

Sentencia T-822/03

DERECHO A LA INFORMACION-Redenominación de créditos hipotecarios

La obligación de informar hace parte de la motivación, luego la orden de informar no debe interpretarse restrictivamente, sino que se predica con mayor razón para todos aquellos establecimientos que prestan dinero para la vivienda social. Esta última es la interpretación adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000. En ella se argumentó que el derecho de información es para todos los usuarios en virtud del principio de transparencia y seguridad.

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

El Fondo Nacional de 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.

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y DEBIDO PROCESO-Vulneración por información insuficiente/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Vulneración

La información que se le dio a los cinco tutelantes afecta el principio de publicidad porque no se ajusta a lo establecido en los artículos 20, 209 y 123 de la C.P.; se aleja totalmente de lo señalado en el numeral 9 del artículo 17 y en los artículos 20 y 21 de la ley 546 de 1999. No hay explicación razonable para que estas normas no se apliquen también a instituciones como el Fondo Nacional de Ahorro. La escueta información dada a los accionantes, no ha permitido la defensa adecuada. Tampoco la información suministrada se ajusta a las condiciones reseñadas en el instructivo de la Superintendencia Bancaria, como ya se indicó anteriormente. Al no darse esa información de manera adecuada, el Fondo Nacional de Ahorro ejerce indebidamente su posición dominante y ha colocado a los deudores en condiciones de indefensión y de imposibilidad para hacer valer sus derechos y reclamar, si es del caso, ante las autoridades competentes. Hay violación al debido proceso cuando no se cumple con las condiciones de información en un proceso de variación en los préstamos de

vivienda. No existió un previo acuerdo ni hubo una información ajustada a las condiciones que se mencionaron en la parte motiva de este fallo. Es decir que no hubo un debido proceso. El comportamiento del Fondo aumentó la desigualdad frente a los usuarios del crédito, y, en consecuencia, hubo de parte del Fondo un abuso de su posición dominante.

Referencia: expedientes T-704631, T-705304, T-737827, T-739028 y T-731448

Peticionarios: Cayetano Delgado, María Avila de Gómez, Hernando Peña, Darcy García, Jesús Alberto Zúñiga Guzmán

Procedencia: Juzgado 27 Civil del Circuito de Bogotá, Juzgado 39 Penal del Circuito de Bogotá, Juzgado 28 Civil del Circuito de Bogotá, Juzgado 18 Penal del Circuito de Bogotá, Juzgado 8 Penal del Circuito de Cali

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de las sentencias dictadas en las tutelas distinguidas con los Nos. 704631, 705304, T-737827, T-739028 y T-731448.

CONSIDERACIONES

Los expedientes 704631, 705304, T-737827, T-739028 fueron acumulados y el expediente T-731448 fue adjudicado a esta Sala de Revisión por impedimento aceptado al doctor Rodrigo Escobar Gil; por consiguiente se decidirán los cinco casos en el presente fallo.

Los principales hechos que surgen de cada uno de ellos son los siguientes:

1. Expediente T-704631

1.1. El solicitante es el señor Héctor Cayetano Delgado. Instauró tutela contra el Fondo Nacional de Ahorro, por violarle el derecho a la vivienda. La solicitud de tutela la presentó el 25 de noviembre de 2002.

1.2. Dicha entidad le hizo un préstamo al tutelante para comprar vivienda por \$16'065.000,00, por un término de 15 años que corresponden a 180 cuotas mensuales. El préstamo fue en moneda legal y no en UPAC. Las condiciones aparecen en la escritura pública # 525 de 27 de febrero de 1996, de la Notaría 1ª de Cali.

1.3. Dice el peticionario, que sin previo consentimiento, en agosto de 2002, el Fondo Nacional de Ahorro ubicó el crédito dentro del sistema UVR, aumentó a 286 el número de cuotas y también se le aumentó el valor mensual de pago, de \$187.000,00 a \$260.000,00.

1.4. El señor Delgado reclamó por la decisión unilateral del Fondo, sin obtener respuesta favorable.

1.5.1. El Presidente del Fondo Nacional del Ahorro, admite que el crédito pasó al nuevo sistema de amortización de UVR. Por eso se le comunica al deudor que sin tener en cuenta los seguros, se le aumentó la cuota de \$171.086,00 a \$242.207,60; y que, la modificación se debe a un requerimiento de la Superintendencia Bancaria. En comunicación de 4 de septiembre de 2002, el Presidente, doctor Luis Fernando Gómez, le dice al deudor:

“En resumen, el proceso de reliquidación para su crédito a 31 de agosto de 2002, manteniendo las condiciones financieras que traía, es la siguiente:

	ANTES	RELIQUIDADO	DIFERENCIA
SALDO DEUDA SIN SEGUROS	\$28'730.828,00	\$28'231.285,00	\$499.543,00

VALOR CUOTA SIN SEGUROS	\$171.086,00	\$242.207,60	(\$71.121.60)
-------------------------	--------------	--------------	---------------

1.5.2. El 14 de enero de 2003, después de presentada la solicitud de tutela, el Fondo Nacional del Ahorro adjunta al expediente una carta que responde a la petición del señor Héctor Cayetano Delgado. Los razonamientos principales son los siguientes:

a. La Superintendencia Bancaria, como ente de control, no aprobó los sistemas de amortización utilizados por el Fondo e instruyó a esta entidad para que se cumpliera con los parámetros establecidos en la ley 546 de 1999.

b. La Corte Constitucional mediante sentencia C-747 de 1999 declaró la inexecutable del numeral 3° del artículo 121 del decreto ley 663 de 1993, y por ello el legislador, mediante ley 546 de 1999 “dispuso como parámetros para el otorgamiento de estos créditos que los sistemas de amortización, utilizados a partir de la expedición de dicha ley, tengan una tasa fija, no contemplen capitalización de intereses y no sancionen por prepago.”

c. Como el contrato otorgado es de tracto sucesivo, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley 546 de 1999.

1.5.3. El 22 de enero de 2003, nuevamente el Fondo Nacional de Ahorro, le dirige una comunicación al deudor Héctor Cayetano Delgado que, en lo pertinente para esta tutela, dice: “Su crédito al ser migrado al nuevo sistema de UVR aumentó el plazo hasta el 15 de diciembre de 2040 y según el artículo 17 de la ley 546 de 1999 el plazo de un crédito de vivienda no puede ser mayor de 30 años ni menor de 5, es por esta razón que nos vemos obligados a disminuir (sic) el plazo quedándole como fecha de vencimiento final de la obligación el 15 de junio de 2026 y aumentar la cuota en su caso de \$171.086 a \$237.533,18, sin incluir seguros”.

2. Expediente T-705304

2.1. La solicitante es María Ignacia Avila de Gómez. Instauró tutela contra el Fondo Nacional del Ahorro y la Superintendencia Bancaria, el 31 de octubre de 2002, porque consideró que se incurrió en una vía de hecho y por consiguiente se violó el debido proceso al reliquidarse unilateralmente un contrato de préstamo para vivienda. Considera que se han

violado los artículos 29, 51 y 58 de la C.P. Cita las sentencias de la Corte Constitucional: SU-450/96, C-147/97, T-359/97, T-396/98, T-441/98, T-242/99, C-955/2000. Con base en esta última y en las normas constitucionales antes indicadas solicita que “se respeten las condiciones contractuales que unilateralmente y como autoridades administrativas pretendieron modificar a la escritura pública # 2957 de 21 de octubre de 1995 de la Notaría 39 del Círculo de esta ciudad”.

2.2. Solicitó la señora Avila de Gómez un préstamo al Fondo por \$17'493.408,00. El contrato de mutuo se celebró mediante escritura pública de 21 de octubre de 1995, en la Notaría 39 de Bogotá, como resultado de un concurso para empleados del Estado, de ahí que la vivienda se le adjudicó en la Urbanización Carlos Lleras Restrepo, proyecto piloto de acuerdo con el decreto 3118 de 1968 . Por este motivo, las cuotas eran moderadas , con una tasa de interés del 15% anual sin capitalización.

2.3. El Fondo Nacional del Ahorro expidió los Acuerdos 995 y 996 de 2001, implementando el sistema UVR, de manera unilateral. Con base en ello se le aumentó a la tutelante el término de la deuda hasta el 30 de enero de 2016 (equivalentes a 261 cuotas), mientras que antes era hasta octubre de 2.010, (correspondientes a 180 cuotas) y le subieron las cuotas de \$193.612 a \$195.186.

2.4. Considera la peticionaria que el artículo 39 de la ley 546 de 1999 en ningún momento cobija los contratos de mutuo celebrados entre el Fondo Nacional del Ahorro y los propietarios de la Urbanización Carlos Lleras Restrepo.

2.5.1. A su vez, el Presidente del Fondo Nacional del Ahorro, le comunicó a la deudora que el estado de su cuenta pasaría a ser el siguiente: “En resumen, el proceso de reliquidación para su crédito a 31 de mayo de 2002, manteniendo las condiciones financieras que traía, es la siguiente”:

	ANTES	RELIQUIDADO	DIFERENCIA
SALDO DEUDA SIN SEGUROS	\$18'208.224,00	\$18'261.840,00	(\$53.616,00)

VALOR CUOTA SIN SEGUROS	\$144.726,00	\$144.443.29	\$0.00 "(sic)
-------------------------	--------------	--------------	---------------

2.5.2. En proyección de pagos para el año 2002, el Fondo Nacional del Ahorro, el 13 de junio de 2002, dice que se han pagado 80 cuotas, están pendientes 163, para un total de 243.

2.5.3. En comunicación dirigida al juez de tutela, el 7 de noviembre de 2002, el apoderado del Fondo Nacional del Ahorro insiste en que "se hizo necesario dar cumplimiento a la norma en cuestión (ley 546 de 1999) y ajustar el sistema de amortización, circunstancia ésta con la cual, al parecer, no está de acuerdo el actor, punto este que, a nuestro juicio plantea una controversia de carácter contractual, la cual no es objeto de análisis bajo la vía de acción de tutela, sino que debe ser ventilada ante el juez del contrato, esto es, ante la jurisdicción ordinaria, por cuanto un contrato celebrado, constituye materia de rango legal, cuyas controversias deberán ser definidas por la autoridad judicial competente, con vigencia de las reglas propias del debido proceso, en una jurisdicción distinta a la constitucional en sede de tutela". Es decir que, es la propia entidad demandada quien acepta que para las controversias sobre el contrato pactado ha debido acudir al juez civil.

3. Expediente T-737827

3.1. El solicitante es Hernando Peña Castro. Instauró la tutela el 19 de marzo de 2003, contra el Fondo Nacional del Ahorro, porque consideró que se le violaron los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital con respecto a la vivienda digna y núcleo familiar. Pide que "como deudor, continúe cancelando el crédito en las condiciones iniciales", según lo pactado el 28 de junio de 1996 (fecha del otorgamiento de la escritura # 6159 de la Notaría 29 de Bogotá).

3.2. Considera que dicho Fondo cambió arbitrariamente las condiciones del contrato de crédito porque " El Fondo Nacional de Ahorro, de forma unilateral, nos impone el nefasto sistema UVR", cuando se había firmado un contrato de mutuo, el préstamo se había acordado a 18 años y ahora le dicen que es a 30 años.

3.3.1. En comunicación de 10 de enero de 2003 del Jefe de la División de Cartera del FNA al señor Hernando Peña Castro. Se le dice cuales serían las alternativas, pero, en realidad, el Fondo escogió la decisión sin el consentimiento del deudor.

3.3.2. En memorando de la División de Cartera a la Oficina Jurídica, el Fondo Nacional de Ahorro, dice que el crédito del señor Hernando Peña era de 18 años, pero advierte que “antes de ser migrado al nuevo sistema representaba un plazo de 460 meses equivalente a 38 años”, pero que se disminuye a 30 por ser el plazo máximo fijado por la ley, “por esta razón nos vimos obligados a disminuir el plazo quedándole como fecha de vencimiento final de la obligación el 15/01/2026 y de aumentarle la cuota de \$55.833,00 a \$90.090,30, sin incluir seguro”.

3.3.3. El 26 de marzo de 2003, el fondo Nacional de Ahorro le comunica al Juez de tutela que se opone al amparo, ratifica lo dicho en el memorando antes indicado y considera que en virtud de la sentencia C-747 de 1999 y de la ley 546 de 1999 se varían las condiciones inicialmente pactadas.

4. Expediente T-739028

4.1. La solicitante es Darcy Inés García Moreno. Instauró la tutela el 15 de enero de 2003, contra el Fondo Nacional del Ahorro porque en su sentir le han violado los derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna y al núcleo familiar.

4.2. Considera que dicha entidad, de manera unilateral, le impone el “ nefasto sistema UVR”. Pone de presente que “Cuando firmé el contrato de mutuo, ni la suscrita ni el Fondo sabía de la ley 546/99”. Expresamente dice la peticionaria que “El Fondo Nacional de Ahorro, pretexto razones que según la Superintendencia Bancaria y de acuerdo con la ley 546 de 1999, se ha visto obligada a cambiar las condiciones de pago, agravando hacia el futuro la condición precaria de mi familia”.

4.3. Del expediente surge que suscribió la escritura pública # 6865 de 30 de diciembre de 1998 por 15 años (180 meses); por medio de esta escritura se constituyó hipoteca y patrimonio de familia. Reclama porque se le incrementó el crédito en 5 años, y, se la ha desmejorado porque se “agrava la situación al elevarse tanto el valor de la cuota mensual como el plazo fijado para el pago total de la obligación” (reclamación que presentó la señora

García Moreno al Presidente del Fondo Nacional de Ahorro el 8 de agosto de 2002).

4.4. El Fondo Nacional del Ahorro ha insistido en la variación de las condiciones iniciales del crédito.

4.4.1. En comunicación de junio 7 de 2002 el Fondo Nacional de Ahorro le informa a la señora García Moreno que se “implementó un nuevo sistema de amortización de crédito de vivienda en UVR...”; que “Estamos seguros que en la medida en que usted entienda el nuevo sistema de amortización en UVR podrá multiplicar las ventajas y bondades”; que la reliquidación a 31 de mayo de 2002 implica lo siguiente:

	ANTES	RELIQUIDADO	DIFERENCIA
SALDO DEUDA SIN SEGUROS	\$19'689.904,00	\$19'663.403,08	\$26.500,92
VALOR CUOTA SIN SEGUROS	\$162.667,00	\$162.592,00	\$75,00

4.4.2. En comunicación de 3 de septiembre de 2002, la Jefe de división de Cartera del Fondo Nacional de Ahorro le dice a la señora Darcy Inés García Moreno que las condiciones iniciales eran: “Fecha desembolso: abril 14 de 1999. Valor desembolso: \$18'296.150,00. Incremento cuota anual (gradiente inicial): IPC. Tasa de interés: 13.76% EA. Plazo inicial: 180 meses”. Pero que la Institución se vio obligada a hacer modificaciones porque “en el transcurso de la ejecución de dicho contrato sobrevino una decisión judicial y una norma legal, lo cual implicó una variación en las condiciones inicialmente pactadas..” (hace mención de las sentencias C-747/99 y C-955/00 y de la ley 546/99).

4.4.3. El Fondo Nacional de Ahorro, el 28 de enero de 2003, se opuso a la concesión de la tutela y le informó al juez de tutela que el 8 de agosto de 2002 la accionante radicó en la Superintendencia Bancaria un derecho de petición “solicitando que no se le aplicara el

sistema de amortización de crédito de vivienda en UVR”; petición que fue remitida al Fondo Nacional del Ahorro, quien respondió el 3 de septiembre de 2002. Justifica la Entidad la modificación de las condiciones de contrato, en la ley 546/99 y en sentencias de la Corte Constitucional.

4.4.4. Estado de cuentas del 28 de enero de 2003. Aparece: “Cotización UVR a la fecha del proceso”, saldo de la deuda en pesos y en UVR; y como fecha de vencimiento final el 15 de mayo de 2018.

4.4.5. Memorando interno de 28 de enero de 2003, de la División de Cartera a la Oficina Jurídica del Fondo Nacional de Ahorro, diciendo que a 15 de febrero de 2003 el valor de la cuota es de \$161.908,72; el valor de los seguros: \$17.001,58.

5. Expediente T-731448

5.1. La tutela la interpuso Jesús Alberto Zúñiga Guzmán, beneficiario de un crédito hipotecario a través del Fondo Nacional del Ahorro, entidad que le comunicó que por decisión unilateral del Fondo Nacional de Ahorro del 13 de julio de 2002, las reglas pactadas habían sido modificadas, que el crédito pasaba a regirse por el sistema de UVR y se aumentaba en 28 cuotas el crédito.

5.2. La hipoteca se concedió por \$11'797.320,00 y cuatro años después, luego de pagar 42 cuotas, el 13 de junio de 2002, el Presidente del Fondo le comunicó al deudor que la reliquidación del crédito ascendía a la suma de \$9'539.154,00.

5.3. El deudor presentó un derecho de petición para que se le explicara por qué se modificaban las reglas. El 2 de octubre de 2002 el Fondo Nacional del Ahorro señaló que el soporte de su decisión estaba en la ley 546 de 1999.

6. Hechos y circunstancias predicables para las cinco tutelas

Constan en los expedientes acumulados, por la documentación presentada tanto por las personas que instauraron la tutela como por el Fondo Nacional de Ahorro y la Superintendencia Bancaria, lo siguiente:

6.2. Dentro de la modalidad de moneda legal colombiana fueron concedidos los préstamos a

las cinco personas que instauraron la tutela. Se adjuntaron las escrituras públicas en los cuatro casos de tutela. El crédito para los tutelantes inicialmente no fue establecido dentro del antiguo sistema del UPAC.

6.3. Respecto a la ley 546 de 1999, aparece en el expediente # 705304 el criterio del Superintendente Delegado Jurídico (Comunicación dirigida al Superintendente Delegado para Intermediación Financiera Uno). Allí se dice:

“Se observa entonces que no todas las disposiciones de la ley 546 de 1999 resultan aplicables al Fondo Nacional de Ahorro, dado que dicha regulación diferencia el tratamiento que ha de dársele a los establecimientos de crédito frente a otras entidades que también participan en el otorgamiento de créditos destinados a la financiación de vivienda.

Así por ejemplo se considera que disposiciones como las relativas a intereses de mora (art. 19), deber de información (art. 21), patrimonio de familia (art. 22), derechos notariales y gastos de registro (artículo 23) y cesión de créditos (art. 24) son plenamente aplicables al FNA, en tanto que ninguna de las disposiciones del régimen de transición contenidas en el capítulo VIII, dentro de las cuales se encuentra el artículo 39 que se consulta, lo sean pues dichas normas fueron previstas y así lo indican de manera expresa únicamente para los establecimientos de crédito.

Por todo lo anterior, este Despacho concluye que a partir de la entrada en vigencia de la ley 546 de 1999 y por virtud de los parágrafos de los artículos 1° y 17, el Fondo Nacional de Ahorro si bien puede otorgar créditos de vivienda en las condiciones y con las características que establezca su Junta Directiva, debió adecuar los vigentes al 23 de diciembre de 1999 a la nueva regulación, en el sentido de eliminar la capitalización de intereses de su sistema de financiación, aceptar el prepago en cualquier momento de la vida del crédito sin penalidad alguna y, en caso de mantener la denominación en pesos de las obligaciones, tener una tasa fija de interés durante todo el plazo”. (Resaltado fuera de texto).

6.4. A consecuencia de sentencias de la Corte Constitucional, la Superintendencia Bancaria requirió al Fondo Nacional de Ahorro para que adecuara los créditos. Algunos de esos requerimientos ocurrieron el 29 de mayo de 2000, el 14 de julio de 2000, el 4 de octubre de 2000, el 12 de enero de 2001, el 5 de abril de 2001, el 20 de junio de 2001, el 6 de julio de 2001. Asimismo, realizó una visita de inspección al Fondo Nacional del Ahorro el 3 de

diciembre de 2001.

6.5. Ante los requerimientos de la Superintendencia Bancaria, el Fondo Nacional de ahorro expidió varios acuerdos (995 y 996 de 2001).

6.6. Como el Fondo Nacional de Ahorro fue remiso a obedecer lo requerido por la Superintendencia, mediante Resolución # 0552 de 21 de mayo de 2002, la Superintendencia Bancaria multó al Fondo Nacional del Ahorro con la suma de \$68.156.000,00 por no cumplir estrictamente con la no capitalización de intereses en los préstamos de vivienda. Dentro de sus considerandos aparecen estos razonamientos:

“En consecuencia, a la fecha, los sistemas de amortización del Fondo no sólo no se adecuan a los lineamientos trazados por el legislador de vivienda a través de la ley 546 en cuanto a la no capitalización, sino que adicionalmente tampoco se acomodan a las modalidades permitidas por la ley para la financiación de créditos de vivienda, léase, tasa fija en pesos o unidades de valor real UVR.

“Conviene llamar la atención en el hecho según el cual, de acuerdo con la información suministrada por el propio Fondo, la liquidación de los créditos conforme a las modalidades de financiación de vivienda que a la fecha viene aplicando el Fondo, arroja como resultado que en el 89% de los casos correspondientes a 52.617 créditos aproximadamente, se genera un saldo a favor del afiliado, lo que dicho en otras palabras significa que se le está cobrando mas de lo debido y que por ende tendría que procederse a la correspondiente devolución”.

El 29 de julio de 2002, se resolvió el recurso de reposición, confirmando en todas sus partes la Resolución # 552 de 2002.

6.7. Sin embargo, como antes se indicó, de manera unilateral el Fondo Nacional de Ahorro convirtió los cuatro créditos al nuevo sistema de UVR. Por qué se modificaron las condiciones?

En el expediente 737827 figura la comunicación de 10 de enero de 2001 del Jefe de la División de Cartera del FNA al señor Hernando Peña Castro, allí se dice que a partir de la expedición de la ley 546 de 1999 no se podían mantener las condiciones inicialmente pactadas, sino que debían ajustarse a los nuevos preceptos legales. Por eso, “a juicio de la

autoridad de supervisión (Superintendencia Bancaria) el único ajuste por inflación que es factible emplear es el que se estableció para la UVR, es decir que recoge la inflación del mes inmediatamente anterior a la fecha de ajuste". Y, por consiguiente, "En cumplimiento de las instrucciones antes expuestas, la entidad determinó que los créditos vigentes se reliquidarían y redenominarían en UVR, bajo el sistema de amortización de 'cuota decreciente mensualmente en UVR cíclica por períodos anuales' aprobado por la Superintendencia Bancaria mediante circular externa 085 de 2000".

6.8. La posición de la Superintendencia Bancaria aparece en el expediente 705304, que incluye la Circular Externa 085 de 2000, de esta Entidad, que da pautas sobre trámites y que se reproducirá dentro del texto de la presente sentencia.

6.9. Dentro del caso concreto de las tutelas que motivan la presente sentencia, la posición de la Superintendencia Bancaria es explícita. Por ejemplo, dentro del expediente # 705304, la Superintendencia Bancaria, en comunicación dirigida al juez de tutela, el 8 de noviembre de 2002, precisa varios puntos, a saber:

a. "La Superintendencia Bancaria no está facultada para decidir controversias contractuales surgidas entre los clientes y las instituciones controladas".

b. "Respecto a la reliquidación de los créditos hipotecarios, cabe precisar que sin perjuicio de posibles sanciones administrativas, tal aspecto corresponde cumplirlo y dirimirlo a los contratantes, por cuanto son ellos los legitimados por el contrato para ejercer sus derechos y exigir sus obligaciones". "Como en todo contrato, será el Juez competente quien dilucide si se está cumpliendo o no con el mismo, y no las autoridades administrativas del Estado, cuya competencia no comprende tales ámbitos".

c. "Por lo demás, en cuanto a la reliquidación de créditos la ley 546 de 1999 estableció un régimen de transición, y contempló unas normas específicas sobre las reliquidaciones de los créditos (artículos 41 y 42), las cuales fueron declaradas constitucionales por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 26 de julio de 2000, con las salvedades que allí se señalan, y en las que directamente se señalan las pautas a tener en cuenta para efectuar la reliquidación".

6.10. El Director Jurídico de la Superintendencia Bancaria, en comunicación dirigida a la Sala

Sexta de Revisión, presenta el siguiente criterio:

“Frente a la inquietud planteada por la Corte, esta Superintendencia considera que no solamente era posible para el Fondo Nacional de Ahorro ajustar el sistema de amortización vigente a la fecha de expedición de la ley 546 a los lineamientos tantas veces señalados, sino que constituía un imperativo legal dar cumplimiento a sus previsiones so pena de infringir abiertamente, con una conducta contraria, las disposiciones tantas veces comentadas.

Sobre este mismo tema, valga recordar que la ley de vivienda facultó a los órganos de dirección de entidades distintas a los establecimientos de crédito, para aprobar las características y condiciones bajo las cuales otorgarían los mencionados préstamos. En desarrollo de lo anterior, la Junta directiva del Fondo Nacional de Ahorro, mediante Acuerdo # 996 del 29 de noviembre de 2001 determinó ‘que los créditos aprobados y que en adelante apruebe la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro denominados en Unidades de Valor Real -UVR_ se entienden otorgados bajo el sistema de amortización de Cuota decreciente mensualmente cíclica por períodos anuales de que trata la circular 085 de 2000 de la Superintendencia Bancaria’.

Como se observa, el citado órgano de dirección del Fondo en desarrollo de sus atribuciones legales adoptó el sistema de amortización ‘cuota decreciente mensualmente en UVR cíclica por períodos anuales’, cuyas características y descripción están contenidas en el subnumeral 5.1.3. del Capítulo IV, Título 3° de la Circular Básica Jurídica -Circular externa 007 de 1996- proferida por esta Entidad.

En razón a lo expuesto, este organismo de control concluye que a partir de la entrada en vigencia de la ley 546 de 1999 y en virtud de los parágrafos de los artículos 1 y 17, el Fondo Nacional de Ahorro, si bien puede otorgar créditos de vivienda bajo las condiciones y con las características que apruebe su junta directiva, debió adecuar los vigentes al 31 de diciembre de 1999 a la nueva normativa, en el sentido de eliminar la capitalización de intereses de su sistema de financiación, aceptar el prepago que sus deudores hagan de los créditos otorgados en cualquier momento sin penalidad alguna y, en caso de mantener la denominación en pesos de las obligaciones , tener una tasa de interés fija durante todo el plazo del crédito”. (Subraya fuera de texto).

6.11. Como ya se ha relacionado, una de las decisiones unilaterales, por parte del Fondo Nacional de Ahorro, fue la de incrementar el plazo en los créditos. En el expediente #704631 aparece una comunicación del Presidente del Fondo Nacional de Ahorro, de 4 de septiembre de 2002. En la mencionada comunicación no se dice en cuánto se aumentó el plazo de la deuda, pero el Presidente del Fondo formuló esta pregunta: “Por qué se incrementó el plazo inicialmente pactado en el contrato de mutuo y escritura de hipoteca de algunos créditos?” Y a continuación el mismo Presidente responde:

“En general la variación del plazo no es consecuencia de los procesos de reliquidación y redenominación en UVR que actualmente adelanta la Entidad. El aumento del plazo obedece a que el incremento anual de las cuotas pactado en el contrato de mutuo en un porcentaje fijo (por ejemplo 15% o 20% anual), a partir de 1998 se indexó al índice de precios al consumidor -IPC- para favorecer a los afiliados deudores, en razón a que el IPC, factor del ajuste salarial, registraba un comportamiento descendente (9.23% en 1999, 8.75% en 2000 y 7.65% en 2001).

De otra parte, en diciembre 23 de 1999 se expide la ley 546 de 1999, por la cual se dictan normas generales para regular el sistema de financiación de vivienda individual a largo plazo. Al Fondo Nacional de Ahorro, por remisión del Parágrafo del artículo 17 de dicha ley, le son aplicables algunas normas como: ‘Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria’.

En julio 26 de 2000 se produce la sentencia de la Corte Constitucional C-955 por la cual se estudió la constitucionalidad de la ley 546 de 1999, la cual en su parte resolutive establece que en los procesos de reliquidación y redenominación, ‘...en ningún caso habrá incremento de las cuotas que se vienen pagando, para lo cual si es necesario, podrá ampliarse el plazo inicialmente pactado’.

6.12. El Fondo Nacional de Ahorro, reconoce que hay alternativas frente al propósito de modificar las condiciones del préstamo. Pero, no hizo uso de tales alternativa sino que impuso ab initio el cambio de condiciones.

En la tutela T-704631, expresamente reseñó el Fondo algunas alternativas:

“Reestructurar el crédito otorgado, mediante la suscripción de OTROSI al contrato de mutuo,

en el cual el deudor se comprometa a cancelar el valor dejado de pagar por el menor incremento de la cuota a partir de 1998 y restablecer las condiciones financieras pactadas.

Efectuar abonos extraordinarios a capital, lo que implicaría una disminución proporcional del plazo vigente.

Incrementar el valor de la cuota mensual asignada para disminuir en forma proporcional el plazo vigente.

De no optar por ninguna de las alternativas anteriores se mantendrán las condiciones financieras actuales de su crédito, lo que implica la variación del plazo inicialmente pactado”.

En la tutela T-737827, el Jefe de División de Cartera, en comunicación de 10 de enero de 2003, señaló “Las alternativas para solucionar el incremento de plazo inicialmente pactado en el contrato de mutuo”, y reseñó de manera idéntica las transcritas en el párrafo anterior.

En la tutela 739028, en comunicación de 3 de septiembre de 2002, el Jefe de División de Cartera del Fondo Nacional de Ahorro, vuelve a repetir lo mismo que había dicho en las dos tutelas antes indicadas, cambiando solamente la frase introductoria, porque puso: “No obstante lo expresado, si usted desea mantener el plazo pactado en el contrato de mutuo nos permitimos sugerirle las siguientes alternativas” y transcribe lo que anteriormente se señaló.

PRUEBAS

1. Proceso #704631

- La solicitud de crédito presentada el 10 de noviembre de 1995.
- La escritura pública # 525, de 27 de febrero de 1966, debidamente registrada, de la Notaría Primera del Circuito de Cali, que contiene una hipoteca de \$15'750.000,00, suscrita entre Nolberto De la Torre (vendedor), Héctor Cayetano Delgado (comprador y deudor hipotecario) y Fondo Nacional de Ahorro (acreedor hipotecario). Para el pago de la hipoteca se pactaron 15 años (180 cuotas mensuales).

- Comunicación del Fondo Nacional del Ahorro dirigida al demandante poniéndole de presente que durante todo el año de 1999 debería pagar aproximadamente \$167.000,00 mensuales.
- Recibo de pago por \$187.210,,o. Es ilegible la fecha de pago.
- Recibo de pago de agosto de 2002; en total: \$187.623,00
- Otros recibos de pago anteriores a los anteriormente indicados.
- Recibo de pago, de agosto de 2002, correspondiente a la cuota 75 facturada por un valor de \$ 187.791 y un saldo vencido de \$414,00.
- Comunicación de 21 de agosto de 2002, del Fondo Nacional del Ahorro al señor Delgado requiriéndolo para que cancele 36 días de mora.
- Comunicación de 4 de septiembre de 2002, del Presidente del Fondo, dirigida a Cayetano Delgado. Allí se habla de los Acuerdos de la Entidad, Nos. 995 y 996 de noviembre de 2001, de la Circular de la Superintendencia Bancaria # 085 de 2000 y de la sentencia de la Corte Constitucional C-955 de 2000 como base para aplicar un nuevo sistema de amortización.
- Recibo de pago en el cual consta que el 15 de septiembre de 2002 quedan 286 cuotas pendientes, siendo el valor de la cuota \$242.208, el valor del seguro: \$16.350,el saldo vencido \$749.639 para un valor total de \$1'008.197.
- Recibo de pago en el cual consta que el 27 de septiembre de 2002 quedan 285 cuotas pendientes, siendo el valor de la cuota \$240.493, el valor de seguro: \$18.149, saldo vencido \$1'278.631, todo lo cual asciende a \$1'278.631.
- Petición del señor Héctor Cayetano Delgado, dirigida al jefe de cartera de la entidad demandada, radicada el 30 de septiembre de 2002. En ella, el señor Delgado hace referencia a que le llegó un recibo que le recuerda que está en mora de pagar 4 meses, quedando pendientes 286 cuotas por una cuantía mensual de \$242.200,00 cada una. El señor Delgado manifiesta su extrañeza y pide que continúen las condiciones pactadas, lo cual significa que solamente debería 105 cuotas.

- El reporte de reliquidación, en cuatro hojas, en la parte superior de ellas aparece como fecha de apertura del crédito: 1996/05/10. Y, como fecha de vencimiento: 2040/12/15.
- Una proyección de pago hecha el 4 de septiembre de 2002. Allí se indica: cuota actual 76.- Cuotas pendientes 285.
- Una carta que tiene fecha 14 de enero de 2003, (posterior a la presentación de la tutela), dirigida por el Jefe de División de Cartera del Fondo Nacional del Ahorro al señor Héctor Cayetano Delgado. Dicha carta fue adjuntada al expediente de tutela por el Fondo Nacional del Ahorro y no hay constancia de que la hubiere recibido el destinatario.

2. Proceso # 705304

- Escritura pública # 2957 de 21 de octubre de 1995, de la Notaría 39 de Bogotá. En cuanto a la hipoteca, aparece que la deuda al Fondo Nacional del Ahorro es por \$17'150.400,00, pagadero en 15 años (180 cuotas mensuales), incrementadas anualmente en un 15% correspondientes al pago de intereses.
- Solicitud de crédito de María Ignacia Avila de Gómez, funcionaria del DAS, con un sueldo de \$414.142,00 mensuales, que incluye los requisitos para dicha solicitud de crédito, a saber: certificaciones de tiempo de servicios e ingresos; de ingresos y retenciones para año gravable; las correspondientes constancias, registros civiles, identificaciones y afiliaciones; declaraciones extrajuicio. De esta prueba se infiere que la peticionaria actualmente tiene 59 años de edad.
- Comunicación de 18 de julio de 1995 del Fondo Nacional del Ahorro a María Ignacia Avila de Gómez, diciéndole que en la sesión del 17 de julio de 1995 se le aprobó el crédito por \$17'493,408,00, con una tasa de interés anual del 12%, 180 meses de plazo y un incremento anual del 15%.
- Documentación sobre entrega del apartamento.
- El reporte de liquidación en seis hojas, allí aparece como fecha de apertura el 21 de octubre de 1995 y como fecha de vencimiento el 30 de enero de 2006.
- Proyección de pagos para el 2002. Se indicó que el plazo actual es de 243 cuotas, que

van 80 cuotas pagadas y hay 163 cuotas pendientes. En esta proyección hay un subtítulo que dice: “ sistema cuota decreciente mensualmente en UVR cíclica por períodos anuales”.

- Comunicación de 13 de junio de 2002, del Presidente del Fondo a la señora María Avila de Gómez, comunicándole un nuevo sistema de amortización de crédito de vivienda en UVR, y, en consecuencia, para el caso de dicha deudora, las condiciones pasan a ser las que se indicaron anteriormente.
- Recibo de pago de julio de 2002, por \$142.515, mas lo del seguro: \$18.039, para un total de \$160.554,00.
- Un recibo de pago de la 6ª cuota, el 20 de marzo de 1996. Toda la liquidación aparece en moneda legal colombiana, no aparecen en UPAC.
- Resolución # 552 de 2002 imponiendo una multa y la correspondiente reposición el 29 de julio de 2002 confirmando lo recurrido. Con las correspondientes solicitudes previas de información.
- Parte final del Acuerdo # 995.

3. Proceso # T-737827

- Escritura # 6159 de 28 de junio de 1996 de la Notaría 29 de Bogotá, sobre venta e hipoteca del apartamento adquirido por el señor Hernando Peña Castro.
- Copia de la comunicación que el Jefe de División de Cartera del Fondo Nacional de Ahorro le dirige a Hernando Peña Castro el 10 de enero de 2001. La presenta al expediente el mismo señor Peña.
- Memorando de División de Cartera a la Oficina Jurídica del Fondo Nacional de Ahorro de 25 de marzo de 2003.
- Estado de cuenta del crédito del señor Hernando Peña Castro, del 25 de marzo de 2003, (en 2 folios); incluye la cotización UVR y tiene los cálculos tanto en pesos como en UVR. Aparece como fecha de apertura el 12 de agosto de 1996 y como fecha de vencimiento el 15 de enero de 2026.

- Comunicación del Fondo Nacional de Ahorro al juez de tutela expresando su punto de vista frente al amparo solicitado.

4. Proceso T-739028

- Escritura # 6865 de la Notaría 20 de Bogotá, de diciembre 30 de 1998; contiene venta de vivienda de interés social, hipoteca y constitución de patrimonio de familia.
- Dos estados de cuentas de 1999, donde no aparece ni UPAC ni UVR.
- Comunicación del Fondo Nacional de Ahorro a la señora Darcy Inés Garcia Moreno sobre la aplicación del nuevo sistema de UVR, de 7 de junio de 2002.
- Derecho de petición formulado por Darcy Inés García Moreno, al Fondo Nacional de Ahorro; con fecha 8 de agosto de 2002. En este escrito reclama por habersele pasado su crédito a UVR.
- Respuesta del Fondo de Ahorro de 3 de septiembre de 2002 explicando por qué se modificaron las condiciones del contrato de mutuo.
- Estado de cuentas del 28 de enero de 2003.
- Memorando interno de 28 de enero de 2003, de la División de Cartera a la Oficina Jurídica del Fondo Nacional de Ahorro.
- Comunicación del FNA al juez de tutela, de 28 de enero de 2003.
- Reclamación presentada por la peticionaria ante la Superintendencia Bancaria.

5. Proceso T-731448

- Aprobación del crédito a Jesús Alberto Zúñiga.
- Comunicación de 13 de junio de 2002, del Presidente del Fondo Nacional de Ahorro, indicándole a Jesús Alberto Zúñiga que su crédito ha sido reliquidado.
- Reclamación presentada por el señor Zuñiga el 16 de julio de 2002 , por la reliquidación del crédito.

- Respuesta del Fondo Nacional de Ahorro, 2 de octubre de 2002.
- Estado de la cuenta del deudor Jesús Alberto Zúñiga.
- Copia de la escritura # 5300, de la Notaría 2ª de Cali, que contiene la hipoteca. Además, la escritura de aclaración # 3669.
- Informe del Fondo Nacional de Ahorro al Juez 8° Penal del Circuito de Cali. Pone de presente que los parágrafos de los artículos 1° y 17 de la ley 546 de 1999 le permiten hacer procesos de reliquidaciones y redenominaciones a los contratos de préstamo de vivienda.

SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. Tutela T-704631

Esta tutela inicialmente fue repartida al Juzgado 18 Civil Municipal de Cali, pero fue remitida por competencia a los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá y le correspondió por reparto al Juzgado 20 Civil Municipal de Bogotá, quien a su vez la envió, con fundamento en el decreto 1382 de 2000, a los Juzgados civiles del circuito. Por eso, conoció de la tutela, en primera instancia, el Juzgado 27 Civil del Circuito de Bogotá que por sentencia del 24 de enero de 2003, negó el amparo solicitado.

El Juzgado consideró que el derecho a la vivienda es de contenido social, luego no procede la tutela; que no existía prueba de vulneración de derechos fundamentales; y que la controversia debería dirimirse por la vía ordinaria.

2. Tutela T- 705304

Conoció el Juzgado 39 Penal del Circuito que declaró improcedente la acción; decisión que fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. D.C.

El a-quo, en sentencia de 15 de noviembre de 2002, consideró que la tutela no era el mecanismo adecuado para reclamar, que se trataba de derechos de rango legal, y, también planteó lo siguiente:

“Es más, tampoco podemos aducir la violación al debido proceso por el solo hecho de haber implementado la entidad accionada un nuevo sistema de amortización de crédito de vivienda

en UVR cuando el mismo ha sido implantado legalmente por la ley 546 de 1999 debidamente aprobado por la Superintendencia Bancaria, en remplazo del sistema tradicional que en un momento dado rigieron los créditos de vivienda de un sin número de usuarios que como Maria Ignacia tuvieron acceso a ellos con anterioridad a la vigencia de la misma”.

El ad-quem, mediante fallo de 18 de diciembre de 2002 confirmó la sentencia impugnada porque, en su sentir, se trata de una controversia legal y contractual, referente a la aplicación de la ley 546 de 1999 “y, así las cosas, no es objeto del Juez de Tutela ordenar al Fondo Nacional del Ahorro, se atenga a lo estipulado en un contrato de mutuo con interés, ni siquiera de manera transitoria pues evidentemente es del resorte de la parte accionante utilizar los instrumentos jurídicos idóneos”.

3. Tutela T-737827

Conoció el Juzgado 28 Civil del Circuito de Bogotá. Negó el amparo, mediante sentencia de 3 de abril de 2003.

Considera el Juzgado que las diferencias surgidas entre partes contratantes, deben ser dirimidas por jueces diferentes al juez de tutela. Y agrega: “Respecto a la protección del derecho al acceso a la propiedad, la vivienda en condiciones dignas y justas, la igualdad, mínimo vital, y al núcleo familiar no se evidencia que puedan ser objeto de amparo, como quiera que los dos primeros solo pueden ser protegidos en conexidad con un derecho fundamental, como la vida, la dignidad, situación que no se avizora en el presente asunto, en tanto que respecto de los restantes derechos no se advierte que se haya dispensado un trato discriminatorio o desigual frente a otras personas que se encontraran en situación igual o similar a la del petente, pues no se aportó prueba en tal sentido, ni que si mínimo vital o la familia hayan sido conculcados con el actuar del accionado”.

4. Tutela T-739028

Conoció en primera instancia el Juzgado 18 Penal del Circuito de Bogotá; no tuteló el derecho. Esta decisión fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C.

El a-quo profirió sentencia el 6 de febrero de 2003. Considera que la tutela no es la vía adecuada. Dice lo siguiente: “No puede pretenderse que un mecanismo tan breve y sumario

como la acción de tutela solucione el dilema tan amplio y complejo que actualmente viven millones de personas que vieron modificados sus créditos de vivienda con ocasión de la expedición de la ley 546 de 1999. La misma accionante en su escrito de tutela es consciente de que el problema se reduce a que se le han irrespetado las condiciones contractuales inicialmente pactadas y se le ha aplicado retroactivamente una ley; sin embargo, pretende la solución a su problema haciendo ver que ha existido vulneración de derechos constitucionales”.

El ad-quem, por sentencia de 21 de marzo de 2003 negó la tutela porque la controversia planteada es de competencia de los jueces civiles, inclusive es susceptible de acciones administrativas “propias del derecho penal disciplinario, ejercido por la Superintendencia Bancaria, que ya tomó cartas en el asunto, tal como se colige de la certificación leíble al folio 64 ib.”. Considera además que “resulta improcedente e inaplicable el principio garantista de la irretroactividad de la ley, invocado por la actora, pues no se trata del programa penal de la C.N., consagrado en el artículo 29 dentro del plexo de valores – garantías allí preestablecido”.

5. Tutela T-731448

En este expediente hubo inicialmente una sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Superior de Cali, Sala Penal, el 18 de noviembre de 2002. No concedió la tutela, decisión que fue impugnada. El ad quem, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, el 28 de enero de 2003 declaró al nulidad de todo lo actuado y remitió el expediente al Juzgado 8° Penal del Circuito de Cali, por considerar que era el juez competente, quien asumió la competencia el 12 de febrero de 2003.

El 24 de febrero de 2003, el a-quo declaró improcedente la tutela porque “no se vislumbra que exista una vulneración a sus derechos fundamentales y mas específicamente al debido proceso. Como lo ha demandado el accionante y, además porque el tutelante dispone de otros mecanismos idóneos para reclamar sus derechos en la materia”.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

COMPETENCIA

Esta Corte es competente para revisar los fallos de tutela de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el decreto 2591 de 1991; así mismo por la selección de los respectivos expedientes y la acumulación decretada.

TEMAS JURIDICOS A TRATAR

En las cinco tutelas que originan el presente fallo, el órgano de dirección del Fondo Nacional de Ahorro, aprobó las características de los préstamos de vivienda, reliquidó las deudas vigentes de los tutelantes y las red denominó como UVR. Para hacerlo, invocó los artículos 1° y 17 de la ley 546 de 1999, la jurisprudencia contenida en la sentencia C-955 de 2000 y las Instrucciones de la Superintendencia Bancaria. Las normas citadas permiten que se adopte el sistema UVR o que se otorgue el crédito de vivienda en moneda legal colombiana. El Fondo Nacional de Ahorro optó por la UVR; los tutelantes consideran que debe continuarse con la denominación en moneda legal colombiana. No corresponde a esta Corte pronunciarse sobre las controversias contractuales de los accionantes.

Sin embargo, sí es de competencia de la Corte Constitucional dilucidar lo que se ha planteado en las cinco tutelas acumuladas, a saber, si se afectó o no el debido proceso en el trámite de la reliquidación y red denominación de préstamos de vivienda en el Fondo Nacional de Ahorro, al modificarse unilateralmente las condiciones de un contrato de préstamo de dinero para vivienda. Para resolver se precisará, en primer lugar, cuales son las condiciones establecidas en la ley y la jurisprudencia constitucional para los préstamos de vivienda de interés social; para luego precisar el alcance de los derechos a la vivienda digna y al debido proceso.

1. Característica del Fondo Nacional de Ahorro

El Fondo Nacional de Ahorro es actualmente una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, con régimen legal propio, personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente. (decreto ley 3118 de 1968 y ley 432 de 1998). Tiene como objeto administrar eficientemente las cesantías de los trabajadores afiliados y contribuir a la solución del problema de vivienda y educación de los mismos a través del otorgamiento de créditos para dichos fines.

El Fondo Nacional de Ahorro no puede catalogarse como un establecimiento de crédito. Ello

se infiere del artículo 1° de la ley 546 de 1999 que dice:

“Artículo 1°. Ambito 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 de 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”. (resaltado fuera de texto).

La sentencia C-625/981, que declaró exequibles algunos artículos de la ley 432 de 1998 “Por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro y se transforma su naturaleza jurídica”, dijo que el Fondo Nacional de Ahorro no era “ni es un establecimiento de crédito de vivienda”.

La distinción entre establecimientos de crédito y entidades diferentes a los establecimientos de crédito tiene efectos prácticos, ya que no todas las disposiciones de la ley 546 de 1999 resultan aplicables al Fondo Nacional de Ahorro. Esta característica excepcional para algunas entidades, entre ellas el Fondo Nacional de Ahorro, responde a su naturaleza, caracterizada en la sentencia C-625 de 1998. En ella se dijo:

“Precisamente, el procedimiento que utiliza el Fondo para asignar los créditos, constituye un claro factor de diferencia con las corporaciones. En efecto, el Fondo, desde su creación, en la adjudicación de créditos, toma en cuenta el ingreso básico del solicitante y el tiempo de vinculación al Fondo, para establecer el monto del crédito y la tasa de interés. De esta manera, a mayor ingreso, mayor monto del crédito, pero, a su vez, mayor tasa de interés ; y, a menor ingreso, menor monto, pero, también, menor tasa de interés. Todo, además, bajo los criterios de adjudicar créditos, mediante un sistema de puntajes.”

2. Procesos de redenominaciones en los préstamos de vivienda en el Fondo Nacional de Ahorro

Para justificar la variación de las condiciones del crédito de vivienda, en los casos que motivan la presente sentencia, el Fondo Nacional de Ahorro invoca la ley 546 de 1999.

En el Parágrafo del artículo 1° de la ley 546 de 1999, que ya fue transcrito, se permite que los créditos de vivienda sean en moneda legal colombiana o en UVR.

Sin embargo, en la misma ley, en el capítulo de “Régimen de financiación de vivienda a largo plazo”, el artículo 17 dice en su primer inciso:

“Condiciones de los créditos de vivienda individual. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente ley, el gobierno nacional establecerá las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales:...”

Con base en tal norma, la Superintendencia Bancaria le informó a la Corte Constitucional que “Frente a la inquietud planteada por la Corte, esta Superintendencia considera que no solamente era posible para el Fondo Nacional de Ahorro ajustar el sistema de amortización vigente a la fecha de expedición de la ley 546 a los lineamientos tantas veces señalados, sino que constituía un imperativo legal dar cumplimiento a sus previsiones so pena de infringir abiertamente, con una conducta contraria, las disposiciones tantas veces comentadas.”

Por tanto, se deduce que es posible legalmente convertir los créditos denominados en moneda legal colombiana al sistema de UVR, como ocurre en los casos que motivan el presente fallo.

3. Información que se debe dar a los deudores respecto de los créditos de vivienda en el Fondo Nacional de Ahorro

- “SISTEMA ESPECIALIZADO DE FINANCIACION DE VIVIENDA. ... La financiación de vivienda individual a largo plazo podrá darse a través de líneas de crédito denominadas en unidad de cuenta UVR ligada exclusivamente al IPC o también, a través de líneas denominadas en moneda legal, siempre y cuando se otorguen a una tasa fija de interés durante todo el plazo

del préstamo, los sistemas de amortización no contemplan capitalización de intereses y se acepta expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna”.

Sea cual fuere el sistema que se adopte, la Corte considera que debe darse información clara al deudor. En la citada Circular Externa 098 de 2000, se ordena:

- “INFORMACION AL DEUDOR. En cumplimiento de los artículos 20 y 21 de la ley 546 del 23 de diciembre de 1999, las entidades destinatarias de este instructivo deberán remitir a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda vigentes y para los nuevos que se otorguen, una información clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de las condiciones de sus créditos, de manera tal que el usuario conozca suficientemente la operación del sistema, la composición de las cuotas, el comportamiento del crédito durante su vigencia y las consecuencias de su incumplimiento”.

Con mayor razón se requiere la información precisa y completa, si el crédito se reestructura. La citada Circular 098 de 2000 establece al respecto:

- “SUPUESTOS PARA SOLICITAR REESTRUCTURACION DEL CREDITO. La reestructuración de un crédito de conformidad con el numeral 12 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, se define como el ‘negocio jurídico de cualquier clase, que tenga como objeto o efecto modificar cualquiera de las condiciones originalmente pactadas en beneficio del deudor’. Para el ejercicio por parte de los deudores de la prerrogativa prevista en el artículo 20 de la ley 546 de 1999, norma cuya exequibilidad fue condicionada por la sentencia C-955/2000 proferida por la H. Corte Constitucional, la entidad acreedora al momento de hacer la evaluación de la solicitud de reestructuración de una obligación de este tipo, deberá verificar que se cumplan los siguientes requisitos para que resulte viable la reestructuración:.... a. Que la primera cuota del crédito una vez reestructurado, que esté dispuesto a pagar el deudor, en ningún caso represente más del 30% de los ingresos familiares, de conformidad con el Decreto 145 de 2000..... h. Que la solicitud de reestructuración del crédito sea presentada dentro de los dos primeros meses de cada año calendario y sea suscrita por todos los obligados, así como los documentos a través de los cuales se instrumente la obligación”.

Interpretando en forma integral con la Constitución, los artículos 20 y 21 de la ley 546 de

1999, invocados en la Circular transcrita, resulta que en la Constitución Política se consagra el derecho fundamental a la información (artículo 20), se establece la función del servicio público a favor de la comunidad (artículo 123), se señalan los principios de eficacia y publicada en la función pública (artículo 209); sobre esta última norma constitucional la Corte dijo en la sentencia SU-250 de 1998:

“ Hoy en nuestro país, en la Constitución de 1991, la motivación, que es expresión del principio de publicidad, es constitucionalmente recogida en el artículo 209 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”.

La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo. Es la desviación de poder que hoy contempla el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, como causal autónoma de nulidad de los actos administrativos, y que antes se deducía del artículo 66 del anterior Código, cuando se hablaba de abuso o desviación en las funciones propias del funcionario público.”

Es decir que la obligación de informar hace parte de la motivación, luego la orden de informar no debe interpretarse restrictivamente, sino que se predica con mayor razón para todos aquellos establecimientos que prestan dinero para la vivienda social. Esta última es la interpretación adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000. En ella se argumentó que el derecho de información es para todos los usuarios en virtud del principio de transparencia y seguridad. En efecto dijo:

“El inciso 2 del artículo 20 tiene gran importancia, en cuanto garantiza a los usuarios del crédito de vivienda la certidumbre, desde el momento en que se inicia la relación jurídica y de manera permanente a lo largo de la vigencia del préstamo, acerca de las condiciones económicas del mismo, de los intereses que se le cobran, de la manera como están estructuradas sus cuotas mensuales y de la amortización que, en los términos de esta

Sentencia, van efectuando. (Subraya fuera de texto).

Agrega la mencionada sentencia C-955 de 2000:

“Se deduce de lo dicho que, a partir de la disposición en comento, ha debido desaparecer el fenómeno de la ignorancia generalizada entre los usuarios en torno al desenvolvimiento de sus relaciones financieras con la entidad crediticia y respecto al estado actual de sus obligaciones. En buena parte, la crisis del sistema UPAC y las dificultades para el afianzamiento del nuevo esquema de financiación de vivienda han obedecido a la desinformación del público, y en particular de los deudores, sobre la normatividad en vigor y en relación con la forma como en cada caso se liquidan y discriminan los distintos pagos incluidos en las cuotas periódicas que tienen a su cargo.

De allí que, considerando la Corte que esta disposición no solamente respeta las normas fundamentales sino que resulta indispensable para la efectividad de las mismas en la materia de que se trata, proceda a declararla exequible, advirtiendo que, en su ejecución, las entidades financieras están llamadas a transmitir a quienes solicitan créditos las características de éstos, la forma en que, según la opción a que alude esta Sentencia, pagarán la corrección por inflación y los intereses, lo relativo a la amortización de capital, según el sistema correspondiente aprobado por la Superintendencia Bancaria, y los montos de las cuotas. Los deudores de créditos vigentes también tienen derecho a recibir esa información, precisa, detallada, clara y comprensible, pues la norma legal no discrimina, de tal manera que, como ella indica, a la proyección correspondiente se acompañen los supuestos que se tuvieron en cuenta para efectuarla y, de manera expresa, los cambios en tales supuestos y las implicaciones que toda modificación tendrá en los montos proyectados.

Se trata, en últimas, de conseguir que se configuren unas condiciones de transparencia y flujo de información en virtud de las cuales entidades y usuarios conozcan a la vez sus respectivas obligaciones y derechos, y simultáneamente que los deudores gocen de los indispensables conocimientos y documentos respecto de sus créditos, para formular, si lo consideran pertinente, las reclamaciones a que haya lugar.”

La misma sentencia, al estudiar la constitucionalidad del numeral 9 del artículo 17 de la ley 546 de 1999, que también se refiere al deber de informar, agregó:

“El numeral 9 del artículo 17 impugnado dispone:

“Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado”.

A juicio de la Corte, se trata de una disposición que encaja en la órbita de atribuciones del legislador, y resulta acorde con el artículo 51 de la Constitución, en cuanto, por su razonabilidad, contribuye con certeza a la previsión de un sistema adecuado de financiación de vivienda, a la vez que otorga transparencia y seguridad a las operaciones crediticias.

La obligación de información, surge también del principio de eficiencia al cual debe someterse el Fondo Nacional de Ahorro. En efecto, el artículo 18 de la ley 432 de 1998, al hablar de la reestructuración del Fondo Nacional de Ahorro, dice: “La reestructuración del Fondo Nacional de Ahorro se orientará de acuerdo con los siguientes principios y reglas generales: deberá financiarse totalmente con recursos propios; funcionará de manera desconcentrada y eficiente, y se ajustará a los desarrollos administrativos y técnicos de la administración pública, para lo cual podrá apoyarse en servicios prestados por particulares.”

“16. Declárase EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que la reestructuración del crédito pedida por el deudor dentro de los dos primeros meses de cada año, si hay condiciones objetivas para ello, debe ser aceptada y efectuada por la institución financiera. En caso de controversia sobre tales condiciones objetivas, decidirá la Superintendencia Bancaria. Bajo cualquiera otra interpretación, el artículo se declara INEXEQUIBLE.”

4. Condicionamientos señalados por la ley, la jurisprudencia, las circulares y los acuerdos para una correcta información sobre readecuación de créditos

La falta de transparencia y seguridad afecta el debido proceso porque no se le dan elementos de juicio al deudor para las reclamaciones o para cuestionar la liquidación que se

le haga de su crédito.

La ley 546 de 1999, la sentencia C-955 de 2000 que estudió su constitucionalidad, la Circular Externa # 098 de 2000 de la Superintendencia Bancaria y Acuerdos del mismo Fondo Nacional de Ahorro, dan unas pautas de las cuales se colige que como base para los sistemas de amortización, utilizados a partir de la expedición de dicha ley 546 de 1999 se deben tener en cuenta los parámetros allí señalados.

Es más, la sentencia C-955 de 2000 hizo unas declaraciones, fuera de la antes dicha respecto a la decisión de las controversias por parte de la Superintendencia Bancaria. Un numeral de la parte resolutive de la sentencia en mención, es pertinente:

“13. Declárase EXEQUIBLE, con las salvedades y condicionamientos aquí previstos, el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

La EXEQUIBILIDAD de este precepto se declara únicamente si se lo entiende y aplica bajo las siguientes condiciones:

- El numeral 2 sólo es EXEQUIBLE en el entendido de que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere no incluirá el valor de la inflación, será siempre inferior a la menor tasa real que se esté cobrando en las demás operaciones crediticias en la actividad financiera, según certificación de la Superintendencia Bancaria, y su máximo será determinado por la Junta Directiva del Banco de la República, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional, en sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y C-208 del 1 de marzo de 2000.

- Una vez se comunique el presente fallo, y la Junta Directiva del Banco de la República proceda a fijar la tasa máxima de interés remuneratorio, la norma legal, con el condicionamiento que precede, se aplicará de manera obligatoria e inmediata tanto a los créditos nuevos como a los ya otorgados.

Los créditos que se encuentren vigentes al momento de la comunicación de esta providencia y en los cuales hubieren sido pactados intereses superiores al máximo que se fije, deberán reducirse al tope máximo indicado, que será aplicable a todas las cuotas futuras.

- Los intereses remuneratorios se calcularán sólo sobre los saldos insolutos del capital, actualizados con la inflación.

- El numeral 6 sólo es EXEQUIBLE en el entendido de que las expresiones “primera cuota” se refieren no solamente a la primera del préstamo, sino también a la primera que se pague luego de una reestructuración del crédito, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 546 de 1999.
- El numeral 7 se declara EXEQUIBLE únicamente si se entiende que la Superintendencia Bancaria no podrá aprobar ningún plan de amortización en materia de financiación de vivienda en cuya virtud en las cuotas mensuales sólo se paguen intereses. En todas las cuotas, desde la primera, tales planes deben contemplar amortización a capital, con el objeto de que el saldo vaya disminuyendo, sin que ello se pueda traducir en ningún caso en incremento de las cuotas que se vienen pagando, para lo cual, si es necesario, podrá ampliarse el plazo inicialmente pactado.
- En las cuotas mensuales, si así lo quiere el deudor, se irá pagando la corrección por inflación a medida que se causa.

Bajo cualquiera otra interpretación, estos numerales se declaran INEXEQUIBLES.

Y, en otro de los numerales de la parte resolutive, se indicó:

“19. Declárase EXEQUIBLE el párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que de la tasa prevista deberá deducirse la inflación y, en lo sucesivo, cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para los efectos de fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las cuales deben ser las más adecuadas y favorables, a fin de que consulten la capacidad de pago de los deudores y protejan su patrimonio familiar, también bajo el entendido de que la tasa real de interés remuneratorio no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.”

Al deudor, al tenor de la Circular Externa de la Superintendencia Bancaria, se le debe dar adecuadamente “una información clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de las condiciones de sus créditos, de manera tal que el usuario conozca suficientemente la operación del sistema, la composición de las cuotas, el comportamiento del crédito durante su vigencia y las consecuencias de su incumplimiento”.

5. La falta de información adecuada constituye una situación de indefensión y viola el debido proceso

El Fondo Nacional de Ahorro, motu proprio, modificó las condiciones inicialmente pactadas y los tutelantes consideran que han sido afectados.

Los accionantes reclamaron y pidieron informaciones sobre las medidas efectuadas. El Fondo Nacional de Ahorro se limitó a comunicarles cómo habían quedado sus créditos y por qué habían sido modificados, pero no se les indicó cómo se había hecho para la reliquidación, cuales son los efectos hacia el futuro de la misma. En estas condiciones los deudores quedaron desprotegidos porque desconocen si se les han respetado o no los condicionamientos que la ley y la jurisprudencia han señalado cuando hay cambio de denominación y de liquidación de un crédito.

La información suficiente es indispensable porque justifica la realidad de una actuación concreta, hace parte de una correcta motivación² y se constituye en un medio técnico para viabilizar el control.

La Corte Constitucional ha sido exigente en el deber de motivar en la extensión debida los actos administrativos. En la sentencia C-054/96, se dijo que la motivación “no contradice disposición constitucional alguna y, por el contrario, desarrolla el principio de publicidad, al consagrar la obligación de expresar los motivos que llevan a una determinada decisión, como elemento esencial para procurar la interdicción de la arbitrariedad de la administración”³.

En la sentencia SU-250 de 1998 se dijo que la motivación responde al principio de publicidad, entendiendo por tal la instrumentación de la voluntad. La citada sentencia se sustenta en Agustín Gordillo⁴ quien dice:

“La explicación de las razones por las cuales se hace algo es un elemento mínimo a exigirse de una conducta racional en un Estado de derecho; no creemos en consecuencia que la motivación sea exigible sólo de los actos que afectan derechos e intereses de los administrados, resuelvan recursos, etc., como sostiene alguna doctrina restrictiva; todos los actos administrativos a nuestro modo de ver, necesitan ser motivados. De cualquier manera, en lo que respecta a los “actos administrativos que son atributivos o denegatorios de derechos”, es indiscutida e indiscutible la necesidad de una “motivación razonablemente

adecuada”, como tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación.”

Y, la misma sentencia SU-250 de 1998, se remite a Ramón Parada quien hace esta reflexión:

“Entre los supuestos clásicos en que la jurisprudencia del Consejo de Estado francés ha apreciado la concurrencia del vicio de la desviación de poder, se citan los actos dirigidos a evitar la ejecución de la cosa juzgada, los que comportan un fraude de ley, los inspirados por móviles extraños a todo interés público, los dictados en favor de un tercero o de una categoría de terceros, los que se adoptan con fines electorales, los inspirados por la pasión política, los dirigidos a un fin público, pero distinto de aquél para el que la potestad o competencia fue atribuida (como, por ejemplo, cuando se utilizan poderes sancionadores con fines fiscales), y, en último lugar, los actos dictados con marginación del procedimiento legalmente establecido para eludir las reglas de la competencia o una determinada garantía en favor de un particular, o para conseguir una economía de tiempo o de dinero en favor de la Administración.” (Subraya fuera de texto).

La información que se le dio a los cinco tutelantes afecta el principio de publicidad porque no se ajusta a lo establecido en los artículos 20, 209 y 123 de la C.P.; se aleja totalmente de lo señalado en el numeral 9 del artículo 17 y en los artículos 20 y 21 de la ley 546 de 1999. No hay explicación razonable para que estas normas no se apliquen también a instituciones como el Fondo Nacional de Ahorro. La escueta información dada a los accionantes, no ha permitido la defensa adecuada. Tampoco la información suministrada se ajusta a las condiciones reseñadas en el instructivo de la Superintendencia Bancaria, como ya se indicó anteriormente.

Al no darse esa información de manera adecuada, el Fondo Nacional de Ahorro ejerce indebidamente su posición dominante⁵ y ha colocado a los deudores en condiciones de indefensión y de imposibilidad para hacer valer sus derechos y reclamar, si es del caso, ante las autoridades competentes.

La Corte Constitucional, respecto a este tema de la indefensión dijo en la T-325/986: “Dentro del concepto de Estado de derecho se encuentra comprendida la obligación del Estado de brindarle a los asociados instituciones y procedimientos para la resolución de sus conflictos....” El incumplimiento de este deber coloca a los ciudadanos en un inaceptable

estado de indefensión y socava los fundamentos del Estado de derecho.⁷

CASOS CONCRETOS

Antes que todo hay que definir que la tutela no va a prosperar contra la Superintendencia Bancaria, puesto que la omisión en los procedimientos informativos no ocurrió allí. Por consiguiente, se analizará a continuación el comportamiento del Fondo Nacional de Ahorro, respecto a los cinco tutelantes.

1. Elementos comunes para las cinco tutelas

1.1. Según escrituras públicas, debidamente registradas, se constituyeron contratos de préstamo hipotecario entre el Fondo Nacional de Ahorro y los tutelantes. En ellas se pactó la deuda en moneda legal colombiana, no en UPAC, para pagos mensuales durante quince años (180 mensualidades) con intereses pactados en las mismas escrituras.

1.2. El Fondo Nacional de Ahorro, en el año 2002, modificó las condiciones aumentando el tiempo para cancelar la deuda (30 años) y el monto mensual (al menos así se deduce de las pruebas aportadas). Además, se determinó por el Fondo que la obligación pasaba a regirse por el sistema UVR. Adujo la Institución sentencias de la Corte Constitucional, la expedición de la ley 546 de 1999 y una circular de la Superintendencia Bancaria.

1.3. Las personas que interpusieron la tutela protestaron por el cambio de sistema y de condiciones, que en sentir de los tutelantes pasaban a ser mas onerosas. Sin embargo la entidad demandada hizo caso omiso a las reclamaciones.

1.4. El Fondo Nacional del Ahorro no permitió a los deudores ni siquiera discutir los términos de la modificación del contrato. Se limitó a expresar lo siguiente:

“No obstante lo expresado, si usted desea mantener el plazo pactado en el contrato de mutuo nos permitimos sugerirle las siguientes alternativas:

a) Reestructurar el crédito otorgado, restableciendo las condiciones financieras inicialmente pactadas para aquellos afiliados con crédito vigente, que presenten mora en el pago de su obligación, buscando de esta manera la cancelación del valor dejado de pagar ajustado por el menor incremento de la cuota a partir de 1998.

b) Efectuar abonos extraordinarios a capital, lo que implicaría una disminución proporcional del plazo vigente.

c) Incrementar el valor de la cuota mensual asignada para disminuir en forma proporcional el plazo vigente.

d) De no optar por ninguna de las alternativas anteriores se mantendrán las condiciones financieras actuales de su crédito, lo que implica la variación del plazo inicialmente pactado”.

En conclusión, no existió un previo acuerdo ni hubo una información ajustada a las condiciones que se mencionaron en la parte motiva de este fallo. Es decir que no hubo un debido proceso. El comportamiento del Fondo aumentó la desigualdad frente a los usuarios del crédito, y, en consecuencia, hubo de parte del Fondo un abuso de su posición dominante.

Las circunstancias comunes a las cinco tutelas, anteriormente relacionadas, tiene su respaldo en los cinco expedientes acumulados. En efecto:

2. Proceso T-704631

El solicitante es el señor Héctor Cayetano Delgado, suscribió un contrato de préstamo hipotecario con el Fondo Nacional de Ahorro para comprar vivienda por \$16'065.000,00, por un término de 15 años. El préstamo fue en moneda legal y no en UPAC. Las condiciones aparecen en la escritura pública #525 de 27 de febrero de 1996, de la Notaría 1ª de Cali. Dice el peticionario, que sin previo conocimiento, en agosto de 2002 el Fondo Nacional de Ahorro pasó el crédito al sistema UVR, aumentó a 286 el número de cuotas (en 30 años) y también se le aumentó el valor mensual de pago, de \$ 187.000,00 a \$ 260.000,00. El señor Delgado reclamó por la decisión unilateral del Fondo, sin obtener respuesta favorable. El Fondo Nacional de Ahorro mantuvo su posición unilateral. En efecto, el 22 de enero de 2003, el Fondo Nacional de Ahorro, le dirige una comunicación al deudor Héctor Cayetano Delgado que, en lo pertinente para esta tutela, dice: “Su crédito al ser migrado al nuevo sistema de UVR aumentó el plazo hasta el 15 de diciembre de 2040 y según el artículo 17 de la ley 546 de 1999 el plazo de un crédito de vivienda no puede ser mayor de 30 años ni menor de 5, es por esta razón que nos vemos obligados a disminuir el plazo quedándole como fecha de

vencimiento final de la obligación el 15 de junio de 2026 y aumentar la cuota en su caso de \$171.086 a \$237.533,18, sin incluir seguros”.

3. Proceso T-705304

La solicitante es María Ignacia Avila de Gómez considera que se violó el debido proceso al reliquidarse unilateralmente un contrato de préstamo para vivienda. Dicha señora había solicitado un préstamo al Fondo por \$17'493.408,00. El contrato de mutuo se celebró mediante escritura pública de 21 de octubre de 1995, en la Notaría 39 de Bogotá, como resultado de un concurso para empleados del Estado. El Fondo Nacional del Ahorro le aumentó el término de pagar la deuda al 30 de enero de 2016 (equivalentes a 261 cuotas), mientras que antes era hasta octubre de 2.010, (correspondientes a 180 cuotas) y, en realidad, le subieron las cuotas de \$193.612 a \$195.186.

4. Proceso T-737827

Hernando Peña Castro solicita que “como deudor, continúe cancelando el crédito en las condiciones iniciales”, según lo pactado el 28 de junio de 1996 cuando se firmó la escritura #6159 en la Notaría 29 de Bogotá. Considera que el Fondo Nacional del Ahorro cambió arbitrariamente las condiciones del contrato de crédito y lo ubicó dentro del sistema UVR cuando se había firmado un contrato de mutuo, el préstamo se había acordado a 18 años y ahora le dicen que es a 30 años. El Fondo Nacional del Ahorro reconoce que le aumentó la cuota de \$55.833,00 a \$90.090,30 y que se aumentó el plazo a 30 años.

5. Proceso T-739028

Darcy Inés García Moreno considera que el Fondo Nacional de Ahorro, de manera unilateral, le impone el sistema UVR, “agravando hacia el futuro la condición precaria de mi familia”. La deudora había suscrito la escritura pública #6865 de 30 de diciembre de 1998 por 15 años (180 meses); por medio de esta escritura se constituyó hipoteca y patrimonio de familia. Reclama porque se le incrementó el crédito en 5 años, y, se la ha desmejorado porque se “agrava la situación al elevarse tanto el valor de la cuota mensual como el plazo fijado para el pago total de la obligación”. En comunicación de junio 7 de 2002 el Fondo Nacional de Ahorro le informa a la señora García Moreno que se “implementó un nuevo sistema de amortización de crédito de vivienda en UVR...”; y en comunicación de 3 de septiembre de

2002, la Jefe de división de Cartera del Fondo Nacional de Ahorro le dice a la señora Darcy Inés García Moreno que las condiciones iniciales eran: "Fecha desembolso: abril 14 de 1999. Valor desembolso: \$18'296.150,00. Incremento cuota anual (gradiente inicial): IPC. Tasa de interés: 13.76% EA. Plazo inicial: 180 meses". En estado de cuentas del 28 de enero de 2003 aparece: "Cotización UVR a la fecha del proceso", saldo de la deuda en pesos y en UVR; y como fecha de vencimiento final el 15 de mayo de 2018. Y, en memorando interno de 28 de enero de 2003, de la División de Cartera a la Oficina Jurídica del Fondo Nacional de Ahorro, se dice que a 15 de febrero de 2003 el valor de la cuota era de \$161.908,72 y el valor de los seguros: \$17.001,58.

6. Proceso T-731448

Al señor Jesús Alberto Zúñiga Guzmán el Fondo Nacional del Ahorro, le comunicó que por decisión tomada el 13 de julio de 2002, las reglas pactadas habían sido modificadas y por consiguiente, el crédito pasaba a regirse por el sistema de UVR y se aumentaba en 28 cuotas. Ese crédito se sustentaba en la hipoteca que se concedió por \$11'797.320,00 mediante escritura pública 5300 de 1997. Cuatro años después, el 13 de junio de 2002, el Presidente del Fondo le comunicó al deudor que la reliquidación del crédito ascendía a la suma de \$9'539.154,00. El deudor presentó un derecho de petición para que se le explicara por qué se modificaban las reglas. El 2 de octubre de 2002 el Fondo Nacional del Ahorro señaló que el soporte de su decisión estaba en la ley 546 de 1999, pero no dio la información completa que le permita al deudor hacer valer sus derechos.

Conclusión:

Con base en lo anterior, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional considera que debe concederse la tutela porque se violó el debido proceso en los cinco casos, en razón de no existir información suficiente al reliquidarse y red denominarse los créditos por parte del Fondo Nacional de Ahorro; y, en consecuencia, deben revocarse todas las decisiones de instancia que no aceptaron el amparo.

La Corte ordenará que en la información que se debe dar a los deudores, el Fondo Nacional de Ahorro debe tener en cuenta lo estipulado en la ley 546 de 1999 y lo ordenado en la Circular Externa #085 de 2000 de la Superintendencia Bancaria que establece algunas de las condiciones que se deben llenar en la información para que se estime suficiente:

- “INFORMACION AL DEUDOR. En cumplimiento de los artículos 20 y 21 de la ley 546 del 23 de diciembre de 1999, las entidades destinatarias de este instructivo deberán remitir a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda vigentes y para los nuevos que se otorguen, una información clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de las condiciones de sus créditos, de manera tal que el usuario conozca suficientemente la operación del sistema, la composición de las cuotas, el comportamiento del crédito durante su vigencia y las consecuencias de su incumplimiento”. (Subraya fuera de texto).

Para lograr esa información precisa y completa, la citada Circular 098 de 2000 también recuerda que “en el artículo 20 de la ley 546 de 1999, norma cuya exequibilidad fue condicionada por la sentencia C-955/2000 proferida por la H. Corte Constitucional, la entidad acreedora al momento de hacer la evaluación de la solicitud de reestructuración de una obligación de este tipo, deberá verificar que se cumplan los siguientes requisitos para que resulte viable la reestructuración:..... a. Que la primera cuota del crédito una vez reestructurado, que esté dispuesto a pagar el deudor, en ningún caso represente más del 30% de los ingresos familiares, de conformidad con el Decreto 145 de 2000.....”

Además, se dará cumplimiento a lo ordenado en la parte resolutive de la sentencia C-955 de 2000, numerales 13 y 19, transcritos en la parte motiva del presente fallo.

Solamente cuando se llenen las condiciones antes indicadas se puede dar por efectuada la información, sin violación al debido proceso.

Si hubiere controversias, se cumplirá lo ordenado por la Corte en la sentencia C-955 de 2000 que determinó, con autoridad de cosa juzgada constitucional: “En caso de controversia sobre tales condiciones objetivas, decidirá la Superintendencia Bancaria”

DECISION

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. CONCEDER las tutelas interpuestas por los señores Cayetano Delgado, María Avila de Gómez , Hernando Peña, Darcy García, Jesús Alberto Zúñiga Guzmán, en contra del Fondo

Nacional de Ahorro, por violación al debido proceso en la reliquidación y red denominación de los créditos de los accionantes. En consecuencia se decide:

a. En la tutela T-704631, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 27 Civil del Circuito de Bogotá, el 24 de enero de 2003, que negó el amparo solicitado.

b. En la tutela T-705304 REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado 39 Penal del Circuito de Bogotá, el 15 de noviembre de 2002 y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. D.C., el 18 de diciembre de 2002, que declararon improcedente la acción.

c. En la tutela T-737827 REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 28 Civil del Circuito de Bogotá, el 3 de abril de 2003, que negó el amparo.

d. En la tutela T-739028, REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado 18 Penal del Circuito de Bogotá, el 6 de febrero de 2003, y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, el 21 de marzo de 2003, que negaron la tutela.

e. En la tutela T-731448 REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 8° Penal del Circuito de Cali, el 24 de febrero de 2003, que declaró improcedente la acción.

SEGUNDO. En su lugar, ORDENAR que en los cinco casos relacionados en el punto anterior, el Fondo Nacional de Ahorro, dentro del mes siguiente a la notificación de la sentencia, informe a los cinco deudores de vivienda que interpusieron las tutelas, su situación, relacionando con claridad, certeza y de manera comprensible los procedimientos de reliquidación y red denominación de créditos, a fin de que a los deudores se les permita formular reclamos, solicitar y presentar pruebas e interponer recursos; todo ello de acuerdo con las normas legales, la sentencia C-955 de 2000 y las Circulares de la Superintendencia Bancaria, como se indicó en la parte motiva del presente fallo.

TERCERO. ENVIAR copia de la presente sentencia a la Superintendencia Bancaria y a la Defensoría del Pueblo para que adopten las medidas que estimen pertinentes; lo cual no impide que quienes fueron jueces de primera instancia en las respectivas tutelas, tramiten el cumplimiento del fallo y, si fuere del caso, los correspondientes desacatos si a ello hubiere lugar.

CUARTO. Por secretaría de la Corporación se dará cumplimiento a lo estipulado en el artículo

36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta Constitucional.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

2 Ver Francisco Chamorro Bernal, en su libro La tutela judicial efectiva, páginas 207 y siguientes

3 Eduardo Cifuentes Muñoz, sin salvamento de voto, sólo contiene una aclaración de voto del magistrado José Gregorio Hernández Galindo, respecto de un tema muy diferente.

4 Agustín Gordillo, Tratado de derecho administrativo, Tomo III, págs. X-2 y ss.

5 Sobre posición dominante, respecto de los deudores de vivienda, ver T-083 de 2003

6 M.P. Eduardo Cifuentes

7 Ver T-267/2000