

Sentencia C-039/04

Referencia: expediente D-4664

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2° (parcial) del artículo 146 de la Ley 769 de 2002.

Demandante: Carlos Arturo Cárdenas López

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Arturo Cárdenas López demandó el artículo 146 (parcial) de la Ley 769 de 2002 *"por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"*.

Mediante auto de junio 19 de 2003, el Despacho del Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda por incumplir los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo dispuesto en el citado Auto, el actor procedió a corregir la demanda en los términos allí indicados, razón por la cual, en Auto de julio 10 de 2003, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda formulada contra el inciso 2° (parcial) del artículo 146 de la Ley 769 de 2002.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II.NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo parcialmente acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.893 del 6 de agosto de 2002. Se subraya la expresión acusada.

Ley 769 de 2002

"por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"

Artículo 146. Concepto técnico. Las autoridades de tránsito podrán emitir conceptos técnicos sobre la responsabilidad en el choque y la cuantía de los daños. A través del procedimiento y audiencia pública dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación del informe. En caso de requerirse la práctica de pruebas éstas se realizarán en un término no superior a los diez (10) días hábiles, notificado en estrados previo agotamiento de la vía gubernativa.

En los procesos que versen sobre indemnización de perjuicios causados por accidentes de tránsito, una vez dictada la sentencia de primera instancia, sin importar que ésta sea apelada o no, el juez decretará el embargo y secuestro del vehículo con el cual se causó el daño, siempre y cuando el solicitante preste caución que garantice el pago de los perjuicios que con la medida puedan causarse. Tal medida se regirá por las normas del libro IV del Código de Procedimiento Civil, y se levantará si el condenado presta caución suficiente, o cuando en recurso de apelación se revoque la sentencia condenatoria o si el demandante no promueve la ejecución en el término señalado en el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil, o si se extingue de cualquier otra manera la obligación.

Las medidas cautelares y las condenas económicas en esta clase de procesos, no podrán exceder el monto indexado de los perjuicios realmente demostrados en él mismo.

III.LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 158, 228 y 229 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Según el actor, se vulnera el artículo 158 de la Constitución Política porque no hay unidad de materia entre lo que pretende reglamentar el Código Nacional de Tránsito Terrestre y lo dispuesto en el artículo acusado, pues éste regula un aspecto propio del Código de Procedimiento Civil, como lo es el tema de la oportunidad para decretar embargos y secuestros en un proceso de responsabilidad civil extracontractual, asunto que a su juicio, escapa a la temática propia del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Sostiene además, que la norma demandada *"se ha inscrito en un proyecto cuyo alcance es de naturaleza de Transporte y Tránsito Terrestre y que se orienta a la regulación de procedimientos de tránsito pero que en principio no se orienta a la regulación de aspectos de procedimiento civil o judicial"*.

Igualmente, indica que se vulnera el artículo 228 de la Carta que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, toda vez que en razón de lo dispuesto en el precepto impugnado, la efectividad y eficacia de los procesos civiles por responsabilidad civil extracontractual serán nulas, dado que esperar a que se dicte sentencia de primera instancia para que proceda el embargo y secuestro del automotor con el que se causó el daño en los accidentes de tránsito es permitirle al demandado que venda o simule cualquier negocio jurídico con el vehículo que serviría para pagar total o parcialmente los perjuicios causados, desconociéndose así un derecho sustancial, en razón del requisito procesal que se demanda. De este modo, resultaría muy factible que la sentencia que impone al causante del perjuicio el resarcimiento del mismo no pudiese hacerse efectiva. A juicio del actor, el artículo acusado vulnera también el artículo 229 Superior que consagra el derecho de toda persona de acceder a la Administración de Justicia, porque al disponer que el embargo y el secuestro del automotor con el que se infirió el daño se pueda decretar sólo cuando se dicte sentencia de primera instancia, se está negando la posibilidad de solicitar estas medidas como cautelares al inicio del proceso, y para iniciar el proceso de responsabilidad se debe agotar el mecanismo de conciliación extrajudicial que exige el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 antes de acudir a la justicia ordinaria, lo cual impone al

demandado que quiera obtener la reparación de un perjuicio pagar el costo de la conciliación.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Transporte

El ciudadano Oscar David Gómez Pineda, actuando como apoderado del Ministerio de Transporte, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad del aparte demandado.

Señala que el inciso 2° del artículo 146 de la Ley 769 de 2002 al regular el tema del embargo y secuestro del vehículo con el cual se causó un daño en accidente de tránsito, no vulnera el principio de unidad de materia, por cuanto a su juicio, el mismo está íntimamente ligado a la actividad de tránsito por los principios de oportunidad y seguridad que inspiran el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Indica que el artículo demandado simplemente contempla como medida novedosa del Código de Procedimiento Civil que el juez decretará el embargo y el secuestro del vehículo con el cual se causó el daño y que dicha medida se regirá por las normas del Libro IV del C.P.C. Señala que si bien es cierto que se puede perseguir el automotor con el cual se causó el perjuicio, también lo es que el afectado dentro del proceso civil podrá hacer uso de medidas cautelares que garanticen el pago de los perjuicios causados, es decir, que el demandante con la presentación de la demanda puede solicitar dicha medida sobre otros bienes (muebles e inmuebles) siempre y cuando se preste caución.

Por otra parte, señala que el proceso de daños y perjuicios de que trata el artículo 146 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, se adelanta ante el juez civil, el cual deberá al proferir sus decisiones observar el principio de la prevalencia del derecho sustancial, es decir, decretará las medidas con observancia de los lineamientos del C.N.T.T. y del Código de Procedimiento Civil.

En relación con la presunta violación del artículo 229 de la Constitución, indica que no se está limitando el acceso a la Administración de Justicia toda vez que los conductores y demás implicados podrán conciliar sus intereses a través de las alternativas que les ofrece la Ley 640 de 2001.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad del aparte demandado.

Considera la interviniente que de acuerdo con la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, la unidad de materia no debe ser entendida como un criterio rígido y formalista. Por el contrario, el concepto de materia, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente. Por lo tanto, indica, sólo las proposiciones normativas que no tiene una conexidad objetiva y razonable con la ley que las contiene serán consideradas inconstitucionales. En su criterio, la norma acusada no desconoce tal principio superior, porque "... el Código Nacional de Tránsito Terrestre como norma integral que regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito debe consagrar todos los aspectos atinentes a ellos entre los que se destacan el procedimiento a seguir en casos de accidentes de tránsito."

Expresa que tampoco se desconoce el derecho de acceder a la Administración de Justicia porque la norma demandada garantiza que a través del procedimiento señalado en el Código de Procedimiento Civil, se protejan los derechos de las partes al señalarles un procedimiento claro que les ofrece igualdad de oportunidades en defensa de sus intereses.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación (E), en su concepto solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Señala el Ministerio Público que una vez revisado el ámbito de aplicación de la Ley 769 de 2002, de conformidad con su artículo 1°, se encuentra que ella rige para todo el territorio nacional y regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

Indica que dicha normatividad tiene como objetivo garantizar la seguridad y la comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, la preservación de un ambiente sano, con la protección del uso común del espacio público, aspectos en los cuales, dice,

concorre el interés general y se hallan resumidos en la ecuación vía, persona-vehículo (sentencia C-355 de 2003).

Para la Vista Fiscal, entre la disposición impugnada y el núcleo temático de la ley, existe conexidad y coherencia.

Afirma que dicha ley dispone que la comisión de faltas será competencia de los organismos de tránsito, de conformidad con lo previsto en el artículo 134. A su vez, puntualiza, el legislador atribuye a las autoridades judiciales el conocimiento de los asuntos que versen sobre las conductas punibles y los daños que se originen en accidentes de tránsito.

Así las cosas, agrega, la regulación de la responsabilidad civil extracontractual tendiente a lograr la reparación de los daños causados por accidente de tránsito, presenta una relación de conexidad objetiva y razonable con el tema central de la ley, por cuanto alude al tema de tránsito terrestre, actividad en cuyo desarrollo puede ocurrir un siniestro que produzca perjuicios, con la consecuyente carga de resarcirlos. Por lo anterior, señala, la disposición acusada como otras que hacen referencia a los procesos de responsabilidad civil extracontractual en la Ley 769, se justifica por estar íntimamente relacionada con el tema del que ella se ocupa, sin que su inclusión vulnere la regla de la unidad de materia prevista en el artículo 158 de la Carta Política.

Así mismo, señala que existe coherencia entre el tema general abordado en la Ley 769 de 2002 y el aparte acusado del artículo 146, desde el punto de vista de la finalidad, esto es, "regular el transporte terrestre, desde la perspectiva preventiva, como la resarcitoria o sancionatoria al facultar a las autoridades de tránsito para imponer sanciones a los infractores, con la consecuyente obligación de los involucrados de reparar los daños causados en la colisión de tránsito, con la aclaración que esta última pretensión ha de ventilarse ante las autoridades jurisdiccionales y no frente a las administrativas".

Por otra parte, afirma la Vista Fiscal que el precepto acusado en ningún momento prohíbe que en los procesos de responsabilidad civil extracontractual procedan las medidas cautelares de embargo y secuestro, pues nada se dice sobre el particular. Lo que en él se afirma, agrega, es que en los procesos de indemnización de perjuicios ocasionados en accidente de tránsito dictada la sentencia de primera instancia han de decretarse tales medidas si ellas no se han adoptado como medidas cautelares, pues nada impide que éstas se adopten al comienzo del proceso.

En el caso de la norma acusada, indica, se contemplan estas medidas para que se asegure el cumplimiento de la respectiva sentencia, y tendrán el carácter de provisionales en tanto la respectiva providencia se revoque en segunda instancia, de lo contrario serán definitivas y tendrán como objeto lograr que se cumpla con la decisión.

Con todo, indica, una vez se ha proferido la sentencia condenatoria se materializa la obligación de manera clara, expresa y exigible, situación que justifica que se reconozca en ese momento la procedencia del embargo y secuestro, independientemente de que el fallo sea o no impugnado, si antes no se ha decretado tal medida.

Destaca que lo que sí resulta contrario a la Constitución, es que la norma impugnada se esté interpretando por fuera de su contenido, negando el decreto de medidas cautelares con la admisión de la demanda en los procesos de responsabilidad civil extracontractual por perjuicios ocasionados en un accidente de tránsito si a ello hay lugar, tal como lo demuestra el actor.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque la norma acusada hace parte de una ley de la República.

2. El problema jurídico que plantea la demanda

Los tres cargos que plantea el demandante, esto es, violación del principio de unidad de materia, desconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial y de la efectividad de los derechos, y vulneración del derecho de acceso a la Administración de Justicia, parten del presupuesto de que la norma demandada modifica el artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, norma conforme a la cual era posible decretar el embargo y secuestro del vehículo con el que se causó un daño en accidente de tránsito, desde la admisión de la demanda en el proceso ordinario de responsabilidad civil. Como quiera que en criterio del señor Procurador General de la Nación la norma acusada no modifica el mencionado artículo del Código de Procedimiento Civil, sino que regula un supuesto distinto, de manera tal que resultaría posible solicitar el embargo y secuestro del vehículo

como medida cautelar desde la presentación de la demanda, al amparo de lo previsto en el artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, o en el momento en que se dicte sentencia de primera instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 769 de 2002, antes de establecer los problemas jurídicos que se derivan de la presente demanda de inconstitucionalidad, es necesario dilucidar este asunto.

Si, como sostiene el Ministerio Público en su concepto, la disposición acusada no altera la posibilidad de que las medidas cautelares de embargo y secuestro en los procesos de responsabilidad civil por accidentes de tránsito se adopten desde la admisión de la demanda, como se disponía en el numeral 6° del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, la Corte se vería obligada a proferir un fallo inhibitorio, puesto que los cargos presentados por el actor estarían dirigidos contra un contenido normativo que no estaría presente en la disposición acusada. En efecto, la norma acusada no estaría modificando el Código de Procedimiento Civil, aspecto sobre el cual se sustenta el cargo por violación del principio de unidad de materia; ni impediría que el embargo y secuestro del vehículo con el cual se ha ocasionado un daño en accidente de tránsito se decretase desde la admisión de la demanda, situación que da pie al actor para considerar que se desconocen tanto la prevalencia del derecho sustancial como el derecho de acceso a la Administración de Justicia. Sin embargo, tal como pasa a establecerse, estima la Corte que la disposición acusada sí modifica lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, y lo subroga, tal como lo plantea el actor y como ha sido entendido por los jueces civiles en los fallos que a manera de ejemplo se acompañan al libelo de la demanda.

En efecto, aunque no modifica de manera expresa el artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, la disposición demandada regula la oportunidad en la que cabe el decreto de las medidas cautelares en el proceso de responsabilidad civil por perjuicios causados en accidentes de tránsito, que era, precisamente, el objeto del mencionado numeral 6° del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil. Como puede apreciarse, las dos disposiciones tienen idéntico contenido normativo, salvo en cuanto hace a la oportunidad para decretar tales medidas. Así, las dos normas se refieren a las medidas cautelares de embargo y secuestro en procesos de responsabilidad civil extracontractual por perjuicios ocasionados en un accidente de tránsito; en las dos, las medidas recaen exclusivamente sobre el vehículo con el que se ocasionó el daño; en ambas se contempla la necesidad de que el solicitante presente caución que garantice el pago de los perjuicios que puedan causarse, y en las dos se dispone que se levantarán las medidas si el demandado presta caución suficiente.

Pero el Código Nacional de Tránsito Terrestre claramente fija una oportunidad distinta para la practica de las medidas cautelares y subordina la vigencia de las mismas a que en el término del artículo 335 del CPC se inicie el correspondiente proceso ejecutivo. Se evidencia así la intención del legislador de evitar que el embargo y secuestro del vehículo automotor se prolongue en el tiempo, al disponer que la medida proceda cuando se haya dictado sentencia de primera instancia, esto es cuando se haya establecido en principio la responsabilidad del demandado, y que, a partir de entonces, se mantenga por el tiempo necesario para que se haga efectiva la sentencia.

Así entendida la disposición demandada, encuentra la Corte que es necesario resolver los siguientes problemas jurídicos:

2.1. Debe establecerse si resulta contrario al principio de unidad de materia que en una ley cuyo objeto es expedir el Código Nacional de Tránsito Terrestre se incluya una disposición que modifica el Código de Procedimiento Civil en relación con la oportunidad para la práctica de las medidas de embargo y secuestro del vehículo automotor con el que se ha ocasionado un perjuicio en accidente de tránsito, dentro del correspondiente proceso de responsabilidad civil extracontractual.

En criterio del actor el Código Nacional de Tránsito Terrestre se orienta, en materia procesal, a regular la actuación y los procedimientos de las autoridades de tránsito y por consiguiente no cabe que en él se incluyan disposiciones que modifiquen el régimen que se aplica en los procesos ordinarios de responsabilidad civil extracontractual o contractual que se tramitan ante los jueces civiles o los jueces penales. Esto es, el objeto propio de la ley, tal como se desprende de lo dispuesto en su artículo primero, se agota en la regulación de los procedimientos ante las autoridades de tránsito, y resulta contrario al principio de unidad de materia que en la misma se incluyan disposiciones que regulan, no ya un trámite administrativo, sino procedimientos judiciales propios de los respectivos códigos procesales.

Los distintos intervinientes, por su parte, coinciden con el Ministerio Público, en la apreciación según la cual, si bien la disposición acusada regula un aspecto de un proceso cuyo conocimiento corresponde a las autoridades judiciales, no es menos cierto que lo hace en relación con una materia, la responsabilidad civil derivada de los accidentes de tránsito, que tiene clara relación de conexidad temática y teleológica con el contenido general de la Ley 769 de 2002, que

regula, precisamente, lo relacionado con el tránsito y el transporte desde una perspectiva tanto preventiva, como sancionatoria y resarcitoria.

2.2. En segundo lugar es necesario determinar si la norma acusada resulta contraria al principio de prevalencia del derecho sustancial; desconoce la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los derechos, y vulnera el derecho de acceso a la Administración de Justicia, debido a que elimina la posibilidad de que, en los procesos de responsabilidad civil extracontractual por perjuicios ocasionados en accidente de tránsito, el embargo y secuestro del vehículo con el que se ocasionó el daño se decrete desde la admisión de la demanda.

Para el demandante la norma acusada resulta contraria al artículo 228 de la Constitución, por cuanto su aplicación priva de eficacia al proceso de responsabilidad por daño en accidente de tránsito, en la medida en que es muy probable que, dado que no se puede embargar el vehículo al iniciarse el proceso, cuando se produzca la sentencia condenatoria, el demandado ya haya dispuesto del mismo, con lo cual se dejaría desprotegido el derecho de la víctima a obtener una reparación, y la sentencia tendría un alcance meramente nominal.

Quien interviene en representación del Ministerio del Transporte señala que la disposición acusada no transgrede el artículo 228 de la Constitución puesto que la misma no excluye la práctica de medidas cautelares en los procesos de responsabilidad civil por daños causados en accidente de tránsito, las cuales deberán decretarse por el juez de conformidad con lo que sobre el particular se dispone en el propio Código Nacional de Tránsito Terrestre y en el Código de Procedimiento Civil.

La Vista Fiscal, por su parte, como se ha señalado, expresa que el desconocimiento de los derechos y garantías que se plantea por el demandante se deriva, no del contenido de la disposición acusada, que en nada contraría el ordenamiento constitucional, sino de la interpretación y aplicación que de ella se viene haciendo y conforme a las cuales los jueces se niegan a decretar las medidas cautelares de embargo y secuestro en el auto admisorio de la demanda en los procesos de responsabilidad civil por daños ocasionados en accidente de tránsito.

2.3. Advierte la Corte que, no obstante que el demandante plantea un cargo por violación del derecho de acceso a la Administración de Justicia debido a que, en su criterio, de la disposición acusada se deriva la necesidad de acudir a la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la demanda de

responsabilidad civil, tal condición no está contenida en el artículo 146 de la Ley 769 de 2002 acusado, sino en normas distintas que no han sido demandadas en esta oportunidad y algunas de las cuales ya han sido objeto de pronunciamiento de este Tribunal. Por lo mismo y en la medida en que no se demanda una disposición que contenga ese requisito de conciliación, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre esta pretensión del demandante.

3.El principio de unidad de materia

En relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia observa la Corte que la disposición acusada no se orienta a regular de manera general el trámite de los procesos de responsabilidad civil, o lo relacionado con las medidas cautelares que caben en dichos procesos. De ser ello así, ciertamente resultaría exótica su inclusión en el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Pero en realidad, la medida se refiere, exclusivamente, a las medidas cautelares que es posible adoptar en un proceso de responsabilidad civil por daños ocasionados en accidente de tránsito. No se trata, entonces, de modificar de manera general el régimen del procedimiento civil, sino que en una ley cuyo objeto es la expedición del Código Nacional de Tránsito Terrestre, el legislador incluyó unas previsiones que modifican la norma que en el Código de Procedimiento Civil, de manera especial, regulaba las medidas cautelares de embargo y secuestro que, excepcionalmente, procedían desde la admisión de la demanda en los procesos de responsabilidad por daños derivados de un accidente de tránsito.

Para la Corte hay una evidente relación de conexidad entre la norma acusada y la materia propia del Código Nacional de Tránsito Terrestre. Si bien es cierto que dicho Código no regula de manera general el procedimiento aplicable a los procesos de responsabilidad civil derivados de un accidente de tránsito, materia que es propia del Código de Procedimiento Civil, no es menos cierto que resulta admisible que en esa ley se modifique el contenido de una norma que, dentro del régimen general de los procesos de responsabilidad civil, regula de manera especial el trámite de las medidas cautelares en un proceso en particular, que se origina en los daños ocasionados en accidentes de tránsito. Esto es, la ley demandada no contiene una regulación del procedimiento aplicable, en general, a los procesos ordinarios de responsabilidad civil contractual o extracontractual, sino la previsión de una regla especial aplicable, en esos procesos, regulados de manera general en el Código de Procedimiento Civil, a las controversias que se susciten con ocasión de daños causados en accidentes de tránsito, materia esta última que definitivamente es propia del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

De este modo, si bien, como lo señala el actor, en el objeto de la ley enunciado en su artículo primero, no se menciona la regulación de los procesos judiciales de responsabilidad por daños ocasionados en accidentes de tránsito, resulta evidente la relación de conexidad que con la materia propia de la ley, tiene el aparte normativo demandado.

Concluye, pues, la Corte, que la disposición acusada no resulta contraria al principio de unidad de materia y en consecuencia los cargos que por este concepto formula el actor no están llamados a prosperar.

4.Prevalencia del derecho sustancial y acceso a la Administración de Justicia

4.1.Las medidas cautelares

Las medidas cautelares son instrumentos procesales para asegurar la efectividad de los derechos judicialmente declarados, y han sido consideradas como un componente del derecho de acceso a la Administración de Justicia, en virtud de que tal derecho comprende no solo la pretensión de obtener un pronunciamiento judicial en torno a los derechos, sino la materialización de las medidas que los hagan efectivos.

Sobre este particular, la Corte ha señalado que las medidas cautelares desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal (CP arts. 13, 228 y 229) Sentencia C-490 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Por otra parte, también ha señalado la Corte que como las medidas cautelares, por su propia naturaleza, se imponen a una persona antes de que ella sea vencida en juicio, "*... el legislador, aunque goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe de todos modos obrar cuidadosamente...*", en atención a que las mismas pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso. Agregó la Corte que existe una tensión entre la necesidad de que existan mecanismos cautelares que aseguren la efectividad de las decisiones judiciales, y el hecho de que esos mecanismos pueden llegar a afectar los derechos del demandado, razón por la cual "*... la doctrina y los distintos ordenamientos jurídicos han establecido requisitos que deben ser cumplidos para que se pueda decretar una medida cautelar, con lo cual, la ley busca que esos instrumentos cautelares sean razonables y proporcionados.*" *Ibid.*

Dijo la Corte:

"... en algunos ordenamientos, como el español, la ley establece tres exigencias. Ver, por ejemplo, I Diez-Picazo Giménez. "Medidas Cautelares" en Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Civitas, 1995, Tomo III, pp 4227 y ss. para que pueda decretarse la medida cautelar, a saber, que (i) haya la apariencia de un buen derecho ("*fumus boni iuris*"), esto es, que el demandante aporte un principio de prueba de que su pretensión se encuentra fundada, al menos en apariencia; (ii) que haya un peligro en la demora ("*periculum in mora*"), esto es que exista riesgo de que el derecho pretendido pueda verse afectado por el tiempo transcurrido en el proceso; y, finalmente, que el demandante preste garantías o "contracautelas", las cuáles están destinadas a cubrir los eventuales daños y perjuicios ocasionados al demandado por la práctica de las medidas cautelares, si con posterioridad a su adopción, se demuestra que éstas eran infundadas. Sentencia C-490 de 2000

La realización de esa ponderación que debe hacerse entre los distintos intereses en tensión corresponde al legislador y debe cumplirse bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

A ese respecto, el legislador cuenta con una amplia potestad de configuración para establecer las medidas cautelares que resulten aplicables en los distintos procesos. Es así como la ley debe definir el tipo de medidas cautelares que pueden decretarse, la oportunidad en que ello puede hacerse y los procedimientos aplicables para el efecto.

El legislador ha previsto distintas medidas cautelares, que varían en su naturaleza, la oportunidad para decretarlas y la efectividad en la protección de los derechos amenazados. Así, por ejemplo, el registro de la demanda, previsto en el literal a del numeral 1º del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, implica cierta protección para los derechos del demandante y, aunque la medida no es tan efectiva a ese propósito como otras, resulta, a su vez, menos gravosa para el demandado. Las medidas de embargo y secuestro, por su parte, son mucho más efectivas en el propósito de garantizar la efectividad de la eventual sentencia estimatoria de las pretensiones del demandante, pero comportan un gravamen mayor para el demandado que debe soportarlas.

De este modo, tanto el legislador como el juez, en el momento de ponderar la procedencia de las medidas cautelares, deben atender, no solo a los criterios que

de manera general se predicen de todas ellas, sino también a la consideración del tipo de medida que resulta aplicable en cada caso. Tal consideración comporta la realización de un juicio sobre proporcionalidad de la medida preventiva en relación con las limitaciones que la misma impone a los derechos del demandante y el tiempo previsible en que dichas limitaciones se mantendrán en vigencia, extremos, estos últimos, entre los cuales existe, en principio, una relación inversa; esto es, a mayor duración de la medida, menores niveles de afectación de los derechos del demandado resultan admisibles.

De este modo, en el Código de Procedimiento Civil, por ejemplo, como regla general, las medidas de embargo y secuestro, se reservan para los procesos ejecutivos, en la medida en que los mismos suponen la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, lo que a su vez permite presuponer que el proceso –y con ello la vigencia de la medida cautelar– no tendrá una duración prolongada.

Por el contrario, para algunos procesos civiles declarativos, cuya complejidad y duración son de ordinario mayores, la ley prevé como medida cautelar el registro de la demanda, que no implica sacar del comercio los bienes afectados con la medida y entraña un menor gravamen para los derechos del demandado que no ha sido vencido en juicio. En tales procesos la ley contempla la posibilidad del embargo y secuestro de bienes del demandado cuando se ha dictado sentencia condenatoria de primera instancia y la misma ha sido apelada, como medida de protección mientras se obtiene el pago o se inicia el proceso ejecutivo, de ser ello necesario.

El análisis en torno a la constitucionalidad de la regulación que el legislador realice de las medidas cautelares aplicables en un proceso en particular, debe hacerse a partir de los anteriores parámetros teóricos y de la consideración de las circunstancias presentes en cada tipo de proceso.

4.2. Las medidas cautelares en los procesos por daños en accidente de tránsito

El antecedente inmediato de la norma que es objeto de censura en el presente proceso es la previsión del numeral 6º del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, tal como fue modificado por el Decreto 2282 de 1989, y conforme a la cual cabía el embargo y secuestro preventivo, desde el momento de la admisión de la demanda, del vehículo con el cual se ha ocasionado un daño en accidente de tránsito.

Tal disposición significó una importante alteración en el régimen de las medidas cautelares, porque con anterioridad a la misma, como medida especial de protección del perjudicado en un accidente de tránsito, se había previsto de manera expresa el registro de la demanda. El numeral 6 del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, previo a la reforma introducida por el Decreto 2282/89, disponía: "En el auto admisorio de la demanda que verse sobre indemnización de perjuicios causados en cosas muebles o inmuebles por accidente de tránsito, si el demandante lo pide el juez decretará la inscripción de la demanda en el folio de matrícula de vehículos automotores."

Esa modificación fue acusada en su momento como inconstitucional por un ciudadano que consideraba, entre otras razones, que la misma comportaba una violación del derecho de propiedad, al permitir el embargo y secuestro del vehículo sin que se hubiese establecido judicialmente la responsabilidad del propietario. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de marzo 11 de 1991, declaró la exequibilidad de la norma, pues consideró que resultaba admisible a la luz de la Constitución que el legislador, en la ponderación de los derechos que tienen, por un lado quien ha sufrido un daño en accidente de tránsito, y por otro, el propietario del vehículo con el que se ocasionó tal daño, haga prevalecer al primero e imponga las cargas al segundo. Se trataba, en concepto de la Corte Suprema de Justicia, de una medida orientada a evitar que la eventual sentencia de condena fuese nugatoria e ineficaz, sin que por otro lado se dejasen desprovistos de tutela los intereses del propietario, en la medida en que la norma exigía al demandante prestar caución por los posibles perjuicios que la medida cautelar ocasionase al demandado.

El artículo 146 de la Ley 769 de 2002, modificó nuevamente esa disposición, esta vez de manera implícita, para disponer que "[e]n los procesos que versen sobre indemnización de perjuicios causados por accidentes de tránsito, una vez dictada la sentencia de primera instancia, sin importar que ésta sea apelada o no, el juez decretará el embargo y secuestro del vehículo con el cual se causó el daño, siempre y cuando el solicitante preste caución que garantice el pago de los perjuicios que con la medida puedan causarse."

Considera el demandante que la norma acusada, al eliminar la posibilidad del embargo y secuestro preventivo del vehículo desde el momento de la admisión de la demanda, medida cuyo propósito era

evitar la ineficacia del eventual fallo estimatorio, resulta contraria al principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y no es congruente con el mandato que impone a las autoridades velar por la efectividad de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico. En ese contexto, la norma resultaría contraria también, al derecho de acceso a la Administración de Justicia, que comporta la pretensión de que la tutela judicial sea efectiva.

4.3. Amplitud de la potestad de configuración legislativa para la regulación de las medidas cautelares - La norma demandada contiene una medida de protección cautelar razonable y proporcionada, que constituye un equilibrio entre los intereses de las partes.

Tal como se ha expresado en esta providencia, las medidas cautelares son instrumentos procesales cuyo establecimiento y aplicación exige una labor de ponderación entre dos extremos opuestos: por un lado los derechos del demandado que todavía no ha sido vencido en juicio, y, por otro, los del demandante, que enfrenta el riesgo de que, una vez declarados judicialmente sus derechos, los mismos no puedan hacerse efectivos.

Para esa labor de ponderación el legislador cuenta con un amplio margen de configuración, sin que, en principio, quepa establecer como imperativos constitucionales unos mayores o menores niveles de protección cautelar. No obstante que, en atención a la naturaleza de los distintos procesos, no existe una exigencia constitucional para que en todos ellos se contemple la posibilidad de decretar medidas cautelares, y corresponde al legislador, como se ha dicho, dentro de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, adoptar las definiciones correspondientes, encuentra la Corte que cabría, eventualmente, estimar un reproche de inconstitucionalidad, cuando, en determinados supuestos, la disposición acusada ciertamente privase de toda protección cautelar a un derecho litigioso, el cual, por consiguiente, quedase expósito, sin que hubiese manera de asegurar la efectividad del fallo estimatorio, no obstante que de manera objetiva fuese posible establecer la concurrencia de los requisitos que habrían permitido al legislador hacer una previsión al respecto. Pero cuando el legislador ha establecido determinadas medidas de protección cautelar en un proceso, no puede fundarse la pretensión de inconstitucionalidad en el hecho de que, a criterio del actor, tal nivel de protección resulta insuficiente, sin que objetivamente pueda establecerse que resulta irrazonable o desproporcionado.

La norma acusada no elimina las medidas cautelares para los procesos ordinarios de responsabilidad por daños derivados de accidentes de tránsito, sino que dispone que las mismas proceden sólo cuando se haya dictado sentencia de primera instancia. Dicha decisión aproxima el régimen aplicable en esos casos al que de manera general se contempla en el numeral 8° del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil para los procesos ordinarios donde se solicite el pago de perjuicios provenientes de responsabilidad civil contractual y extracontractual. Ciertamente podría argumentarse que la responsabilidad civil derivada de los accidentes con vehículos automotores, en la medida en que se desenvuelve en el ámbito de una actividad que implica riesgo, amerita unas medidas de protección cautelar mayores que las que se requieren en otros eventos de responsabilidad. Ello explicaría, precisamente, el régimen que se introdujo en el Decreto 2282 de 1989 y que ahora ha sido modificado. Pero del mismo modo cabe señalar que el legislador, al sopesar el gravamen que la medida cautelar de embargo y secuestro decretada desde el momento de admisión de la demanda impone sobre el propietario del vehículo que no ha sido vencido en juicio, puede estimar que resulta más adecuado diferir la oportunidad para el decreto de tales medidas al momento en el que se dicte sentencia condenatoria en primera instancia.

Estaría en juego en esta hipótesis, el interés que de manera general es predicable del ordenamiento jurídico de evitar la prolongación de las indeterminaciones jurídicas, dirección hacia la cual apunta la limitación en el tiempo de las medidas cautelares. Y en esa valoración el legislador habría optado por brindar una mayor protección al propietario del vehículo, para evitar los perjuicios que pueden resultar muy significativos, como consecuencia de mantener el secuestro del vehículo mientras en el proceso ordinario civil se establece si el propietario está obligado a responder o no. En tal ponderación es preciso tener en cuenta que mientras que, como consecuencia de la medida cautelar, el propietario del vehículo recibiría un gravamen inmediato y muy significativo, la reparación que recibiría el perjudicado estaría supeditada al resultado del proceso. Esto es, no se trata de establecer quien debe soportar, *ab initio*, la carga del daño, sino de determinar cual es el nivel adecuado de protección cautelar para el evento de una sentencia estimatoria, materia esta última que se encuentra dentro del ámbito de configuración del legislador.

No observa la Corte que la decisión del legislador plasmada en la disposición demandada comporte una lesión del principio de efectividad de los derechos o del derecho de acceso a la administración de justicia. Tampoco puede decirse que ella implique hacer prevalecer lo procedimental sobre lo sustancial, porque no se trata de subordinar el ejercicio o la efectividad de un derecho a un requerimiento meramente formal del proceso, sino de la valoración en torno al nivel de

protección cautelar que resulta aplicable en un proceso determinado. Y como se ha dicho, el legislador ha optado en esta materia, por establecer para los procesos en los que se demande indemnización por daños causados en accidente de tránsito, una previsión que en sus rasgos esenciales es asimilable a la que rige para la generalidad de los procesos ordinarios de responsabilidad contractual y extracontractual. Si bien, en el pasado, la ley había establecido un régimen excepcional, nada se opone a que el legislador decida atenuarlo o suprimirlo. Puede argumentarse que el régimen anterior ofrecía mayores garantías a los perjudicados y era más equilibrado en la ponderación de los derechos de éstos frente a los del propietario del vehículo, pero aún si se compartiese esa tesis, cuya calificación no corresponde a la Corte, de ello no se desprende que la incorporación de ese nivel de protección cautelar constituya un imperativo constitucional cuya modificación conduzca a la inexecutable de la norma demandada.

Por las anteriores consideraciones estima la Corte que no están llamados a prosperar los cargos de la demanda y habrá de declararse la exequibilidad de la disposición acusada. Por razones de unidad normativa, el fallo de la Corte se predicará, frente los cargos analizados, de la totalidad del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 769 de 2002.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos analizados, del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 769 de 2002.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretaria General (e)