicamente “Gradiente Geométrico Escalonado en pesos” y cuotas crecientes en pesos, el cual podía ser modificado por la Junta Directiva del Fondo en cuanto a las tasas de interés y a las condiciones económicas.

Aclara que la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante oficio del 14 de julio de 2000, requirió al Fondo para que ajustara los sistemas de amortización de los créditos para vivienda a los parámetros establecidos en la Ley 546 de 1999, manifestándole también que el sistema escalera en pesos contenía implícitamente la capitalización de intereses, que estaba prohibida por la ley de vivienda.

Agrega que el Fondo lo que hizo fue red denominar el crédito del señor José Ignacio Pantoja a un sistema de amortización debidamente aprobado por la Superintendencia Financiera de Colombia, haciéndoselo saber por comunicación de la Presidencia de fecha 7 de junio de 2002 y por el envío mensual de la factura, que explica las condiciones de amortización del crédito, los intereses, las cuotas en mora, etc.

El Juzgado Segundo de Menores de Pasto, en la sentencia de primera instancia, decidió acoger los argumentos de la parte accionada y negó la tutela impetrada por falta de subsidiaridad e inmediatez.

Por su parte, el Tribunal Superior de Pasto, Sala Civil Familia, resolvió confirmar el fallo impugnado, agregando que el accionante no agotó la vía gubernativa.

5.3. Pues bien, la Sala constata que, según la copia de la escritura pública número 6727, de fecha 22 de diciembre de 1997, José Ignacio Pantoja y Antilde Esquivel Calle compraron a la Sociedad Nuevo Horizontes, el derecho de dominio y posesión de una vivienda mínima de interés social, ubicada en el municipio de Pasto, por un precio de \$17.600.000, de los cuales \$14.086.660 pagó con un crédito hipotecario que le hizo el Fondo Nacional del Ahorro para amortizar “en un término inicial de 15 años y en 180 cuotas mensuales sucesivas. Las cuotas mensuales se establecerán de acuerdo con las condiciones fijadas por el FONDO en sus respectivas resoluciones, incrementadas en un veinte por ciento (20%) anual en relación con el año inmediatamente anterior”.

De acuerdo con la copia del estado de cuenta del crédito “UVR número 1298422503”, del cual es deudor José Ignacio Pantoja, expedido por el Fondo Nacional del Ahorro el 14 de marzo de 2011, el sistema de amortización es cíclico decreciente, con fecha de apertura del 13 de abril de 1998 y con vencimiento el 15 de julio de 2020, con un salto total para la fecha de expedición de \$13.973.275,95.

Es decir, que para esa fecha el Fondo ya había variado sustancialmente las condiciones del contrato de mutuo original, especialmente en cuanto al sistema de amortización y al plazo que aumentó de 15 a más de 22 años, todo ello sin el consentimiento previo del deudor.

Obra la copia de la comunicación escrita P. 065178 del 7 de junio de 2002, enviada a José Ignacio Pantoja por el Presidente del Fondo Nacional del Ahorro, mediante la cual le informa el cambio realizado por el Fondo al crédito original del sistema en pesos IPC al de cuota decreciente en UVR cíclica por períodos anuales; que el saldo reliquidado de la deuda en esa fecha era de \$17.158.227; y que debía pagar la próxima cuota el 26 de junio de 2002.

Dicha comunicación indica que el Fondo se limitó a darle una información posterior al deudor sobre las características del nuevo sistema de amortización obligatorio que regía hacia el futuro.

5.4. Ahora bien, cierto es que la acción de tutela fue presentada el 8 de marzo de 2011²¹. Esto es, que desde el cambio de las condiciones del contrato de mutuo con hipoteca hasta la interposición de la acción de tutela transcurrieron 9 años, lo cual sugiere, en principio, que no es un plazo razonable para presentar la acción de tutela.

Sin embargo, como ya se analizó con amplitud, esta Corporación ha reiterado “(...) la inoponibilidad del principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela en los casos en los cuales se reprocha la actuación del Fondo Nacional del Ahorro, consistente en la variación unilateral de las condiciones iniciales del crédito, de pesos a Unidades de Valor Real UVR, al sostener que, el tiempo transcurrido desde la modificación al contrato de mutuo no subsana la violación al debido proceso. Se ha manifestado igualmente, que el hecho de que el actor haya continuado pagando las cuotas no significa de manera alguna 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 vivienda. Es por ello que no puede hablarse de un desinterés del actor frente a las modificaciones contractuales, sino del desconocimiento de sus derechos (...)22”.

Asimismo, la Corte ha dicho que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo en casos semejantes al que se está analizando, porque “no puede obligarse al deudor hipotecario a iniciar un proceso tendiente a establecer cuáles eran las condiciones pactadas inicialmente, cuando no intervino en la modificación de las mismas, pues es el Fondo Nacional del Ahorro el interesado en el asunto23. Variación unilateral de las condiciones del contrato de mutuo para adquisición de vivienda (aumento excesivo en el plazo estipulado o en la cuota mensual) que vulnera el derecho fundamental al debido proceso y el principio de buena fe (...)”24.

Siguiendo esta línea de pensamiento y habida consideración de que el caso objeto de estudio se relaciona precisamente con un deudor de crédito hipotecario para vivienda social, desembolsado en marzo de 1998, a quien el Fondo Nacional del Ahorro, en forma unilateral y sin contar con el asentimiento del señor José Ignacio Pantoja, varió las condiciones iniciales del contrato de mutuo en pesos, plazo a 15 años y 180 cuotas mensuales sucesivas, a otro denominado “Cuota Decreciente Mensualmente en UVR Cíclica por Períodos Anuales”, con vencimiento el 15 de julio de 2020, la Sala concluye que no es oponible el principio de inmediatez y que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de defensa de los derechos fundamentales que resultan afectados.

5.5. Por otra parte, como ya se señaló las copias de la escritura pública número 6727, de fecha 22 de diciembre de 1997, del estado de cuenta del crédito número 1298422503 y del oficio P. 065178 del 7 de julio de 2002, demuestran que: (i) el Fondo Nacional del Ahorro varió las condiciones esenciales del contrato de mutuo original para adquisición de vivienda de interés social, especialmente el plazo y la modalidad del sistema de amortización; (iii) el Fondo realizó esa variación de manera unilateral y sin previa información clara y precisa al deudor; y (iv) éste no ha dado su consentimiento para esas modificaciones.

De tales hechos la Sala concluye que el Fondo Nacional del Ahorro, abusando de su posición dominante con relación al deudor, ha violado el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 Superior, en sus dimensiones de confianza legítima y respeto por el acto propio, y

que, por consiguiente, le está vulnerando al accionante el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser tutelado, previa revocatoria de la sentencia que se revisa.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta 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 de Pasto, Sala Civil Familia, el 3 de mayo de 2011. En su lugar, CONCEDER, por las razones y en los términos de esta sentencia, el amparo del derecho fundamental al debido proceso del señor José Ignacio Pantoja, 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 5 días siguientes a la notificación de esta providencia, restablezca las condiciones iniciales del crédito hipotecario otorgado al señor José Ignacio Pantoja, en pesos y a un plazo total de 15 años y 180 cuotas; (ii) cumplido lo anterior y dentro de los 15 días siguientes, suministrar al deudor José Ignacio Pantoja 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 del deudor. 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.

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.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-265 de 2009.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-158 de 2006.

3 Corte Constitucional, Sentencias SU-691 de 1999, T-905 de 2006, T-808 de 2007, T-594 de 2008 y T-743 de 2008.

4 Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-844 de 2008 y T-865 de 2010.

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

6 Corte Constitucional, Sentencias T-419 de 2006, T-1063 de 2006 y T-276 de 2008, entre otras.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 2007.

8 Corte Constitucional, Sentencias T-315 de 2000, T-626 de 2000, T-822 de 2002, T-972 de 2005, T-989 de 2008 y T-180 de 2009, entre otras.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-796 de 2006.

10 Corte Constitucional Sentencia T-1250 de 2005. En el mismo sentido Sentencias T-276 de 2008 y T-865 de 2010, entre otras.

11 Corte Constitucional, Sentencias T-822 de 2003 ; T-357 y T-793 de 2004 ; T-212, T-611,

T-626, T-652, T-1092 y T-1250 de 2005 ; T-207, T-391 y 419 de 2006 ; T-276 y T-823 de 2008 ; T-620 y 865 de 2010, entre otras.

12 “Ver Sentencia T-141 de 2004. Cita ésta a su vez la Sentencia T-475 de 1992”.

13 “Sentencia T-793 de 2004”.

14 “Sentencia T- 611 de 2005”.

15 “Sentencia T-611 de 2005”.

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

18 Corte Constitucional, Sentencia T-276 de 2008.

19 Ibidem.

20 Corte Constitucional, Sentencias T-419 de 2006 y T-276 de 2008, entre otras.

21 Folio 7, cuaderno de tutela.

22 “Corte Constitucional, Sentencia T-276 de 2008”.

23 “Corte Constitucional, Sentencia T-1250 de 2005”.

24 Corte Constitucional, Sentencia T-276 de 2008.