

Sentencia T-768/12

ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-
Reiteración de jurisprudencia

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... 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... 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 por parte de la entidad financiera.

ENTIDAD FINANCIERA-Requisitos de validez para modificación de créditos de vivienda

Que el actor haya seguido pagando las cuotas no implica aquiescencia hacia el cambio de las cláusulas del crédito, alteración gravosa para el deudor que continúa perpetrándose. En tal sentido, cabe recordar: “(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.”

ACCION DE TUTELA-Mecanismo subsidiario

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Naturaleza jurídica

CAMBIO UNILATERAL DE CONDICIONES DE CREDITO DE VIVIENDA-Vulneración del derecho fundamental al debido proceso, principio de buena fe y respeto por los actos propios

Referencia: expediente T-3489994

Acción de tutela instaurada por Ana Dolores Valencia de Asprilla contra el Fondo Nacional del Ahorro.

Procedencia: Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali.

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Julio Estrada, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, dentro de la

acción de tutela promovida por Ana Dolores Valencia de Asprilla, contra el Fondo Nacional del Ahorro, en adelante FNA, aduciendo vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la confianza legítima, a la buena fe y al debido proceso.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión efectuada por el citado Juzgado, en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2° de la Constitución Política, y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

Expone la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla que en abril de 1998, celebró con el FNA un contrato de mutuo con garantía hipotecaria, por valor de \$15.075.260, pagaderos en 192 cuotas mensuales sucesivas, por un término de dieciséis 16 años e incrementos del 20% en relación con el año inmediatamente anterior. Se estableció que ese plazo inicial podía variar, pero “será determinable teniendo en cuenta la tasa de interés variable, la cuota asignada al crédito”.

Señala que el FNA, invocando la aplicación de la Ley 546 de 1999, modificó unilateralmente las condiciones del referido crédito, variando la obligación inicialmente pactada en pesos al “modelo de amortización cuota decreciente mensualmente en UVR cíclica por periodos anuales, por ser este más parecido y que mejor se ajusta al ingreso de la mayoría de nuestros deudores”.

Considera que con la decisión adoptada, la accionada abusó de su posición dominante, ya que se incrementó el plazo de amortización pactado en 87 cuotas, equivalentes a siete años más de deuda, yendo en contravía de sus intereses económicos, toda vez que diariamente se aumenta el valor a pagar.

Alega haber presentado varios derechos de petición a la entidad accionada, solicitando una explicación y con el fin de revertir dicha medida, obteniendo respuestas negativas y sin

solución a lo pretendido.

Con fundamento en las circunstancias descritas y en atención a la jurisprudencia constitucional, solicita al juez de tutela ordenar a la demandada regresar su crédito a las condiciones inicialmente pactadas.

B. Respuesta del Fondo Nacional del Ahorro.

Este Fondo contestó, mediante apoderada, confirmando que a la actora se le otorgó un crédito en 1998, en las mismas condiciones antes expuestas, pero la apoderada pidió declarar improcedente la acción, por las siguientes razones:

Inicialmente, recordó que el FNA es una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero, del orden nacional, por lo que se sujeta a la Ley 432 de 1998, reglamentada por el Decreto 1453 de 1998 y está sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

Por lo anterior, precisó que dicha Superintendencia, mediante comunicación de julio 14 de 2000, les manifestó que el sistema escalera en pesos, sometido a consideración, contenía “implícitamente la capitalización de intereses, expresamente prohibida por la ley de vivienda”, motivo por el cual los requirió para ajustar los sistemas de amortización a los parámetros establecidos en la Ley 546 de 1999.

Frente a los hechos de la demanda, indicó que efectivamente el FNA otorgó a la accionante un crédito hipotecario por valor de \$15.075.260, desembolsado en abril 22 de 1998, cuyas condiciones pactadas eran la aplicación de un sistema de amortización en pesos, denominado “gradiente geométrico escalonado en pesos”. No obstante, señaló que al entrar en vigencia la Ley 546 de 1999, debieron red denominar los créditos de sus afiliados de pesos a UVR, lo cual no obedeció a una decisión caprichosa sino a un análisis financiero complejo que favoreciera los intereses de los afiliados.

Igualmente, adujo que la entidad realizó dicho cambio con base en la facultad otorgada dentro del contrato de mutuo, en el cual se acordó “variar las condiciones de amortización del crédito modificando como consecuencia de ello el valor de las cuotas mensuales a fin de adecuarlas a las nuevas condiciones, decisión que será comunicada por la entidad al deudor

por cualquier medio". Advirtió que la forma de comunicación directa entre las partes es la factura que mes a mes se envía, que indica el número del crédito, el sistema de amortización, plazo total, cuota actual, cuotas en mora, intereses corrientes o moratorios etc., con el cual el afiliado se entera del cambio de amortización realizado.

Señaló que se trata de una controversia contractual de tipo civil, por lo que la actora cuenta con otros medios de defensa judicial, lo que hace improcedente la acción de tutela, más aún cuando no se configura ningún perjuicio irremediable.

También refirió el incumplimiento del requisito de inmediatez pues, en su concepto, la peticionaria invocó la protección a sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos hace más de ocho años.

C. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, mediante fallo de abril 10 de 2012, denegó el amparo solicitado, al estimar improcedente la acción bajo estudio, que no posee una real relevancia constitucional, en la medida en que se trata de una controversia contractual que escapa de la competencia del juez de tutela y tiene otro medio judicial. También adujo que la actora incumplió el presupuesto de procedibilidad de la inmediatez, toda vez que las situaciones que expone datan de hace más de ocho años (fs. 44 a 51 cd. inicial).

D. Impugnación.

En abril 23 de 2012 la demandante impugnó, reiterando su inconformidad hacia la decisión del FNA, por haber sido adoptada unilateralmente y sin información previa, pero el a quo, mediante auto de abril 23 de 2012, expresó que el recurso se interpuso de manera extemporánea, ya que al notificarse en abril 13, solo contaba hasta el 18 del mismo mes para expresarse (fs. 54 a 59 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar las actuaciones referidas, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la

Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

La Sala establecerá si el FNA ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, al modificar unilateralmente y sin su consentimiento las condiciones de un crédito de vivienda, inicialmente pactado en pesos, pero reliquidado en Unidades de Valor Real, UVR.

Con el fin de solucionar el problema jurídico, se reiterará la jurisprudencia sobre (i) los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela; (ii) la naturaleza jurídica del FNA; (iii) si unas modificaciones unilateralmente impuestas y no comunicadas sobre las condiciones de un crédito de vivienda, conllevan desconocimiento del principio de buena fe, el respeto por los actos propios y el derecho al debido proceso; (iv) finalmente, será resuelto el caso concreto.

Tercera. Análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción.

Antes de abordar de fondo el problema jurídico planteado, es necesario precisar si en la presente acción concurren requisitos de procedibilidad, como la inmediatez y la subsidiaridad, a partir de que el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela tiene por objeto reclamar ante los jueces “la protección inmediata” de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, pero solo procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, salvo que se utilice “como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.1. Pese a no estar fijado un lapso en la Constitución ni en la ley¹ para que se pueda incoar una acción de tutela, jurisprudencialmente ha sido desarrollado el principio de inmediatez, según el cual ha de acudir al amparo constitucional dentro de un tiempo razonable y proporcionado, contado a partir del momento en que se produce la vulneración o amenaza al derecho, pues si hay una real afectación o riesgo, lo sensato es reaccionar de manera diligente y célere, en procura de contrarrestar cuanto antes el quebrantamiento².

Sin embargo, no se ha indicado un término fijo, por las connotaciones propias de cada situación; por ejemplo, cuando han sido reprochadas otras actuaciones del FNA por la

variación unilateral de las condiciones iniciales de un crédito, se ha sostenido que el tiempo transcurrido desde la modificación al contrato de mutuo no subsana la violación ius fundamental que se hubiere causado³:

“... la Corte debe advertir que el tiempo que ha transcurrido desde la notificación en el 2002 de las modificaciones al contrato de mutuo no subsana la violación del debido proceso, en tanto que el hecho de que la accionante haya continuado pagando las cuotas no significa de manera alguna que hubiera aceptado tácitamente la variación unilateral en las condiciones del préstamo. En efecto, la accionante optó por continuar cancelando las cuotas bajo el nuevo sistema de amortización impuesto por el Fondo Nacional del Ahorro, aún cuando persistía la vulneración de su derecho al debido proceso pues era esa la alternativa menos gravosa a sus intereses de acceder a una vivienda. De ahí, que no pueda predicarse un desinterés de la accionada 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.”

“(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.”

3.3. Ahora bien, el ya referido artículo 86 de la carta política consagra la acción de tutela como un mecanismo de naturaleza subsidiaria para la protección de los derechos fundamentales que, como quedó referido en precedencia, “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”⁵; así, su finalidad no radica en ser alternativa ante otros medios jurisdiccionales, de modo que pueda utilizarse uno u otro, a discreción, o para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias.

Sin embargo, la existencia de otro medio judicial no convierte per se en improcedente la intervención del juez de tutela, debiendo tenerse en cuenta, primero, si se emplea como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; segundo, que la vía judicial con la que ordinariamente cuenta el interesado sea idónea, esto es, apta para obtener la expedita protección requerida, de modo que no resulte frustránea, por tardía⁶.

Cuarta. Naturaleza jurídica del FNA. Reiteración de jurisprudencia.

En virtud de la Ley 432 de 1998, el FNA se transformó en empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente.

De conformidad con esta normativa, el FNA tiene por objeto administrar eficientemente las cesantías de los trabajadores afiliados y contribuir a la solución de sus derechos a la vivienda digna y a la educación, con facilidades de crédito, en procura de una mejor calidad de vida.

La Corte Constitucional en sentencia C-625 de noviembre 4 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, al pronunciarse sobre la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 432 de 1998, precisó que “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”⁷.

De tal manera, se aclaró también que aunque el FNA ejerce funciones propias de un administrador de fondo de pensiones y cesantías y de un establecimiento de crédito y de vivienda, no es ninguno de ellos, puntualizando al respecto que distinguirse de un establecimientos de crédito tiene efectos prácticos, ya que no todas las disposiciones de la Ley 546 de 1999 le resultan aplicables.

En el mismo sentido, en sentencia T-822 de septiembre 18 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se estimó que el FNA no puede catalogarse como un establecimiento de crédito, debido a que la Ley 546 de 1999 estatuyó (no está en negrilla en el original):

“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.”

Ahora bien, la Ley 489 de 1998 estableció en su artículo 93 que los actos de las empresas industriales y comerciales del Estado, en el desarrollo de su actividad propia, industrial o

comercial o de gestión económica, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado. En consecuencia, para la asignación de créditos a los particulares afiliados al FNA, se suscriben contratos de mutuo, que se regirán por los principios generales consagrados en los Códigos Civil y de Comercio y a la regulación específica para créditos de vivienda, de la ley 546 de 1999.

También se ha indicado que aunque la actividad del FNA 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 igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad y buena fe.

Quinta. Las variaciones unilaterales realizadas respecto de las condiciones de un crédito de vivienda, atentan contra el derecho fundamental al debido proceso, el principio de buena fe y el respeto por los actos propios.

En repetidas ocasiones, esta Corte se ha referido a la afectación, a causa de una decisión unilateral, de los derechos a la información y al debido proceso, al igual que a los principios de buena fe y respeto de los actos propios.

Así, en la sentencia T-822 de septiembre 18 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se pronunció sobre cinco acciones de tutela incoadas contra el FNA, cuyo aspecto común era el cambio unilateral de las condiciones de los créditos de vivienda, que habiendo sido inicialmente pactados en pesos, fueron convertidos al sistema UVR, aduciendo el cambio normativo y las indicaciones de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera).

En esa oportunidad, se concluyó que el FNA estaba facultado para convertir los créditos inicialmente denominados en moneda legal al sistema UVR. Empero, advirtió el deber de informar a todos sus deudores de créditos de vivienda el procedimiento de reliquidación y redenominación, con el fin de garantizarles el principio de publicidad y su derecho fundamental al debido proceso, por cuanto imponerles una variación en las condiciones del crédito sin brindarles información, hace nugatorio su derecho a oponerse, reclamar,

presentar pruebas e impugnar. Así se lee en el citado fallo T-822 de 2003:

“... el Fondo Nacional del Ahorro está en la obligación de informar a sus deudores de vivienda todos y cada uno de los pasos dentro de los procedimientos de reliquidación y 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... no es dar una simple información escrita, notificándole al deudor que ha tomado unilateralmente la decisión de reliquidar y redenominar 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 14 del Código Contencioso Administrativo), pida pruebas (artículo 34 ibidem), exprese sus opiniones (artículo 35 ibidem) y si surgen controversias, defina la Superintendencia Bancaria porque así lo ordenó la Corte Constitucional al definir, en forma condicional, la constitucionalidad del artículo 20 de la ley 546 de 1999, en la sentencia C-955 de 2000.”

Recuérdese que el artículo 83 de la Constitución Política señala que las actuaciones de los particulares y de las autoridades deben ceñirse a los postulados de la buena fe, que se presumirá en todas las actuaciones que aquellos adelanten ante éstas. En tal medida, la aplicación del principio de buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo, hasta su extinción.

Incorporado al principio de buena fe, se encuentra el respeto hacia los actos propios, en la medida en que la entidad en el momento de otorgar el crédito, lo hizo teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada uno de sus deudores, quienes confiaban razonablemente en que las disposiciones acordadas se mantendrían durante todo el tiempo de la obligación, por lo tanto, si dichas condiciones son alteradas de forma unilateral e inconsulta, se configura

una violación a su derecho fundamental al debido proceso.

Esta posición ha sido reiterada en diversos pronunciamientos de esta Corte⁸:

“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 del Ahorro de contar con la aprobación de los deudores para modificar las condiciones de los créditos que ha otorgado.

... ..

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 actos⁹.

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 legítima¹⁰.”

No es suficiente una simple información escrita donde se notifique al deudor la decisión unilateral de reliquidar y red denominar su préstamo, pues con fundamento en el principio antes visto, el crédito para adquisición de vivienda fue otorgado teniendo en cuenta las condiciones económicas del afiliado. Por ello, no es razonable que varíen unilateralmente las

iniciales y se impongan otras, que no consulten la voluntad ni la realidad económica del deudor.

En ese sentido, el fallo T-1092 de octubre 26 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, precisó que es deber de los acreedores concertar con los deudores la aprobación de los cambios sobre las condiciones originalmente pactadas:

“El accionante confió en que las condiciones pactadas al momento de suscribir el crédito de vivienda con el F.N.A., se mantendrían hasta la cancelación total del mismo. Sin embargo, la entidad accionada justificando su conducta en la necesidad de adecuar dicha obligación a lo dispuesto por la Ley de Vivienda y a lo ordenado por la Superintendencia Bancaria, y abusando igualmente de su posición dominante, modificó las condiciones inicialmente pactadas, sin consultar dichos cambios con el tutelante, 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 la misma hubiere dispuesto un procedimiento para que el actor hubiere dado a conocer su voluntad acerca de los cambios ocurridos.”

Puede reafirmarse entonces que modificar de manera inconsulta las condiciones pactadas inicialmente con los deudores, respecto de créditos otorgados para la adquisición de vivienda, (i) afecta de manera flagrante el derecho al debido proceso y (ii) denota un abuso de la posición dominante, por cuanto debió consultar previamente la alteración de las condiciones, máxime cuando existen diversas opciones financieras que permiten conservar los créditos en pesos.

Sexta. Análisis del caso concreto.

El FNA, con el objeto de adecuar sus sistemas de amortización a la Ley 546 de 1999 y a las directrices emitidas por la entonces Superintendencia Bancaria, varió las condiciones de los contratos de mutuo para adquisición de vivienda.

6.1. En casos como el analizado, ha sostenido esta corporación que la acción de tutela es procedente, habida cuenta que no puede obligarse al deudor hipotecario a iniciar un proceso tendiente a establecer las condiciones pactadas inicialmente, cuando no intervino en la modificación de las mismas, siendo el FNA el autor de la variación unilateral de las

condiciones del contrato de mutuo para adquisición de vivienda¹¹, al aumentar el plazo acordado o la cuota mensual, con desdén por el proceso debido y la buena fe¹².

6.2. La señora Ana Dolores Valencia de Asprilla ha pedido amparo constitucional para sus derechos a la vivienda digna, la confianza legítima, la buena fe y el debido proceso, que se constata que el Fondo Nacional del Ahorro le está vulnerando, de manera continua y actual, lo que descarta la alegada desatención al principio de inmediatez, lo que ha ocurrido a partir de la decisión unilateralmente tomada por el FNA en el año 2000, de variar las condiciones de un contrato de mutuo para adquisición de vivienda, garantizado con hipoteca, pactado en 1998 en pesos y a un plazo fijo de 192 mensualidades, el cual fue incrementado a 279 cuotas mensuales, dentro del sistema cíclico decreciente en UVR.

Es decir, se amplió en siete años más el plazo, con un incremento de \$15.075.260 a \$21.000.811, sin brindarle la oportunidad de conocer el sistema o de oponerse por las implicaciones contra su patrimonio, ya que después de haber pagado 165 cuotas, en suma de \$23.962.200, aún está debiendo \$18.270.593, situación que considera injusta al convertírsele “en una deuda impagable” (f. 3 cd. inicial).

6.3. Como va a precisarse, la posición del FNA, expuesta por intermedio de apoderada, no puede tener acogida, ni en que se desconociere el principio de inmediatez por haber transcurrido varios años desde cuando se variaron las condiciones iniciales del contrato, ni en cuanto se quebrantase la subsidiaridad, al tratarse de una controversia civil y no mediar perjuicio irremediable.

Tampoco en que, según la escritura pública que contiene el contrato civil de mutuo, garantizado con hipoteca, desembolsado en abril 22 de 1998, acordándose el sistema técnico de amortización “gradiente geométrico escalonado en pesos”, la Junta Directiva del Fondo lo pudiese variar a su arbitrio, sobre las tasas de interés y el plazo, o porque la Superintendencia Bancaria de entonces, mediante oficio de julio 14 de 2000, requiriere al Fondo para ajustar los sistemas de amortización de los créditos para vivienda a los parámetros establecidos en la Ley 546 de 1999, censurando la implícita capitalización de intereses anterior, prohibida por la ley de vivienda (f. 30 ib.).

Que ello llevara al Fondo a modificar las condiciones del crédito de la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla, lo que le habría hecho saber mediante comunicación de la Presidencia

en junio 13 de 2002 y por el envío mensual de la factura, no suple que en ningún momento procuraran concertar el cambio.

6.4. En efecto, según la copia de la escritura pública N° 1695 de marzo 17 de 1998, Ana Dolores Valencia de Asprilla y Eusebio Enrique Asprilla Paz compraron el derecho de dominio y posesión de una vivienda de interés social, ubicada en Cali, por \$21.500.000, abonando \$14.926.000 con un crédito hipotecario otorgado por el Fondo Nacional del Ahorro, para amortizar “en un término inicial de diez y seis (16) años y en ciento noventa y dos cuotas (192) 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” (f. 15 ib.).

De acuerdo con la copia del estado de cuenta del crédito N° 3895954406, del cual es deudora la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla, expedido por el FNA, con “sistema de amortización cíclico decreciente”, en enero 11 de 2012 arrojaba como saldo \$18.270.593,49, denotando que el Fondo acreedor varió sustancialmente las condiciones del contrato original, en particular sobre el sistema de amortización y el plazo, que aumentó 87 cuotas equivalentes a 7 años más, todo ello sin el consentimiento previo de la deudora (f. 25 ib.).

Ciertamente, mediante la comunicación P 066381 de junio 13 de 2002, enviada por el Presidente del Fondo Nacional del Ahorro, le informan a Ana Valencia de Asprilla el cambio introducido al crédito original en pesos al de cuota decreciente en UVR, sobre la deuda entonces reliquidada a \$19.570.050, lo que confirma que el FNA se limitó a dar una información posterior a la deudora sobre las características del nuevo sistema de amortización que regía hacia el futuro (fs. 41 y 42 ib.).

6.5. La acción de tutela fue presentada en marzo 21 de 2012, esto es, casi una década después del cambio de condiciones, lo cual sugiere, prima facie, que no se procedió con inmediatez. Sin embargo, como ya se analizó con amplitud en la consideración 3.1. de este fallo (no está en negrilla en el texto original)¹³:

“... 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... 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... 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 por parte de la entidad financiera¹⁴.”

6.6. Sobre la subsidiariedad, en la misma sentencia T-276 de 2008, precitada, se indicó que “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... 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...”.

6.7. En síntesis, de la copia de la escritura pública N° 1695 de marzo 17 de 1998, del estado de cuenta del crédito N° 3895954406 y del oficio P 066381 de julio 13 de 2002, se infiere que el FNA varió unilateralmente y sin previa información clara y precisa ni consentimiento de la deudora, las condiciones esenciales del contrato de mutuo original para adquisición de vivienda, especialmente el plazo y el sistema de amortización, conculcando de tal manera el principio constitucional de buena fe y el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que, en concordancia con la jurisprudencia analizada en precedencia, al titular de un crédito de vivienda debe respetársele su confianza legítima, manteniendo las condiciones inicialmente pactadas en el contrato de mutuo y que en caso de una modificación, le asiste la posibilidad de debatir con el acreedor y oponerse a lo propuesto.

6.8. Con fundamento en todo lo anterior, esta Sala Sexta de Revisión revocará la sentencia proferida en abril 10 de 2012 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, que denegó el amparo solicitado por la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla.

En su lugar, protegerá los derechos fundamentales de la demandante a la vivienda digna y el debido proceso, al igual que la confianza legítima como manifestación del principio de buena fe.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido en abril 10 de 2012 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, que denegó el amparo solicitado por la señora Ana Valencia Asprilla contra el Fondo Nacional del Ahorro; en su lugar, se dispone TUTELAR los derechos de la demandante a la vivienda digna, la confianza legítima y el debido proceso.

Segundo.- ORDENAR al Fondo Nacional del Ahorro, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces que, si aún no lo ha efectuado, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca a las condiciones originalmente pactadas el crédito otorgado a la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla, verificando que no se haya incurrido en capitalización de intereses y tomando en cuenta todos los pagos que la deudora ha efectuado.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEXEI JULIO ESTRADA

A LA SENTENCIA T-768/12

CAMBIO UNILATERAL A LAS CONDICIONES DE CREDITO DE VIVIENDA-Si bien se ha reconocido una flexibilización en la exigencia del requisito de inmediatez, esto no implica un desconocimiento absoluto del mismo (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Término razonable para evitar al máximo vulneración de derecho fundamentales de terceros (Salvamento de voto)

Acción de tutela instaurada por Ana Dolores Valencia de Asprilla contra el Fondo Nacional del Ahorro.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por los miembros de la Sala, expreso que debo apartarme de la decisión acogida en esta oportunidad. De forma que con el propósito de exponer las razones de disidencia, a continuación realizaré un análisis sucinto de las particularidades del caso y de las consideraciones generales de la sentencia en cuestión.

i. Contenido de la sentencia.

A través del fallo objeto de análisis se realizó la revisión de la acción de tutela interpuesta por la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla, en contra del Fondo Nacional del Ahorro (en adelante FNA); en tanto alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, confianza legítima, debido proceso y buena fe, en virtud de la modificación unilateral a los términos y condiciones del contrato de mutuo suscrito entre las partes con el objeto de

que la accionante pudiera convertirse en propietaria de una vivienda.

La actora suscribió en abril de 1998 con el FNA, un contrato de mutuo con garantía hipotecaria; el cual, posteriormente fue modificado de forma unilateral por parte del FNA, invocando como sustento la aplicación de la ley 546 de 1999. Evidenciándose así una variación en la obligación suscrita entre las partes, que pasó de estar considerada en pesos, al modelo de amortización en Unidad de Valor Real (UVR). Dicha variación, alteró considerablemente el estado de su deuda, incrementando el número de cuotas en 87 mesadas más y el valor total de lo debido, en forma desproporcionada.

Por lo anterior, interpuso la presente acción de amparo, con el objeto de restablecer las condiciones inicialmente pactadas en el crédito, pues la entidad accionada nunca consultó a la actora antes de modificar las condiciones del contrato y con ello negó la oportunidad de controvertir dicha decisión.

Con el fin de resolver el problema jurídico en cuestión, la sentencia comienza por hacer un análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, para lo cual se enfoca principalmente en el requisito de inmediatez. En relación al primero de éstos, estima que se materializó su cumplimiento, en cuanto ha sido reconocido por esta Corporación que el principio de inmediatez no se ha instituido como un término fijo e invariable dentro del cual deba interponerse la acción de tutela, sino que es menester considerar las circunstancias propias en cada situación, para determinar un término o plazo razonable, dentro del cual ésta deba ser interpuesta. En consecuencia, se hizo referencia a la jurisprudencia de esta Corporación en los casos de variaciones unilaterales en las condiciones de un crédito, “el tiempo transcurrido desde la modificación al contrato de mutuo no subsana la violación ius-fundamental que se hubiere causado”¹⁵, pues ésta se perpetúa en el tiempo.

La sentencia prosiguió con el estudio del caso e hizo una breve reseña de la jurisprudencia reiterada de esta Corporación en relación con la naturaleza jurídica del FNA, el cual fue concebido por la ley como una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter especial. Por lo anterior, y en razón a su especialidad, goza con una posición dominante frente a sus usuarios, la cual exige que en su accionar tenga en cuenta los principios constitucionales de la función administrativa.

Finalmente, la Sala expone que el FNA estaba facultado para convertir los créditos

inicialmente fijados en moneda legal, al sistema UVR, pero que era su deber informar a sus usuarios, del proceso de reliquidación y redenominación del que sus créditos iban a ser objeto, con el fin de garantizar el principio de publicidad, debido proceso y el derecho de contradicción.

Por todo lo anterior, la Sala decide revocar las sentencias de instancia y en su lugar conceder el amparo deprecado, pues considera afectados los derechos fundamentales invocados por la actora y encuentra probado un abuso de la posición dominante por parte del FNA, en cuanto debió consultar, previamente a la alteración de las condiciones del crédito. En conclusión se ordenó restablecer las condiciones inicialmente pactadas en el contrato de mutuo existente entre la señora Ana Dolores Valencia de Asprilla y el FNA.

Motivos del Salvamento de Voto.

Una vez expuestos tanto los supuestos fácticos que dan surgimiento a la presente acción como las argumentaciones en las que se sustenta la providencia, debo manifestar que no comparto la decisión tomada, pues considero que en su lugar se debió declarar la improcedencia de la solicitud de amparo radicada por la ahora accionante. Lo anterior en razón a que si bien esta Corporación, en los casos de variaciones unilaterales a las condiciones de un crédito de vivienda, ha reconocido una flexibilización en la exigencia del requisito de inmediatez, esto no implica un desconocimiento absoluto del mismo.

En este sentido, no es posible desconocer los argumentos esbozados por esta misma Corporación, en innumerable jurisprudencia, relacionados con la especial trascendencia que tiene el principio de inmediatez en el procedimiento de amparo constitucional. A manera de ejemplo, en la sentencia T-584 de 2011, se señaló que:

“... la jurisprudencia constitucional ha señalado que si bien la acción de tutela no cuenta con un término de caducidad dentro del cual deba ser ejercida, la misma no puede solicitarse en cualquier momento sin atender la época en la que ocurrió la acción u omisión que origina la violación o amenaza de los derechos fundamentales de que se trate. Por tanto se ha exigido que la acción se promueva oportunamente, esto es, en un término razonable, después de la ocurrencia de los hechos que motivaron el agravio de los derechos, porque de otra forma se desvirtuaría el propósito mismo de la acción de tutela, cual es, como ya se indicó, proporcionar protección urgente o inmediata a los derechos fundamentales cuando quiera

que se amenacen o vulneren, “de manera que, cuando ello ya no sea posible por inactividad injustificada del interesado, se cierra la vía excepcional del amparo constitucional y es preciso acudir a las instancias ordinarias para dirimir un asunto que, debido a esa inactividad, se ve desprovisto de la urgencia implícita en el trámite breve y sumario de la tutela...” (Subrayas fuera del texto).

En relación con la oportunidad o el “término razonable” para interponer la acción de tutela, esta Corporación ha sostenido insistentemente, que no se trata de un término fijo o abstracto, sino que éste debe ser ponderado por el juez según las particularidades de cada caso en concreto; de modo que es el juzgador, el llamado a determinar cuándo se ha cumplido o no con este requisito y así ser fiel a la finalidad instituida por el Constituyente a esta especialísima acción, evitando al máximo la vulneración de los derechos fundamentales de terceros.

Igualmente, en sentencia SU-961 de 1999, la Corte recordó como el principio de la inmediatez es consustancial a la protección que se busca brindar con la acción de tutela, de forma que la interposición oportuna y justa de la acción, se constituye como un deber correlativo al ciudadano que pretende el amparo de sus derechos.

Por todo lo anterior, considero que el lapso de tiempo que la accionante dejó transcurrir para solicitar el amparo constitucional de sus derechos, en este caso más de 10 años, afecta la procedibilidad de la acción en el caso concreto, pues revela que la afectación de la que es objeto no es actual ni inminente, ni tampoco lo suficientemente relevante como para requerir la pronta intervención del juez constitucional. Adicionalmente, no se evidencia que se materialice alguna situación excepcional que hubiese impedido a la accionante hacer uso oportuno del amparo constitucional que invoca o que al menos justifique su demora.

Fecha ut supra.

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

1 Mediante sentencia C-543 de octubre 1° de 1992, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, esta Corte declaró la inexecutable, entre otros, del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, que establecía un término de caducidad para la interposición de la acción de tutela en una situación específica.

2 Cfr. T-844 de agosto 28 de 2008, M .P. Jaime Córdoba Triviño y T-865 de noviembre 3 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

3 T-419 de mayo 26 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

4 T-207 de marzo 16 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Cfr. también T-419 de 2006, precitada, y T-1063 de diciembre 7 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

5 Cfr. T-600 de agosto 1° de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1198 de noviembre 15 de 2001, M .P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1157 de noviembre 1° de 2001, M .P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-321 de marzo 21 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, entre otras.

6 T-384 de julio 30 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

7 Cfr. también T-865 de noviembre 3 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

8 T-626 de junio 16 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 “Sentencia T-141 del 19 de febrero de 2004, M..P.Eduardo Montealegre Lynett y Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.”

10 “Sentencia T-793 del 23 de agosto de 2004, M .P. Jaime Araújo Rentería.”

11 T-1250 de diciembre 5 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

12 T-269 de abril 4 de 2006 y T-1063 de diciembre 7 de 2006, en ambas M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

13 T-276 de marzo 12 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

14 “Ver entre otras, las sentencias T-419 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño y T-1063 de

2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.”

15 Sentencia T-768 de 2012.