



Bogotá, D.C., 26 ABR 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, y el artículo 3 (parcial) de la Ley 1696 de 2013 “[p]or medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”.

Demandante: Guillermo Otálora Lozano

Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Expediente: D-13073

Concepto = 6561

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Guillermo Otálora Lozano, quien en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 constitucional, y numeral 1 del artículo 242, *ibídem*, solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 26 (parcial) de la Ley 769 de 2002, y del artículo 3 (parcial) de la Ley 1696 de 2013, cuyo texto se transcribe a continuación y se subraya lo demandado:

“LEY 769 DE 2002”

(julio 06)

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

(...)

TITULO II.

REGIMEN NACIONAL DE TRANSITO.

CAPITULO II.

LICENCIA DE CONDUCCIÓN.

ARTÍCULO 26. CAUSALES DE SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN.

<Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> La licencia de conducción se suspenderá:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en la imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, soportado en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado.

2. Por decisión judicial.

3. Por encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por la autoridad competente de conformidad con lo consagrado en el artículo 152 de este Código.



Concepto No. 65611

4. Por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

La licencia de conducción se cancelará:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportada en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado.

2. Por decisión judicial.

3. Por muerte del titular. La Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a reportar a los sistemas creados por los artículos 8o y 10 del presente ordenamiento, el fallecimiento del titular.

4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente, en concordancia con el artículo 152 de este Código.

5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.

6. Por hacer uso de la licencia de conducción estando suspendida.

7. Por obtener por medios fraudulentos la expedición de una licencia de conducción, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.

PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 2 de la Ley 1696 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> La suspensión o cancelación de la Licencia de Conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, deberá contener la prohibición expresa al infractor de conducir vehículos automotores durante el tiempo que se le suspenda o cancele la licencia.

La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una vez se encuentre en firme la resolución de la autoridad de tránsito mediante la cual cancela la licencia de conducción, por las causales previstas en los numerales 6o y 7o de este artículo, se compulsarán copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción”.

LEY 1696 DE 2013²
(diciembre 19)

Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

² Diario Oficial No. 49.009 del 19 de diciembre de 2013.



Concepto No. 6561

(...)
CAPÍTULO III.
MEDIDAS ADMINISTRATIVAS.

ARTÍCULO 3o. Modifíquese el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, artículo modificado por el artículo 7o de la Ley 1383 de 2010, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. La suspensión o cancelación de la Licencia de Conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, deberá contener la prohibición expresa al infractor de conducir vehículos automotores durante el tiempo que se le suspenda o cancele la licencia.

La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una vez se encuentre en firme la resolución de la autoridad de tránsito mediante la cual cancela la licencia de conducción, por las causales previstas en los numerales 6o y 7o de este artículo, se compulsarán copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción.

1. Planteamientos de la demanda

El demandante presenta tres cargos en su demanda. En el primer cargo considera que los numerales 1, 3 y 4 de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 vulneran el derecho al debido proceso (artículo 29, C.P.), pues el Código Nacional de Tránsito Terrestre “no tiene una sola norma que permita precisar el término máximo ni mínimo de la sanción de suspensión, ni los criterios para graduarla, cuando esta se impone por causales diferentes a la de conducción en estado de embriaguez, enunciadas en el artículo 26”.

Luego de exponer algunas consideraciones normativas y jurisprudenciales sobre el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio, afirma que esa “garantía de legalidad exige que una ley previamente defina las prohibiciones y las sanciones correspondientes”. En consecuencia, considera necesario que “los criterios jurídicos para graduar la sanción sean establecidos con claridad por la propia ley de manera previa a la realización de la conducta, en lugar de ser delegadas a la autoridad administrativa que contaría, ante el silencio del legislador, de total discrecionalidad para graduar la sanción en cada caso con los riesgos de arbitrariedad, discriminación y corrupción que ello genera”, vulnerando así el derecho fundamental al debido proceso.



Concepto No. ~~1~~ = 6581

Desde esa óptica, contrastada con el contenido de los numerales 1, 2 y 4 de la primera parte del artículo 26 demandado, concluye que *“la ley debe al menos establecer ‘los criterios para determinar con claridad’ la sanción administrativa a imponer. Dichos criterios están completamente ausentes del Código Nacional de Tránsito para la imposición de la sanción de suspensión para todas las causales del artículo 26 demandado, salvo para la conducción en estado de embriaguez”,* pues para esta última causal el artículo 152 de la misma Ley 769 consagra las sanciones aplicables dependiendo del grado de alcoholemia.

Así, solicita la declaratoria de inexecutable de los apartes demandados, por no definir por sí mismos ni con una norma concordante el tiempo máximo de la suspensión ni los criterios para graduar su duración. De manera subsidiaria, solicita que *“la Corte declare que estos artículos no podrán ser aplicados mientras en la ley no se establezca de manera clara el término de suspensión en cada caso”.* Para finalizar, *“alternativamente”,* solicita la declaratoria de constitucionalidad condicionada de los numerales acusados, y que la Corte declare, hasta tanto el Congreso no regule los términos de suspensión de la licencia de conducción, que *“operará de la siguiente manera: (i) La suspensión por imposibilidad transitoria, física o mental, para conducir, tendrá la duración indicada por el certificado médico. (ii) La suspensión por decisión judicial no podrá ser superior a la sanción penal. (iii) La suspensión por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares tendrá una duración máxima de tres meses, que es la mitad del término previsto actualmente en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito para la reincidencia”.*

El segundo cargo sostiene que el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013 -modificadorio del artículo 26 de la Ley 769 de 2002- desconoce el principio de unidad de materia (art. 158, C.P.), toda vez que dicho aparte de la norma *“(…) agravó la sanción de cancelación, aumentando el término a veinticinco años para todas las conductas que dan lugar a esa sanción, a pesar de que los autores de esta ley solo tenían la intención de hacerlo para la conducción en estado de embriaguez y la materia de la ley de [sic] circunscribe a dicha conducta”.*

Luego de citar algunos apartes de la exposición de motivos, concluye que *“[l]a imposición de un término de veinticinco (25) años de cancelación de la licencia para todas las causales que estaban previstas en el artículo 26 demandado, incluida la reincidencia en prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, no tiene entonces ninguna conexidad, causal, teleológica, temática o sistemática, con el endurecimiento de las sanciones por la conducción en estado de embriaguez”,* razón por la cual solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable del aparte demandado, y en subsidio, la exequibilidad condicionada, en el entendido que la cancelación de la licencia por veinticinco (25) años *“(…) aplica exclusivamente para la causal de reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas*



Concepto No. 1561

determinado por autoridad competente, en concordancia con el artículo 152 de este Código”.

El tercer y último cargo³ refiere la supuesta violación de los principios de igualdad y proporcionalidad (Preámbulo y art. 13, C.P.) por el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013 y los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, al establecer una misma sanción extrema (25 años de cancelación de la licencia de conducción) para conductas de distinta gravedad y lesividad.

Después de evidenciar la situación que desconoce el principio de igualdad encontrada en cada uno de los numerales demandados, de cara al inciso final del art. 3 de la Ley 1696, aduce que no se justifica un tratamiento equivalente entre las situaciones que se comparan. Ese trato, que resulta desproporcionado e irrazonable porque las diferentes causales no tienen el mismo nivel de lesividad y gravedad, desconoce la proporción que debe existir entre la falta y su sanción, por lo que el accionante solicita la declaratoria de inexequibilidad de todos los apartes demandados.

2. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que el problema jurídico que le corresponde resolver a la Corte Constitucional en el presente caso es el siguiente:

¿Las causales de suspensión y cancelación de la licencia de conducción, así como el término de 25 años consagrados en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 3 de la Ley 1696 de 2013, vulneran los derechos al debido proceso (art. 29, C.P.), el principio de unidad de materia (art. 158, C.P.) y los principios de proporcionalidad e igualdad (Preámbulo y art. 13, C.P.)?

3. Análisis constitucional

La Procuraduría General de la Nación abordará el problema jurídico planteado desde cada uno de los cargos presentados por el accionante, para luego presentar las respectivas peticiones.

3.1. Cargo contra el artículo 26 (parcial) de la Ley 769 de 2002 por presunta vulneración al derecho al debido proceso.

³ Cargo corregido dentro del término legal y admitido mediante auto del 4 de marzo de 2019.



Concepto No. 65671

El accionante considera que los numerales 1, 2 y 4 de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 vulneran el derecho al debido proceso en la medida en que prevén la suspensión de la licencia de conducción sin señalar los términos de tiempo mínimos y máximos de suspensión ni los factores de agravación o atenuación que permitan dosificar la sanción.

A partir de cargo planteado y del contenido de la disposición demandada, el Ministerio Público advierte que lo que el demandante pretende es la declaratoria de una omisión legislativa relativa, pues echa de menos una regulación que, en su concepto, impuso la Constitución Política al Legislador.

Al revisar el cumplimiento de los requisitos del cargo por omisión legislativa relativa⁴, el Procurador General advierte que se cumple el primer requisito, esto es, la existencia de una norma sobre la cual se predique la omisión legislativa. En este caso se trata de los numerales 1, 2 y 4 de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, los cuales están vigentes y establecen las causales para imponer la sanción de suspensión de la licencia de conducción.

Ahora bien, en cuanto al segundo requisito, en virtud del cual, “[la disposición debe excluir] de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”⁵, es necesario diferenciar entre las sanciones y procedimientos por infracciones al Código Nacional de Tránsito Terrestre, y las causales que dan origen a la imposición de la sanción, que es el objeto de regulación de las disposiciones impugnadas, con el fin de verificar si los enunciados normativos acusados omitieron incluir los mínimos y máximos, así como las circunstancias de agravación o atenuación de la sanción de suspensión

En efecto, el Título IV de la Ley 769, se denomina “Sanciones y Procedimientos”, y describe desde los tipos de sanciones (amonestación, multa, retención preventiva de la licencia de conducción, suspensión de la licencia de conducción, suspensión o cancelación del permiso o registro, inmovilización del vehículo, retención preventiva del vehículo, cancelación definitiva de la licencia de conducción), hasta

⁴ En sentencia C-359 de 2017, (M.P. José Antonio Cepeda Amarís), a propósito de la omisión legislativa, se anotó: “De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la existencia de una omisión legislativa relativa requiere constatar (i) que existe una norma sobre la cual se predique el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad injustificada frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”.

⁵ *Ibidem*.



Concepto No. **WT - 6561**

los procedimientos para imponer y ejecutar las sanciones, los recursos y sanciones especiales.

Por su parte, el artículo 26 se ubica en el Título II, denominado "*Régimen Nacional de Tránsito*", y se ocupa de regular lo concerniente a los centros de enseñanza automovilística, la licencia de conducción, los vehículos que circulan en el territorio colombiano, la licencia de tránsito, entre otros. Específicamente la disposición *sub examine* se encuentra en el Capítulo II, referido a la licencia de conducción.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido la necesidad de verificar, respecto del cargo por omisión legislativa relativa, los requisitos generales para la estructuración del concepto de violación en acciones públicas de inconstitucionalidad. En palabras de dicho tribunal "*(...) la verificación del requisito de certeza en cuanto al cargo de omisión legislativa relativa, no se limita a comprobar la existencia de la disposición normativa atacada en concreto, sino a la comprobación de la omisión legislativa a lo largo de todo el articulado de la ley impugnada, pues de otra forma, como sucede en el caso concreto, puede resultar que la disposición no abarque toda la hipótesis normativa, y que sean otras disposiciones las que se encarguen de complementarla, haciendo incierta la supuesta exclusión*"⁶.

Así, el Ministerio Público observa que el cargo por violación al derecho al debido proceso, sobre el cual se construye la supuesta omisión legislativa, por indeterminación de la sanción de suspensión prevista en el artículo 26, se fundamenta en una interpretación aislada e incompleta de la norma impugnada, puesto que dentro del Título IV de la Ley 769 de 2002 existen normas que regulan la imposición de la sanción de suspensión de la licencia, como el artículo 130⁷, que establece criterios como la gravedad e impacto de la conducta para determinar el término de suspensión de la licencia de conducción. Por esta razón el cargo no cumple con el requisito de *certeza*.

Así las cosas, la falta de certeza del cargo de omisión legislativa relativa por violación del artículo 29 constitucional, impide un estudio de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. Lo anterior, dado que la determinación de la sanción está prevista en las disposiciones que integran el título IV de la misma Ley 769 de 2002.

Por esta razón, el Procuradora General de la Nación solicitará a la Corte Constitucional que se declare inhibida respecto del cargo por violación del debido proceso, por ineptitud sustantiva de la demanda.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Esta sentencia se dictó a propósito del estudio de constitucionalidad de los artículos 134 y 135 de Ley 769 de 2002.

⁷ Ley 769 de 2002, artículo 130. GRADUALIDAD. Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Para este efecto se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas. En caso de fuga se duplicará la multa.



Concepto No. 6561

3.2. Cargo contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 1696 de 2013 por presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

Para el accionante el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013 desconoce el principio de unidad de materia (art. 158, C.P.), al aumentar a 25 años la cancelación de la licencia de conducción para todas las causales contempladas en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y no solo para el caso de reincidencia de conducción en estado de embriaguez, que es la conducta que tiene conexidad con la materia dominante de la Ley 1696 de 2013.

El principio de unidad de materia (art. 158, C.P.) exige que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia, de manera que “[i]mpide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art. 209)”⁸.

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional ha advertido que la noción de *materia* debe cobijar un concepto amplio, es decir que debe ser posible establecer una conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con el tema dominante; a estas causales debe sumarse la regla según la cual “cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa”⁹.

Previo al análisis del cargo, se debe precisar que derechos como la libre circulación y el desarrollo económico están ligados al tránsito terrestre, actividad que, además de permitir la materialización de esos y otros derechos fundamentales, implica también riesgos para vida e integridad personal, así como riesgos patrimoniales, lo que supone una juiciosa y dedicada regulación por parte del Legislador. Por tal razón este cuenta con una amplia libertad de configuración, pues se trata de una materia que implica una considerable intervención policiva por parte del Estado para proteger los derechos de las personas y garantizar el orden social.

En esa labor, y específicamente con el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002), se asignan competencias a las autoridades de tránsito para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica, como una de las manifestaciones en las que se concreta la potestad punitiva del Estado. Es así como la actuación administrativa sancionatoria debe subordinarse a reglas constitucionales como el

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2016, Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-896 de 2012, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.



Concepto No. 8561

debido proceso, con los matices propios del derecho administrativo, y sin la rigurosidad exigida en sanciones por la comisión de ilícitos penales¹⁰.

Ahora bien, examinado el contenido de la Ley 1696 de 2013, se observa que su materia dominante se puede definir como la regulación e imposición de sanciones más gravosas a quienes conduzcan en estado de embriaguez, o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, y dicho contenido tiene efectos en el Código Penal, en el Código Penitenciario y Carcelario y en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Así mismo, revisado el trámite legislativo de la norma, se advierte que el Legislador encuentra en estas medidas "(...) *el camino para prevenir las muertes y los lesionados que hoy lamentamos por la conducción en estado de embriaguez*"¹¹, para lo cual presenta cifras y estadísticas de siniestralidad y morbilidad suministradas por Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Si bien en las diferentes cámaras y etapas del trámite de aprobación varió el texto inicial del proyecto, reduciéndose su articulado, lo cierto es que en ninguna etapa del trámite legislativo se denota la existencia de referentes que apuntaran a regular otra causal de suspensión o cancelación de licencias de conducción diferente a la de conducir en estado de embriaguez, o bajo la influencia de sustancias alucinógenas.

En la misma línea, en el informe de ponencia para primer debate, los congresistas anotan: "*Con el fin de disminuir en Colombia las muertes y lesiones de personas en accidentes viales por conducción temeraria, esta iniciativa legislativa tiene por objeto primordial establecer las sanciones administrativas y penales que le son imputables a quienes realicen estas conductas, así mismo establece disposiciones encaminadas a buscar la atención y reparación integral de las víctimas de accidentes de tránsito por conducción temeraria*"¹².

De lo expuesto se puede concluir que el inciso final impugnado del artículo 3, está inescindiblemente relacionado con la necesidad de prevenir la alta siniestralidad y morbilidad reportada con origen en accidentes ocasionados por bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas. Sin embargo, se advierte una incompatibilidad cuando la ley entra a regular, al mismo tiempo, otra clase de conductas en los mismos términos, aun cuando esas otras causales parten de supuestos fácticos absolutamente diferentes y con un manejo procedimental distinto, conductas que no fueron previstas ni contempladas en los debates del proyecto de ley ni a lo largo de su trámite legislativo.

En ese sentido, frente a la disposición acusada y el cargo propuesto por el demandante, se advierte que la Ley 1696 no puede extender sus efectos a asuntos

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹¹ Gaceta del Congreso No. 749 del 19 de septiembre de 2013, Exposición de motivos del proyecto de ley No. 90 de 2013 – Senado.

¹² Gaceta del Congreso No. 963 del 26 de noviembre de 2013, Ponencia del proyecto de ley No. 90 de 2013 – Senado.



Concepto No. 5567

que escapan de su objeto, cual es determinar las consecuencias jurídicas en diferentes ámbitos para quienes conduzcan en estado de embriaguez, o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, razón por la cual, la aplicación de la sanción de cancelación de la licencia por un término de 25 años, no es aplicable a ninguna otra causal diferente a la de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas.

Sin embargo, y en aras de asegurar la supremacía e integridad de la Constitución, y en particular, los fines que salvaguarda la disposición acusada, que tienen pleno sustento en la Constitución, se debe tener en cuenta que la declaratoria de inexecutable del enunciado normativo acusado, en lugar de corregir la aparente vulneración constitucional identificada, ocasionaría una situación de mayor desprotección, porque la sanción prevista en el último inciso del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013, no se aplicaría tampoco a los conductores en estado de embriaguez, o bajo la influencia de sustancias alucinógenas.

Por lo anterior, el Ministerio Público considera pertinente que la Corte Constitucional module el fallo y señale el sentido en que la norma acusada resulta ajustada a la Constitución¹³. Así, se solicitará emitir un pronunciamiento condicional respecto de la expresión "*Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción*", en el entendido que la misma se aplica únicamente a aquellas conductas relacionadas con la actividad de conducción en cualquier grado de embriaguez, o bajo el efecto de drogas alucinógenas.

3.3. Cargo contra los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013 por presunto desconocimiento de los principios de igualdad y proporcionalidad

El accionante alega una supuesta violación de los principios de igualdad y proporcionalidad (Preámbulo y art. 13, C.P.) por parte de los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, y el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013.

Para el Ministerio Público este cargo corre igual suerte que el anterior, pues extender los efectos de una sanción que nació a la vida jurídica para atender

¹³ La Corte Constitucional afirmó: "Los pronunciamientos condicionales, permiten en consecuencia, garantizar el principio de conservación del derecho, sin irrespetar la Carta Política, al ser 'una necesidad para el juez constitucional, que no puede adoptar una decisión de exequibilidad pura y simple porque desconocería su función de salvaguardar la integridad de la Constitución, en tanto que estaría admitiendo la permanencia en el ordenamiento jurídico de leyes que admiten interpretaciones contrarias a la Carta. Pero, tampoco puede adoptar una decisión de inexecutable porque afectaría el principio democrático que exige la aplicación de los principios de conservación del derecho e in dubio pro legislatoris, con lo cual también se afectaría la supremacía e integridad de la Constitución". Sentencia C-259 de 2015. Magistrada ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado; en cita de la Sentencia C-820 de 2006. Magistrado ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Concepto No. 6567

exclusivamente la actividad de conducir bajo el efecto de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas, a otras causales que no guardan relación alguna y que no se incluyeron como supuestos fácticos en los debates de la norma, resultaría inconstitucional.

Sin embargo, se hace necesario aplicar un test de proporcionalidad, a fin de determinar la validez del deber frente al derecho a la igualdad y el principio de proporcionalidad, tensión que examinará si la restricción al derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado.

En primer término, la medida resulta idónea, en cuanto sanciona de manera drástica una conducta que merece plena atención del Legislador dada su peligrosidad, como lo es la conducción bajo el influjo de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas, protegiendo así un bien jurídico tan importante como lo es la vida e integridad de las personas. Esta idoneidad también se puede predicar respecto de las otras causales, pues todas ellas refieren conductas que afectarían eventualmente la actividad de conducción como factor de riesgo.

En segundo término, la medida no resulta necesaria de cara a todas las causales, pues de ellas, la única que encarna un riesgo elevado y permanente es la de conducir en estado de embriaguez, o bajo el influjo de sustancias psicoactivas. Las otras causales, si bien trasgreden el ordenamiento jurídico, tienen circunstancias específicas y objetivas para su configuración, por lo que cancelar una licencia de conducción durante un término de 25 años por una causal como *la imposibilidad física o mental para conducir* pasa por alto la sana lógica, pues presumiría que toda *imposibilidad* tiene un término mínimo de duración de 25 años, desviándose del fin perseguido con la norma y poniendo en riesgo otros bienes jurídicos como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad e inclusive el derecho al trabajo.

En tercer lugar, de extender la sanción de cancelación por 25 años a todas las causales, la proporcionalidad demuestra que la limitación o restricción del derecho resulta de una intensidad muy gravosa en comparación con los principios constitucionales que se pretenden satisfacer, por cuanto se estaría prohibiendo casi de manera absoluta la actividad de conducción bajo cualquiera de las causales, sin atención a las circunstancias propias de cada caso, pues no todas las conductas, se repite, traen las mismas consecuencias para la sociedad.

Así, entender el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 como un absoluto para las causales consagradas en el artículo 26 de la Ley 769, desconocería principios como la proporcionalidad y la igualdad, en la medida en que la sanción por reincidencia en la conducta de conducir en estado de embriaguez, o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, no puede aplicarse con la misma severidad a conductas como: la imposibilidad permanente física o mental para conducir (art. 26, num. 1), por



Concepto No. 6561

decisión judicial (art. 26, num. 2), por muerte del titular de la licencia (art. 26, num. 3), por reincidir en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares (art. 26, num. 5), por hacer uso de la licencia estando suspendida (art. 26, num. 6), y por obtener por medios fraudulentos la expedición de la licencia de conducción (art. 26, num. 7); pues todas ellas tienen connotaciones diferentes en su causación y tratamiento.

Así las cosas, cancelar la licencia por 25 años a las referidas conductas -excepción hecha de la actividad de conducir bajo el efecto del bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas-, rompe la proporcionalidad exigida entre la conducta y la sanción, pues los bienes jurídicos protegidos son diferentes y la objetividad en su configuración permitirían determinar plazos disímiles de duración.

Por lo anterior, al igual que en el anterior cargo, el Ministerio Público considera pertinente que la Corte Constitucional module el fallo y emita un pronunciamiento condicional a la expresión "*Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción*", en el sentido de entender que la misma se aplica únicamente a aquellas conductas relacionadas con la actividad de conducción en cualquier grado de embriaguez, o bajo el efecto de drogas alucinógenas.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

4.1. Se declare **INHIBIDA** respecto de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los numerales 1, 2 y 4 de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

4.2. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013, "[p]or medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas", por el cargo examinado en la demanda (unidad de materia), en el entendido que la expresión "*Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción*" aplica únicamente a la sanción de cancelación por reincidencia en la causal de conducir en estado de embriaguez, o bajo el influjo de sustancias psicoactivas.

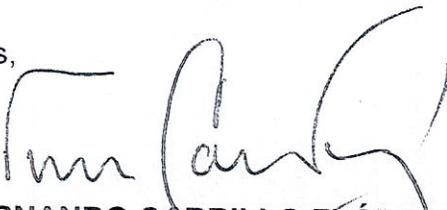
4.3. Declarar **EXEQUIBLES** los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, "[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre" y el inciso final del artículo 3 de la Ley 1696 de 2013, "[p]or medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas", por el cargo examinado en la demanda (principio de proporcionalidad e igualdad), en el



Concepto No. # 6561

entendido que la expresión *“Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción”* aplica únicamente a la sanción de cancelación por reincidencia en la causal de conducir en estado de embriaguez, o bajo el influjo de sustancias psicoactivas.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

DYM/amf