

D-13073
OK

Bogotá, D.C., 21 de enero de 2019

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.



hora 12:33 pm

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (parcial) de la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”* y el artículo 3º (parcial) de la Ley 1696 de 2013 *“por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.”*

Guillermo Otálora Lozano, ciudadano en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía 1.020.726.845, me dirijo a ustedes de acuerdo con mi derecho constitucional de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley (art. 40-7 CP), para presentar demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (parcial) de la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”* y el artículo 3º (parcial) de la Ley 1696 de 2013 *“por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.”*

I. NORMAS DEMANDADAS

DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVIII. N. 44893. 7, AGOSTO, 2002. PÁG. 33.

LEY 769 DE 2002

(julio 06)

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

[...]

Artículo 26. Causales de suspensión o cancelación. 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.

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 8° 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. (Modificado por el Artículo 3 de la Ley 1696 de 2013). 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 6° y 7° 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.

(Negritas y subrayados fuera del texto)

DIARIO OFICIAL. AÑO CXLIX. N. 49009. 19, DICIEMBRE, 2013. PAG. 1.

LEY 1696 DE 2013

(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.

[...]

Artículo 3°. Modifíquese el parágrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, artículo modificado por el artículo 7° 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 6° y 7° 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.

(Negritas y subrayados fuera del texto)

II. NORMAS CONSTITUCIONALES DESCONOCIDAS

Las disposiciones legales transcritas vulneran los artículos 13, 29 y 158 de la Constitución Política.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

1. Introducción

El artículo 26 del Código Nacional de Tránsito señala las hipótesis en las cuales pueden aplicarse las sanciones de *suspensión* y de *cancelación* de la licencia de conducción. El párrafo, además, precisa el procedimiento que debe seguirse para la suspensión o cancelación.

La norma contiene cuatro causales de suspensión: (i) disposición de las autoridades de tránsito en caso de imposibilidad transitoria, (ii) decisión judicial, (iii) conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas y (iv) prestar servicio público de transporte con vehículos particulares.

A la vez, tiene siete causales de cancelación, que son: (i) disposición de las autoridades de tránsito en caso de imposibilidad permanente, (ii) decisión judicial, (iii) muerte, (iv) reincidencia en la conducción en estado de embriaguez,

(v) reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, (vi) hacer uso de licencia de conducción estando suspendida y (vii) obtener por medios fraudulentos la expedición de la licencia de conducción.

Originalmente, la norma no contemplaba un término específico para la suspensión ni para la cancelación. El término de suspensión sólo estaba regulado para los casos de conducción en estado de embriaguez, de acuerdo con el artículo 152 del Código Nacional de Tránsito, que inicialmente previó una suspensión de entre dos (2) y tres (3) años para el segundo grado de embriaguez, y de dos (2) a diez (10) años para el tercer grado de embriaguez¹. Esta norma ha sido modificada tres veces, por la Ley 1383 de 2010², la Ley 1548 de 2012³ y, finalmente, la Ley 1696 de 2013⁴.

¹ Ley 769 de 2002 original: **Artículo 152. Grado de alcoholemia.** En un término no superior a 30 días contados a partir de la expedición de la presente ley, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mediante resolución establecerá los límites de los diferentes grados de estado de embriaguez.

Si hecha la prueba de alcoholemia se establece:

- Segundo grado de embriaguez, adicionalmente a la sanción multa, se decretará la suspensión de la licencia de conducción entre dos (2) y tres (3) años, y la obligación de prestar servicios gratuitos comunitarios en establecimientos que determine la autoridad de tránsito por veinte (20) horas.
- Tercer grado y se decretará, a más de la sanción de multa, la suspensión entre tres (2) y diez (10) años de la licencia de conducción, y la obligación de prestar servicios gratuitos comunitarios en establecimientos que determine la autoridad de tránsito por cuarenta (40) horas.

Será criterio para fijar esta sanción, la reincidencia, haber causado daño a personas o cosas a causa de la embriaguez o haber intentado darse a la fuga.

Parágrafo. La reincidencia en un tercer grado de embriaguez, será causal para determinar la cancelación definitiva de la licencia de conducción.

² Modificado por el artículo 25 de la Ley 1383 de 2010: **Artículo 152. Grado de alcoholemia.** En un término no superior a 30 días contados a partir de la expedición de la presente ley, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mediante resolución establecerá los límites de los diferentes grados de estado de embriaguez.

Si hecha la prueba de alcoholemia se establece:

Segundo grado de embriaguez, adicionalmente a la sanción multa, se decretará la suspensión de la licencia de conducción entre dos (2) y tres (3) años, y la obligación de realizar curso de sensibilización, conocimientos y consecuencias de la alcoholemia y drogadicción en centros de rehabilitación debidamente autorizados, por un mínimo de cuarenta (40) horas.

Tercer grado de embriaguez, a más de la sanción de multa, se decretará la suspensión entre tres (3) y diez (10) años de la licencia de conducción, y la obligación de realizar curso de sensibilización, conocimientos y consecuencias de la alcoholemia y drogadicción en centros de rehabilitación debidamente autorizados, por un mínimo de ochenta (80) horas.

Será criterio para fijar esta sanción, la reincidencia, haber causado daño a personas o cosas a causa de la embriaguez o haber intentado darse a la fuga.

Sin embargo, ni en la Ley 769 de 2002 original, ni en sus múltiples reformas, se ha precisado el término de la suspensión para las demás causales previstas en la norma.

Así, por ejemplo, no hay ninguna norma que establezca por cuánto tiempo puede ser suspendida una licencia de conducción cuando un médico ha certificado una imposibilidad transitoria o cuando se incurre en la conducta de

Parágrafo 1°. La reincidencia en un tercer grado de embriaguez, será causal para determinar la cancelación definitiva de la licencia de conducción.

Parágrafo 2°. La certificación de la sensibilización será indispensable para la entrega de la licencia de conducción suspendida.

³ Modificado por el artículo 1° de la Ley 1548 de 2012: **Artículo 152. Grado de Alcoholemia.** Si hecha la prueba de alcoholemia se establece:

Entre 20 y 39 mg de etanol/100 ml de sangre total, además de las sanciones previstas en la presente ley, se decretará la suspensión de la licencia de conducción entre seis (6) y doce (12) meses.

Primer grado de embriaguez entre 40 y 99 mg de etanol/100 ml de sangre total, adicionalmente a la sanción multa, se decretará la suspensión de la Licencia de Conducción entre uno (1) y tres (3) años.

Segundo grado de embriaguez entre 100 y 149 mg de etanol/100 ml de sangre total, adicionalmente a la sanción multa, se decretará la suspensión de la Licencia de Conducción entre tres (3) y cinco (5) años, y la obligación de realizar curso de sensibilización, conocimientos y consecuencias de la alcoholemia y drogadicción en centros de rehabilitación debidamente autorizados, por un mínimo de cuarenta (40) horas.

Tercer grado de embriaguez, desde 150 mg de etanol/100 ml de sangre total en adelante, adicionalmente a la sanción de multa, se decretará la suspensión entre cinco (5) y diez (10) años de la Licencia de Conducción, y la obligación de realizar curso de sensibilización, conocimientos y consecuencias de la alcoholemia y drogadicción en centros de rehabilitación debidamente autorizados, por un mínimo de ochenta (80) horas.

Parágrafo 1°. Será criterio para fijar esta sanción, la reincidencia, haber causado daño a personas o cosas a causa de la embriaguez o haber intentado darse a la fuga.

Parágrafo 2°. La certificación de la sensibilización será indispensable para la entrega de la Licencia de Conducción suspendida.

Parágrafo 3°. El conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de control operativo de tránsito, con plenitud de garantías, no acceda o no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley, incurrirá en falta sancionada con multa y adicionalmente con la suspensión de la licencia de conducción entre cinco (5) y diez (10) años.

Este mismo examen operará para los conductores de motocicletas, independientemente del cilindraje, de igual forma estarán sujetos al examen los ciclistas cuando la autoridad lo requiera.

Parágrafo 4°. En el evento en que la alcoholemia sea igual o superior a 20 mg de etanol /100 ml de sangre, se aplicarán las sanciones aquí establecidas sin que sea necesario realizar pruebas adicionales para la determinación de la presencia de otras sustancias psicoactivas.

Parágrafo 5°. Para los conductores que incurran en las faltas previstas en el presente artículo no existirá reducción de multas que trata el artículo 136 de la Ley 769 de 2002.

Parágrafo 6°. El Gobierno reglamentará la materia.

⁴ Norma actualmente vigente, modificada por el artículo 5° de la Ley 1696 de 2013, que no se reproduce en consideración a su extensión. La norma prevé las consecuencias precisas para la primera, segunda y tercera vez en que la persona es sorprendida, respectivamente, conduciendo con grado cero, primer grado, segundo grado y tercer grado de embriaguez.

prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares. Este aspecto se desarrolla en el **primer cargo** de esta demanda, en el cual se argumenta que los numerales 1, 2 y 4 del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 son inconstitucionales, al imponer una sanción de suspensión sin prever los términos mínimos ni máximos de la suspensión, ni los factores de agravación o atenuación que debe tener en cuenta la autoridad de tránsito para dosificar la sanción. Esta circunstancia es violatoria del principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la CP, que exige que la ley defina no solo la conducta a sancionar, sino también los criterios para imponer la sanción, así como su tiempo de duración, al menos con máximos y mínimos.

La norma tampoco se refería al término de la cancelación. El citado artículo 152 originalmente se refería, para los casos de reincidencia en el grado más alto de embriaguez, a la “cancelación definitiva”⁵, lo que daba a entender que al menos para esos casos, la cancelación era indefinida.

Sin embargo, la Ley 1383 de 2010, incluyó el siguiente inciso final en el párrafo del artículo 26:

“Transcurridos tres años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción.” (Ley 1383 de 2010, artículo 7º)

Así, a partir de 2010, para las siete hipótesis de cancelación previstas en la norma la consecuencia uniforme era la cancelación de tres (3) años, con la posibilidad de solicitar una nueva licencia.

La Ley 1696 de 2013, que **se expidió exclusivamente** para endurecer las sanciones contra conductores embriagados⁶, aumentó el término de la cancelación a veinticinco (25) años. Dicha decisión, que es legítima para el caso de los conductores embriagados, se extendió de manera inadvertida a todas las causales enunciadas en el artículo 26 demandado.

Esta extensión es inconstitucional por dos motivos. En primer lugar, porque al regular inadvertidamente la cancelación de la licencia para hipótesis distintas a la conducción en estado de embriaguez, se desconoce en la Ley 1696 de 2013 el principio de unidad de materia. El **segundo cargo** desarrolla este argumento y demuestra que la norma, al aumentar a veinticinco años el término de cancelación de la licencia para todos los casos, carece de conexidad causal,

⁵ Ley 769 de 2002, artículo 152 (antes de ser reformado): “[...] **Parágrafo.** La reincidencia en un tercer grado de embriaguez, será causal para determinar la cancelación definitiva de la licencia de conducción.”

⁶ Cfr. Artículo 1 Ley 1696 de 2013. “La presente ley tiene por objeto establecer sanciones penales y administrativas a la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.”

temática, teleológica y sistemática con la materia dominante de la Ley 1696 de 2013.

En segundo lugar, la sanción de veinticinco (25) años de cancelación de la licencia, **para todos** los casos inicialmente previstos en el artículo 26, como la reincidencia en la prestación del servicio público con vehículos particulares, o por decisión judicial con penas muy inferiores a veinticinco (25) años, es desproporcionada. La Ley 1696 de 2013 incurre en un vicio de inconstitucionalidad al extender a estas últimas hipótesis la sanción drástica prevista para conductores embriagados. En el **tercer cargo** se desarrolla este argumento, y se señala que la Ley 1696 de 2013 vulnera el principio de igualdad—al tratar dos casos desiguales como iguales—y el principio de proporcionalidad—al fijar una sanción extrema para una conducta de baja lesividad.

2. Primer cargo: desconocimiento del principio de legalidad por indeterminación de la sanción de suspensión

El debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución, es aplicable a todas las actuaciones sancionatorias realizadas por el Estado. De acuerdo con el citado artículo 29:

***“ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

En este sentido, es importante mencionar que el debido proceso comprende, como mínimo, las siguientes garantías:

“(i) conocer el inicio de la actuación, (ii) ser oído durante todo el trámite, (iii) ser notificado en debida forma, (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (xix) que las decisiones sean motivadas en debida forma, (x) impugnar la decisión que se adopte, y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”⁷.

El Consejo de Estado, por su parte, ha señalado que en los procedimientos administrativos rigen las siguientes garantías del debido proceso:

*“(i) ser juzgado de acuerdo con la ley preexistente a la conducta que se le imputa (lex previa - iudicium per legem terre); (ii) no ser condenado sino por hechos que estén consagrados como delito o infracción al momento de su comisión (nulo crimen nulla sine lege); **no ser sancionado, sino conforme a las sanciones consagradas previamente en la ley (nulum poena sine lege);** (iii) no ser juzgado sino con arreglo al procedimiento y las formas propias para cada juicio señaladas en la ley y ante la autoridad judicial o administrativa competente (legale iudicium sourum), independiente e imparcial; (iv) a que se presuma su inocencia respecto de la conducta ilícita que se le atribuye hasta que no se le demuestre su culpa; (v) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (non bis in idem); (vi) a la aplicación de la norma más favorable en materia penal; (vii) a aportar pruebas y controvertir las que se aduzcan en su contra; (viii) obtener la resolución de las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; entre otras garantías procesales para la realización del derecho sustancial de las personas, por cuya observancia y respeto deben velar los jueces y las autoridades en las actuaciones judiciales y administrativas.*

Igualmente, corolario del debido proceso son: (x) las garantías de contradicción y de audiencia (audiatur et altera pars). El derecho de contradicción posibilita a las partes (demandante o demandado, sindicado, peticionario o administrado) en paridad o igualdad de condiciones formular la demanda y pretensiones (o solicitudes), contestarla y presentar defensas, interponer recursos, aportar pruebas y contraprobar, etc. La audiencia impone el deber al juez o funcionario de oír a las partes antes de tomar una decisión que los

⁷ Ver sentencias T-688 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-288A de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-605 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

vincule o afecte, para lo cual es menester que se otorgue dentro de la respectiva actuación la oportunidad a cada una de ellas de fijar una posición sobre el asunto o en relación con las manifestaciones de la otra y de controvertir las imputaciones y acusaciones que se le hagan en el juicio o procedimiento administrativo que se le promueva o adelante.”⁸

Dentro de las anteriores garantías, como se ve, se encuentra el principio de legalidad. Este principio está desarrollado en el artículo 3º, numeral 1, del CPACA, el cual señala que:

“En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.”

A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha aplicado el debido proceso y el principio de legalidad en materia administrativa.

“Es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Éstos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva”⁹.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de marzo de 2010, Rad. 18394, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹ Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C Num. 72, párr 106.

Así, la garantía de legalidad exige que una ley previamente defina las prohibiciones y las sanciones correspondientes. Esta garantía, aunque matizada, se encuentra también presente en el ámbito administrativo¹⁰. Por ese motivo, la Corte Constitucional ha dicho que:

“En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad”. En la misma dirección, ha reiterado la Corte Constitucional que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) “Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) “Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley”; (iii) “Que exista correlación entre la conducta y la sanción”. De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que “las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica”.¹¹

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de noviembre de 2005, Rad. 14157, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

¹¹ Sentencia C-242 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo. Pies de página omitidos.

El principio de legalidad, como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, tiene mayor flexibilidad en el derecho administrativo sancionatorio que en el penal, sobre todo en lo que hace a la descripción de la conducta típica¹². Por ese motivo, ha dicho la Corte Constitucional, que:

“[...] el principio de legalidad de las sanciones administrativas sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador.”¹³

Sin embargo, la flexibilidad no puede llegar hasta la omisión absoluta de criterios para graduar la sanción administrativa. El propio legislador debe fijar los criterios jurídicos. Además, debe hacerlo con claridad para evitar arbitrariedades en la dosificación de la sanción y respetar el principio constitucional de legalidad.

Sobre la necesidad de que la ley determine los criterios para graduar la sanción, la Corte ha sostenido que estos *“no deben estar ajenos a la previa determinación, a fin de que se puedan conocer de antemano los factores que han de incidir en la aplicación de una medida correctiva, sin que nada quede librado a la indeterminación.”¹⁴*

Teniendo en cuenta este parámetro, es claro que, en materia administrativa, la ley debe al menos establecer *“los criterios para determina[r] 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.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado en múltiples sentencias el principio según el cual la determinación de la sanción administrativa tiene reserva de ley, lo cual exige 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 delegados a la autoridad administrativa quien 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.

¹² Sentencia C-713 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹³ Sentencia C-860 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁴ Sentencia C-179 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

En la sentencia C-110 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexecutable la norma que permitía a las autoridades de policía exigir *“promesa de residir en otra zona o barrio”* a quienes hubieran protagonizado *“escándalos, riñas o peleas hasta el punto de ser tenido en esos sitios como persona indeseable”*. Entre los motivos para declarar inconstitucional esta sanción, la Corte mencionó *“su vaguedad y generalidad”* así como *“la indeterminación en el tiempo de la medida correctiva que ella prohija”*¹⁵.

En la sentencia C-564 de 2000, la Corte examinó una norma que permitía a las autoridades administrativas sancionar a las personas que infringieran el régimen cambiario con una multa de *“hasta del 200% del monto de la infracción cambiaria comprobada”*. La Corte declaró executable la norma, debido a que la norma estableció las *“circunstancias objetivas”* que debían tenerse en cuenta para graduarla sanción, así como un tope máximo de la misma. En relación con el principio de legalidad, la Corte señaló que:

*“La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso. Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. **En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.**”*

*En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad.”*¹⁶

En la sentencia C-827 de 2001, la Corte declaró executable la norma que permitía al Banco de la República *“establecer las sanciones”* por infracción de las normas sobre encaje monetario. La Corte interpretó de manera sistemática la ley y consideró que *“la ley ha señalado elementos básicos dentro de los cuales la Junta Directiva del Banco de la República [...] debe precisar el tipo sancionatorio”*, razón por la cual *“no cabe hablar, como lo pretende el*

¹⁵ Sentencia C-110 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁶ Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

*demandante, de delegación por el legislador de una función que le es exclusiva, a favor del Banco de la República o de otra autoridad estatal*¹⁷.

En la sentencia C-921 de 2001, la Corte declaró exequible la función de la Superintendencia Nacional de Salud de imponer multas de hasta mil salarios mínimos por incumplimiento de sus instrucciones por parte de las entidades vigiladas. La Corte consideró que la norma cumplía con el principio de tipicidad, pues “[l]a sanción que ha de imponerse a quienes incurran en el comportamiento punible está igualmente determinada, indicándose la cuantía de la misma [...]”¹⁸.

En la sentencia C-530 de 2003, la Corte condicionó la norma del Código Nacional de Tránsito que sanciona con multa de treinta salarios mínimos la conducta de “[c]onducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.” La Corte introdujo un condicionamiento para precisar el significado de la norma, atándolo a otras conductas que ya estuvieran tipificadas como infracciones de tránsito. En esta oportunidad, la Corte precisó que, si bien es admisible el uso de conceptos indeterminados en el derecho administrativo sancionatorio, estos deben ser determinables en forma razonable:

*[...]El uso de los conceptos indeterminados es admisible en una infracción administrativa y no desconoce el principio de igualdad, pero siempre y cuando dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Por el contrario, **si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad**, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos.”¹⁹*

En la sentencia C-406 de 2004, la Corte Constitucional declaró exequible la sanción de multa de “hasta cinco millones de pesos”, prevista legalmente para operaciones que no fueran “suficientemente representativas del mercado”. El debate en este caso se centró, como en los anteriores, en la posible indeterminación de la definición de la conducta. La Corte sin embargo reiteró que la sanción también debía estar determinada por la ley, o ser al menos determinable con criterios previstos en la ley:

¹⁷ Sentencia C-827 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁸ Sentencia C-921 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁹ Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

*“el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que **exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad.**”²⁰*

En la sentencia C-853 de 2005, la Corte indicó que la *“maleabilidad del principio de legalidad no puede ser ilimitada de forma que conduzca a la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones. Entonces, **cuando se advierta vaguedad, generalidad e indeterminación en la actuación del legislador, en la identificación de la conducta o en la sanción a imponer, de manera que no permitan establecer con certeza las consecuencias de una conducta, se viola el principio de legalidad**”²¹*. En este caso, la Corte declaró exequible la norma que facultó a la Aeronáutica Civil para expedir los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, en los cuales se precisarían tanto las infracciones como las sanciones. La norma fue declarada constitucional, debido a que *“el legislador determinó claramente las sanciones a imponer: amonestación; multa hasta por cinco mil salarios mínimos mensuales; suspensión o cancelación de licencias, matrículas, registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad. Además, estableció unos criterios mínimos para la aplicación de dichas sanciones y dispuso que éstas se aplicarán de acuerdo con la **gravedad** de la infracción y podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la **reincidencia.**”²²*

Por último, en la sentencia C-179 de 2007, la Corte declaró inexecutable una norma que, para graduar las medidas correctivas bajo el anterior Código de Policía, permitía a las autoridades tener en cuenta *“la personalidad del transgresor simplemente apreciada”*, lo cual la Corte consideró violatorio del principio de legalidad:

*“uno de los principios constitucionales mínimos que han de gobernar el poder de policía en un Estado democrático de derecho, de conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es el principio de legalidad. Aun cuando en el caso de la norma acusada no se trata de la tipificación de determinada conducta susceptible de ser sancionada con la correspondiente medida correctiva, **se trata, sin embargo, de establecer los criterios con base en los cuales habrá de aplicarse medida correctiva, que bien puede comportar una restricción de la libertad personal, los***

²⁰ Sentencia C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²¹ Sentencia C-853 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²² Sentencia C-853 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

cuales no deben estar ajenos a la previa determinación, a fin de que se puedan conocer de antemano los factores que han de incidir en la aplicación de una medida correctiva, sin que nada quede librado a la indeterminación.²³

En estos fallos la Corte verificó que el propio legislador hubiera establecido criterios para graduar la sanción. Cuando estos criterios no han sido establecidos de tal forma que haya correspondencia entre la gravedad de la conducta y la sanción, la Corte ha declarado inexecutable las normas o introducido condicionamientos, dependiendo del caso.

Por ejemplo, en la sentencia C-853 de 2005, la Corte declaró executable la norma con el siguiente condicionamiento: *“bajo el entendido que los criterios que pueda establecer el reglamento aeronáutico para la imposición de las sanciones son estrictamente técnicos”*. La Corte verificó que los criterios jurídicos para graduar la sanción administrativa estuvieran en la ley, aunque no hubieran sido desarrollados en detalle en el plano técnico. Advirtió que *“de acuerdo con lo expuesto queda claro que el legislador en el artículo 55 introdujo los elementos mínimos esenciales del régimen sancionatorio y dejó al reglamento la fijación de los criterios técnicos puesto que los criterios jurídicos mínimos -se repite- fueron determinados directamente por el legislador.”* En cambio, en la sentencia C-110 de 2000, un caso en que la norma era en extremo indeterminada y no tenía límite de tiempo—como ocurre en esta oportunidad—la Corte declaró inexecutable la norma demandada.

El Código Nacional de Tránsito 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. Por ejemplo, cuando se trata de la primera causal, nada dice sobre la duración de la suspensión y el tipo o gravedad de imposibilidad transitoria. Tampoco indica la forma de graduar la suspensión como consecuencia de la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares. También guarda absoluto silencio sobre los criterios a aplicar para la suspensión de la licencia impuesta como resultado de decisión judicial.

A diferencia de estos tres casos, la suspensión de la licencia cuando la persona es sorprendida en estado de embriaguez se encuentra regulada de manera precisa y exhaustiva. El actual artículo 152 contiene consecuencias específicas para la primera, segunda y tercera vez en los distintos grados de alcoholemia. Así, por ejemplo, si una persona es sorprendida por primera vez, con entre 20 y 39 mg de etanol por 100 ml de sangre total, se le debe imponer *“1.1.1. Suspensión de la licencia de conducción por un (1) año”*, mientras que si es sorprendida por primera vez en tercer grado de embriaguez, es decir, con más de 150 mg de etanol por 100 ml de sangre total, se le debe imponer *“4.1.1.*

²³ Sentencia C-179 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Suspensión de la licencia de conducción por diez (10) años.” Como se puede ver, la norma no utiliza la técnica de topes máximos y mínimos con circunstancias agravante o atenuantes que puede aplicar la autoridad administrativa. Por el contrario, usa el grado máximo de precisión y no da lugar a dudas sobre el tiempo de suspensión a imponer en cada caso.

En contraste con el artículo 152, la sanción de suspensión para los casos previstos en los numerales 1, 2 y 4 está absolutamente indeterminada. Ninguna norma en el Código Nacional de Tránsito permite establecer el tiempo máximo de la suspensión de la licencia ni ofrece criterios para graduar su duración.

En un sentido similar, el artículo 124 establece que en caso de reincidencia en cualquier infracción de tránsito *“se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses”*. En contraste con esta norma precisa, que indica un término de suspensión específico para el caso de reincidencia, ninguna norma indica por cuánto tiempo debe suspenderse la licencia de quien, por primera vez, incurra en las causales contempladas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 26.

Así, una persona con imposibilidad transitoria para conducir, podría estar sujeta a una suspensión de un día, de un año, de diez años o de veinte años, dependiendo de la decisión arbitraria de la respectiva entidad de tránsito. Lo mismo podría ocurrir con una persona sorprendida prestando el servicio público de transporte con un vehículo particular puede estar sujeta a una sanción de suspensión. La norma no provee ningún parámetro para establecer la cuantía de la suspensión. En este caso, el término de la sanción ha sido delegado tácitamente y por completo a las autoridades de tránsito. De igual forma, una licencia suspendida por decisión judicial podría estar sujeta a una suspensión cuya duración ha sido librada completamente a la decisión judicial misma, pues no existe, ni en el artículo 26, ni en normas complementarias del mismo Código, ningún parámetro para determinar el tiempo de la suspensión. Aunque el sentido común indica que la duración de la suspensión debería ser igual a la duración de la sanción penal privativa de la libertad, la norma guarda silencio al respecto. Tampoco indica cuánto debe durar la suspensión de la licencia si la pena no implica de manera efectiva restricción de la libertad personal.

La indeterminación es evidente si se revisan las distintas normas que hacen referencia a la suspensión en estos casos. El párrafo del artículo 26 señala que la suspensión *“implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión [...]”*. Luego, el segundo inciso del mismo párrafo establece que *“[l]a 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.”* Estas normas facultan a las autoridades administrativas para establecer un periodo de la suspensión. Sin embargo, no hay ninguna norma legal adicional que establezca

el *“periodo de la suspensión”* ni el *“tiempo”* en el que se debe suspender. Ninguna norma le da directrices a las autoridades de tránsito para determinar el periodo o el tiempo de esa suspensión.

La suspensión no tiene tampoco una duración máxima. La norma acusada no dice nada al respecto. No fija un tope ni establece criterios para determinarlo. Las demás normas de la misma ley no ofrecen parámetros para superar esta completa indeterminación.

La indeterminación es absoluta respecto de los criterios para establecer la duración máxima de la sanción de suspensión de la licencia y para graduar la sanción según la gravedad de la falta en cada causal, salvo la de conducción en *“estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas”*.

El artículo 130 del Código Nacional de Tránsito no permite superar la indeterminación. Dicha norma establece que *“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.”* La norma no provee ningún criterio para graduar la suspensión en los casos previstos en el artículo 26, distintos a la conducción en estado de embriaguez. Por una parte, es una norma referida a las multas, pues dispone una duplicación de la multa y no de la suspensión. En segundo lugar, se refiere al criterio de peligro para peatones y automovilistas, que es inaplicable en varias de las causales del artículo 26, las cuales plantean causales que no plantean, por sí solas, ningún peligro para peatones ni automovilistas. En tercer lugar, simplemente indican la necesidad de graduar la sanción *“teniendo en cuenta la gravedad de la infracción”*, sin indicar los rangos dentro de los cuales puede moverse dicha sanción. Sin un mínimo ni un máximo de sanción de suspensión, esta directriz no tiene la capacidad de cerrar el ámbito absoluto de discrecionalidad que tienen las autoridades de tránsito para imponer la sanción de suspensión de la licencia de conducción.

Por este motivo, se vulnera el principio de legalidad, que hace parte del derecho fundamental al debido proceso en materia de sanciones administrativas.

Se solicita entonces a la Corte Constitucional que declare inexecutable los numerales 1, 2 y 4 del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, debido a que no definen por sí mismos, ni con una norma legal concordante, el tiempo máximo de la suspensión ni los criterios para graduar su duración.

Subsidiariamente, se 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, tal como ya lo hizo por medio del artículo 152 para los casos de conducción bajo los efectos del alcohol.

Alternativamente, la Corte podría declarar la constitucionalidad condicionada de estos numerales, estableciendo que, mientras el Congreso no regule el término de suspensión en cada caso, este 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 reincidencia²⁴.

3. Segundo cargo: ausencia de unidad de materia

A diferencia del primer cargo, el segundo y el tercer cargo se dirigen exclusivamente contra la parte final del párrafo del artículo 26, tal como fue modificado por la Ley 1696 de 2013. Esta ley 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 sólo tenían la intención de hacerlo para la conducción en estado de embriaguez y la materia de la ley de circunscribe a dicha conducta.

El artículo 158 de la Constitución establece que

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.”

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el vicio de carencia de unidad de materia no es un vicio de forma sino un vicio material, que por lo tanto puede alegarse en todo momento²⁵.

El principio de unidad de materia existe para *“garantizar el cumplimiento de exigencias básicas de transparencia y coherencia”*²⁶. La violación del principio de unidad de materia se configura cuando una disposición legislativa carece de conexidad con el resto del proyecto de ley, de manera que no sea posible

²⁴ **Artículo 124.Reincidencia.** En caso de reincidencia se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses, en caso de una nueva reincidencia se doblará la sanción.

²⁵ Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa y C-147 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁶ Sentencia C-044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática ni sistemática entre la disposición demandada y la “*materia dominante*” de la ley²⁷.

Para establecer el núcleo temático o la materia dominante de la ley, es necesario recurrir a “(i) los antecedentes legislativos -exposición de motivos del proyecto, debates en comisiones y plenarias y textos originales y definitivos-, (ii) al título o epígrafe de la ley y (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado”²⁸.

El 19 de septiembre de 2013 se publicó en la Gaceta del Congreso el Proyecto de Ley 90 de 2013 Senado “*por medio de la cual se dictan disposiciones para la sanción de conductas que atenten contra la seguridad vial causadas por conductores en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas y para la atención y reparación integral de las víctimas causadas en estos eventos; y se dictan otras disposiciones*”, de autoría de los senadores Carlos Alberto Baena, Gloria Stella Díaz, Germán Carlosama, Carlos Ferro, Daira Galvis, Jorge Eliécer Guevara, John Sudarsky y Luis Fernando Velasco²⁹.

En la exposición de motivos, los autores del proyecto de ley indicaron que el objeto de la ley era el siguiente:

*“Con el fin de disminuir en Colombia las muertes y lesiones de personas en siniestros viales por conducir en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, esta iniciativa tiene por objeto imponer sanciones administrativas y penales a quienes realicen esta conducta así como la atención y reparación integral de las víctimas generadas por esta conducta.”*³⁰

Para sustentar la conveniencia de la iniciativa, citaron estadísticas relacionadas con el aumento de muertes y heridas por siniestros viales, así como las muertes y heridas por causa de siniestros de tránsito por embriaguez, y la imposición de comparendos por conducir en estado de embriaguez. Indicaron los autores que

“Estas cifras, y los recientes casos de muertes trágicas por causa de la conducción alcohólica, motivaron al Congreso de la República para constituir una comisión accidental, en la que tienen asiento todos los partidos y movimientos políticos, con el fin de buscar una salida conjunta e integral que ataque el flagelo de conducir en estado de embriaguez a través de sanciones y medidas preventivas y sancionatorias en las diferentes áreas del

²⁷ Ibid.

²⁸ Sentencia C-188 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁹ Gaceta del Congreso No. 749 de 2013.

³⁰ Ibid., p. 6.

*derecho, y el resultado de ese esfuerzo conjunto es el presente proyecto de ley que hoy ponemos a consideración de la Corporación.*³¹

El proyecto de ley inicial constaba de (i) medidas penales, tales como la imposición de penas más altas por el homicidio culposo causado en estado de embriaguez, al igual de las lesiones culposas en las mismas circunstancias; (ii) medidas penitenciarias, que consistían en establecer cárceles para conductores; y (iii) medidas administrativas, como el endurecimiento de las sanciones de suspensión y cancelación de la licencia para quienes condujeran en estado de embriaguez.

En el proyecto de ley original, las sanciones se endurecían **exclusivamente para la conducta de conducir en estado de embriaguez.**

El artículo 10 del proyecto, que modificaba el párrafo demandado del artículo 26 de la Ley 7699 de 2002, establecía, en lugar de una sanción de cancelación de 25 años para todas las causales, una referencia específica a las normas sobre conducción en estado de embriaguez que era la materia del proyecto de ley. Decía lo siguiente:

“Transcurridos tres años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción, **sin perjuicio de lo señalado en el inciso 2° del párrafo 1° del artículo 152 de la Ley 769 de 2002.**”³²

A su vez, el artículo 13, que modificaba el artículo 152 de la Ley 769 de 2002, contenía la regulación específicamente destinada a tratar el caso de la conducción en estado de embriaguez, y el párrafo 1° precisaba lo siguiente:

“Parágrafo 1°. Si el conductor reincide en la conducta el tiempo de suspensión de la licencia se duplicará, según el grado de alcohol de la segunda ocasión.

Si el conductor reincide en una tercera ocasión se procederá a la cancelación de la licencia entre 21 y 30 años.”

Así, el proyecto radicado, pretendía regular exclusivamente lo relacionado con la conducción en estado de embriaguez o bajo la influencia de otras sustancias.

No pretendía regular la prestación del servicio público de transporte, ni ninguna otra causal de cancelación de licencias de conducir, diferentes, insisto, a la de conducir en estado de embriaguez o bajo la influencia de otras drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas..

³¹ *Ibíd.*, p. 8.

³² *Ibíd.*, p. 3.

Antes del primer debate, el proyecto fue acumulado con otros dos proyectos de ley sobre el mismo tema.

Ambos se referían exclusivamente a la conducción en estado de embriaguez. El proyecto de ley 47 de 2013 Senado, presentado por el Senador Juan Carlos Vélez Uribe, tenía un solo artículo que modificaba el Código de Policía entonces vigente para incluir una sanción de arresto por conducir en estado de embriaguez³³.

Por otra parte, el proyecto de ley 16 de 2013 Senado, presentado por los senadores Carlos Alberto Baena y Gloria Stella Díaz, creaba la diligencia de examen de embriaguez en el Código de Procedimiento Penal, creaba el delito de homicidio doloso por conducir en estado de embriaguez y modificaba otros tipos penales, relacionados exclusivamente por la conducción en estado de embriaguez³⁴.

El primer debate de los tres proyectos acumulados se surtió ante las Comisiones Primeras conjuntas del Senado y de la Cámara de Representantes. En la ponencia para primer debate, los ponentes propusieron ampliar el objeto del proyecto para que cubriera todos los casos de “conducción temeraria”, dentro de la cual se incluyó la conducción en estado de embriaguez, así como los excesos de velocidad, el tránsito sin licencia, el tránsito en sentido contrario, y las competencias en vías públicas (coloquialmente llamadas “piques ilegales”), entre otros. La ponencia seguía contemplando medidas penales y administrativas, y dentro de estas últimas se contemplaron la suspensión y la cancelación de la licencia, pero, de nuevo, específica y exclusivamente para esas conductas³⁵.

Es decir, el aumento de las sanciones era exclusivamente para las conductas que ponen en peligro el bien jurídico de la vida y la integridad física de las personas, siendo la más frecuente conducir en estado de embriaguez.

Sin embargo, el proyecto aprobado en primer debate fue recortado y constó exclusivamente de un artículo, el cual contempló una circunstancia de agravación punitiva para los casos de homicidio culposo al conducir en estado de embriaguez. El título del proyecto aprobado en primer debate en comisiones conjuntas se refirió exclusivamente a la sanción de la “conducción en estado de embriaguez”³⁶.

La ponencia para segundo debate ante el Senado se refirió solamente a la conducción en estado de embriaguez. En esta versión apareció la redacción del parágrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que hoy está en la ley. Sin

³³ Gaceta del Congreso No. 599 de 2013, p. 18.

³⁴ Gaceta del Congreso No. 537 de 2013, p. 12.

³⁵ Gaceta del Congreso No. 973 de 2013, p. 10.

³⁶ Gaceta del Congreso No. 1032 de 2013.

embargo, los ponentes indicaron que la intención era sancionar la conducción en estado de embriaguez:

*“El presente texto estructura una serie de medidas administrativas **para sancionar a los conductores que sean sorprendidos bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas**; las modificaciones aquí propuestas se resumen en el cuadro expuesto anteriormente [...]*

Además de esto, se propone modificar el inciso tercero del párrafo del artículo 26 del Código de Tránsito, puesto que con la disposición actual es más rentable para el infractor que se le cancele la licencia a que sea suspendida, puesto que la cancelación opera solo para tres años, mientras que la suspensión contempla un máximo de 20 años, en últimas la modificación aquí propuesta aumenta el tiempo de cancelación a 25 años con el fin de darle coherencia a la medidas propuestas³⁷.

Nótese cómo la sanción más gravosa, que en ese entonces era la cancelación de tres (3) años, únicamente fue prevista para la conducción en estado de embriaguez, puesto que, como se expuso anteriormente, la Ley no ha establecido topes máximos ni mínimos para la suspensión por causales diferentes. Por esta razón, como se indica en la exposición de motivos, se consideró conveniente establecer, para casos de conducción por embriaguez, una sanción de cancelación de licencia de 25 años.

La ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes también se refirió exclusivamente a la conducción en estado de embriaguez. La ponencia propuso modificaciones *“en lo relacionado a las sanciones administrativas aplicables a quienes conduzcan en las circunstancias anotadas”*, es decir, en *“estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”³⁸.*

Por último, en las plenarias se votó un texto diferente al de las ponencias, que se publicó bajo la denominación de *“pliego sustitutivo para segundo debate”*. Este *“pliego sustitutivo”*, presentado por los ponentes de ambas cámaras, señaló que la ley tenía por objeto *“establecer sanciones penales y administrativas a la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”³⁹.*

Así, de acuerdo con los *antecedentes legislativos*, la materia dominante de la ley fue el establecimiento de sanciones para la conducción en estado de embriaguez.

³⁷ *Ibíd.*, p. 5.

³⁸ Gaceta del Congreso 1029 de 2013, p. 13.

³⁹ Gaceta del Congreso 1039 de 2013, p. 20.

El *título* de la Ley 1696 de 2013 corrobora esta materia dominante, pues la ley, tal como fue aprobada, se titula:

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

Por último, el *contenido básico* de la Ley 1696 de 2013 se relaciona con la conducción en estado de embriaguez. La ley, tal como fue aprobada, tiene los siguientes capítulos:

- Capítulo I – Objeto – Un solo artículo que dice: “La presente ley tiene por objeto establecer sanciones penales y administrativas a la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.”
- Capítulo II – Medidas penales – un solo artículo que agrava la sanción del homicidio culposo, cuando es cometido por un conductor bajo el grado de alcoholemia igual o superior al grado 1º o bajo el efecto de drogas.
- Capítulo III – Medidas administrativas – incluye modificaciones a las multas, al término de la suspensión, al de la cancelación y regula las sanciones dependiendo de los grados de alcoholemia.
- Capítulo IV – Disposiciones finales – medidas especiales para procedimientos de tránsito, registro de antecedentes de tránsito, el tratamiento integral a los condenados penalmente y la publicación de sanciones.

La 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.

En primer lugar, no tiene una *conexidad causal*, definida esta como la identidad de las razones que llevaron a expedir la ley y el artículo acusado⁴⁰. Como se acaba de explicar, las razones que llevaron a expedir la Ley 1696 de 2013 tuvieron que ver con el aumento de accidentes por conducción en estado de embriaguez. El aumento de sanciones para la prestación del servicio público de transporte con vehículo particular, por imposibilidad permanente o por decisión judicial, no tiene ninguna relación con esas razones.

En segundo lugar, tampoco hay *conexidad teleológica*, la cual se define como *“la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general y cada*

⁴⁰ Sentencia C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*una de sus disposiciones en particular*⁴¹. El objetivo central de la Ley 1696 de 2013 es sancionar la conducción en estado de embriaguez. En cambio, el objetivo del artículo demandado incluye, además y al parecer por un defecto de técnica legislativa, el aumento desproporcionado de la sanción por otros tipos de causales, entre ellas la reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículo particular. Este objetivo no tiene nada que ver con la conducción en estado de embriaguez ni con sus efectos. La prestación del servicio público de transporte, o la imposibilidad física o mental para conducir, o incluso la decisión judicial por otro tipo de casos, en nada afecta la conducción en estado de embriaguez.

En tercer lugar, el artículo demandado, en cuanto sanciona la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, también carece de *conexidad temática*, entendida como *“la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”*⁴². El asunto sobre el que versa concretamente la norma demandada es la prestación del servicio público de transporte, mientras que la materia dominante de la ley es la conducción en estado de embriaguez.

En cuarto lugar, tampoco hay *conexidad sistemática*, la cual se entiende como *“la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”*. No hay una racionalidad interna en el aumento simultáneo de la sanción de cancelación a veinticinco (25) años para la conducción en estado de embriaguez, por un lado, y el aumento en el mismo para la prestación del servicio público de transporte con vehículo particular, para la imposibilidad permanente física o mental para conducir o para el caso de decisión judicial, que puede darse en distintas clases de casos. Se trata de conductas distintas, que no tienen relación entre sí.

La ausencia de unidad de materia, se demuestra adicionalmente con el hecho de que la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares nunca fue mencionada en los debates legislativos. Esto demuestra que no se cumplió la finalidad que busca el principio de unidad de materia, que es la transparencia en la deliberación legislativa. Según la jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia busca garantizar la *“suficiente ilustración”* de los congresistas sobre los temas que van a ser votados:

“se fundamenta en la salvaguarda del principio democrático y en la transparencia y publicidad del proceso legislativo. En lo que atañe al primero de los valores sustanciales objeto de protección, en su condición de escenario para la deliberación democrática, no cabe duda de que el Congreso de la República

⁴¹ Sentencia C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴² *Ibíd.*

debe estar sujeto a una regla de coherencia interna en el ejercicio de la función legislativa, por medio de la cual se busca garantizar que la producción normativa se cumple a partir de temas que son previamente definidos y frente a los cuales los congresistas, sin importar su filiación política o sus mayorías, tienen la oportunidad de concurrir en su discusión y de proponer reformas a los textos propuestos. De esta manera, se protege el debate democrático evitando que se introduzcan asuntos totalmente ajenos o extraños a los que sirvieron de soporte para impulsar la actividad del legislador, o que sin la suficiente ilustración alteren la unidad temática que debe regir la elaboración de las leyes.”⁴³

También ha indicado que este principio garantiza la existencia del “necesario debate democrático” que debe preceder la votación de las leyes:

“La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas.”⁴⁴

En esta oportunidad, precisamente, se aprobó de manera subrepticia una norma que se extiende a hechos que no tienen nada que ver con la conducción en estado de embriaguez y que no fue objeto de debate democrático. En ninguno de los tres debates realizados sobre el proyecto que se convirtió en la Ley 1696 de 2013, se discutió la posibilidad de aumentar a veinticinco (25) años la sanción de cancelación de la licencia para los conductores que prestaran el servicio público de transporte con vehículos particulares, ni en casos de imposibilidad física o mental para conducir, por ejemplo.

Por lo anterior, solicito a la Corte Constitucional que sea declarado inexecutable el último inciso del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013.

En subsidio, se propone que sea condicionado en el sentido de que la cancelación de la licencia por veinticinco (25) años se aplica exclusivamente para la causal de 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.

⁴³ Sentencia C-359 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴⁴ Sentencia C-714 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

4. Tercer cargo: desconocimiento de los principios de igualdad y proporcionalidad en la cancelación por 25 años por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares

Además del principio de legalidad, las sanciones administrativas deben cumplir con el principio de proporcionalidad, derivado del Preámbulo y del artículo 13 de la Constitución Política, y *“que se traduce en que la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar”*⁴⁵.

Este principio busca medir la licitud de las limitaciones a los derechos en pos de fines de bienestar general y se cristalizó, en su forma más usual, en un triple test de control que, a través de los denominados “subprincipios” —o juicios intermedios— expresa una exigencia que toda intervención estatal en los derechos debe cumplir.

Estos subprincipios son aplicados en forma sucesiva y escalonada⁴⁶, a manera de juicios acumulativos y de carácter eliminatorio.

Tal como ha expresado la Corte Constitucional, la proporcionalidad del medio se determina, entonces, mediante una evaluación de su *“idoneidad para obtener el fin (constitucionalmente legítimo de acuerdo con el principio de razón suficiente); necesidad, en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados; y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que el fin que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad”*⁴⁷..

Este principio *“hace parte de las garantías esenciales del debido proceso y [...] constituye un límite esencial para el legislador”*⁴⁸. Según la Corte Constitucional, la proporcionalidad en materia sancionatoria *“busca que la conducta ilícita adoptada por el legislador no solo tenga un claro fundamento jurídico, sino que permita su aplicación sin afectar irrazonablemente los intereses del potencial implicado o que tal hecho solo se presente en grado mínimo, de manera que éste quede protegido “de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración””*⁴⁹.

Lo anterior quiere decir que el legislador no tiene una discrecionalidad absoluta en la determinación de las sanciones administrativas. Los hechos de menor

⁴⁵ Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁶ Carlos L. Bernal Pulido, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 687,

⁴⁷ Sentencia C-022 de 1996.

⁴⁸ Sentencia C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁹ Sentencia C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

lesividad no pueden ser sancionados con las consecuencias más graves, y entre hechos de distinta gravedad, la ley debe distinguir las consecuencias. De esta forma, el deber de guardar proporcionalidad en las sanciones administrativas se encuentra vinculado al principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, pues “[l]a igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una **distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales**”⁵⁰.

La proporcionalidad en materia sancionatoria ha sido aplicada por la Corte como parámetro de constitucionalidad de las leyes en varias ocasiones.

En la sentencia C-125 de 2003, la Corte declaró inexecutable la norma del Código Disciplinario Único que calificaba como falta gravísima la sola circunstancia de incurrir en un concurso de faltas superior a diez. La Corte indicó que

*“En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, [...]. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad”*⁵¹.

Para el caso concreto, la Corte observó que la norma castigaba con igual severidad el concurso de diez faltas graves que el concurso de diez faltas leves, pues la norma no hacía una distinción entre los tipos de falta. Frente a esa situación, consideró la Corte que:

*“se presenta una desproporcionalidad manifiesta que la obliga a retirar la frase acusada del ordenamiento, por resultar inconstitucional. En efecto no se atiende a parámetros de equidad y razonabilidad cuando se sanciona de igual manera un concurso de igual número de faltas leves o de faltas graves, equiparándolas, sin atender a ninguna otra circunstancia, a la falta gravísima originaria de la mayor responsabilidad disciplinaria. En tal virtud se desconoce el valor fundamental de la justicia, sobre el cual se edifica todo el régimen jurídico.”*⁵²

En la sentencia C-796 de 2004, la Corte declaró inexecutable la norma que sancionaba con “*destitución inmediata*” cualquier caso de “*abuso de la autoridad policial cometido en contra del menor*”. La Corte observó que la norma permitía

⁵⁰ Sentencia C-094 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Reiterada en la sentencia C-296 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁵¹ Sentencia C-125 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵² *Ibíd.*

destituir al funcionario sin tener en cuenta la gravedad de la conducta: *“cualquier abuso en que incurra la autoridad de policía, por leve o menor que este sea, faculta automáticamente al operador jurídico para imponer la única sanción prevista: la de destitución inmediata, sin ningún tipo de análisis de culpabilidad y responsabilidad”*. Agregó la Corte que *“no permite la norma, ni expresa ni implícitamente, esto es, ni directamente ni por vía de remisión a la ley procesal disciplinaria (Ley 734 de 2002), que para efectos de imponer la sanción se tengan en cuenta los criterios reguladores de la valoración normativa de la falta como son: (i) la gravedad o levedad de la conducta infractora, (i) la culpabilidad del agente y (i) la graduación de la sanción a imponer. La circunstancia específica de que el precepto en cuestión defina integralmente la conducta objeto de reproche y al mismo tiempo la sanción a imponer, o sea, decida castigar con la destitución inmediata cualquier comportamiento abusivo de la autoridad policial contra el menor, descarta de facto el análisis de proporcionalidad que, como garantía del principio de tipicidad procesal, debe adelantar el juzgador al momento de imponer el concebido castigo”*. Por último, indicó que *“la falta de tipicidad y proporcionalidad del precepto impugnado es evidente, ya que la conducta que se castiga: el abuso de autoridad, puede llegar a comprender actuaciones de distinto grado que no son apreciadas de forma diferente por la autoridad disciplinaria”*⁵³.

Los anteriores argumentos llevaron a declarar inexecutable la norma por desconocer el principio de proporcionalidad.

En la sentencia C-951 de 2014 se revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que regularía el derecho de petición. Dicha ley contenía una norma que calificaba como falta gravísima la falta de atención a las peticiones y los términos para resolver. La Corte la declaró inexecutable por desconocer el principio de proporcionalidad, pues asignaba una sola consecuencia, muy gravosa, a un conjunto de comportamientos disímiles que merecían tratamientos específicos:

*“[...L]a norma no establece gradualidad alguna entre los diferentes comportamientos. **Atribuye a todos ellos la misma consecuencia jurídica con independencia de la afectación o no de derechos fundamentales.** Verbi gratia, se da el mismo tratamiento al desconocimiento del derecho de representación, consagrado por el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, que a la desatención del derecho de petición o a la violación de las prohibiciones legales. Esta condición, que de suyo implica desconocimiento del principio de proporcionalidad, lleva consigo también el desconocimiento del valor constitucional de la justicia (Preámbulo y Artículo 2 C.P.), como quiera que se da idéntico tratamiento a comportamientos de connotación jurídica distinta.*

⁵³ Sentencia C-769 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*En quinto lugar, y acentuando aún más la falta de proporcionalidad evidenciada supra, en cuanto refiere específicamente a las sanciones aplicables por desatención al derecho de petición, la norma reconoce que una cosa es no dar respuesta al derecho de petición, y otra no hacerlo dentro del término de ley. Es claro que **se trata de hipótesis distintas, para las cuales, sin embargo, el legislador no estableció diferencia alguna. Nuevamente, la norma deja de lado el principio de proporcionalidad, exponiendo a riesgo el valor constitucional de la justicia.**⁵⁴*

Por último, en la sentencia C-721 de 2015, la Corte declaró inexecutable una norma similar, que disponía que la no resolución oportuna de recursos administrativos constituía una falta gravísima. La Corte afirmó que “[l]a limitación de los derechos fundamentales a través de sanciones tan graves como la destitución y la inhabilidad de manera automática por el desconocimiento de un término procesal no es necesaria, pues existan otras sanciones disciplinarias menos graves a través de las cuales se puede sancionar esta conducta, la cual se puede considerar como una falta grave o leve”. Agregó que

“[N]o es proporcional sancionar a un servidor público con destitución e inhabilidad por el mero desconocimiento de un término procesal en la contestación de un recurso.

Aplicar automáticamente estas sanciones por el desconocimiento de un término que no genere necesariamente otra consecuencia para bienes jurídicos no es proporcional, lo cual no implica que no sea grave, pero por ello debe conservarse como una falta disciplinaria cuya calificación dependerá del caso concreto, pudiendo ser una falta leve o grave.

Si se examinan las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 puede concluirse que a través de ninguna de ellas se sanciona autónomamente la mera infracción de los términos en un proceso judicial o administrativo, sino que es necesario causar un daño o poner en peligro bienes jurídicos esenciales como la moralidad, la imparcialidad, la justicia, los derechos humanos o el patrimonio público.⁵⁵

Recogiendo los criterios expuestos, se concluye que se vulnera el principio de proporcionalidad cuando se establece, para una infracción administrativa, una sanción extremadamente grave y que equipara en sus consecuencias a dos o más conductas con grados de gravedad diferente.

⁵⁴ Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁵⁵ Sentencia C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

La norma demandada en esta ocasión vulnera los principios de igualdad y proporcionalidad precisamente por ese motivo.

i) Falta de idoneidad de la norma

El análisis de adecuación consiste en la constatación de que la intervención estatal en el derecho es idónea para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo⁵⁶. La normativa aquí impugnada no es idónea pues fue pensada para un fin distinto del que terminó produciendo.

En efecto, la Ley 1696 de 2013 aumenta el término de la cancelación de la licencia de conducción de los tres (3) años previstos en la Ley 1383 de 2010, a veinticinco (25) años para todas las causales previstas en el artículo 26. Como ya se explicó, este aumento se hizo teniendo en consideración los siniestros ocurridos en meses y años anteriores como consecuencia de la conducción en estado de embriaguez.

El aumento en más de ocho veces, al pasar de 3 a 25 años, constituye una respuesta drástica del Congreso frente a la conducta muy grave de reincidir en la conducta de conducir habiendo consumido alcohol u otras sustancias o drogas sicotrópicas que disminuyen la capacidad mental de manejar el vehículo, lo cual genera riesgos evidentes de accidentes que ponen en peligro la vida y la integridad física de las personas.

La norma, sin embargo, equiparó esa conducta—que es muy grave—a las demás infracciones descritas en el artículo 26 del Código Nacional de Tránsito, que claramente no revisten la misma gravedad. Es decir, la ley tiene un fin declarado -desincentivar la conducta de conducir bajo la influencia de sustancias- pero termina impactando en otras de manera no idónea, y por tanto, desproporcionada.

Específicamente, la reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, no se equipara a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez. Tampoco otras conductas como se mostrará posteriormente.

Como puede verse, la norma no es adecuada pues los medios escogidos para la consecución del fin perseguido no son idóneos⁵⁷.

La infracción relacionada con la prestación del servicio público con vehículos particulares fue declarada exequible por la Corte en la sentencia C-408 de 2004, antes de que la Ley 1696 de 2013 aumentara drásticamente el término de la cancelación a veinticinco (25) años. En esa sentencia, la Corte indicó que la

⁵⁶ Bernal Pulido, citado, p. 687.

⁵⁷ Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

finalidad de esta norma era *“garantizar un servicio seguro, cómodo y eficiente, que sólo puede ser asumido por empresas, o personas naturales o jurídicas que cumplan con una serie de condiciones especiales para ese fin”*⁵⁸.

Conducir bajo el efecto del alcohol genera riesgos inmediatos para la vida y la integridad de las personas. Precisamente uno de los motivos para aumentar drásticamente la sanción de cancelación de la licencia en estos casos fue la ocurrencia y aumento de accidentes mortales como consecuencia de conducción de vehículos en estado de embriaguez o bajo la influencia de sustancias sicotrópicas o estupefacientes. En cambio, la prestación del servicio público con vehículos particulares no aumenta del mismo modo el riesgo de accidentes mortales. Tampoco pone en igual peligro la vida de transeúntes o de quienes se movilizan en vehículos. Por lo general, los vehículos particulares generan riesgos para los demás vehículos y particulares cuando están en malas condiciones mecánicas o cuando sus conductores realizan maniobras peligrosas, conductas que tienen una tipificación específica como infracciones de tránsito y tienen sanciones más bajas que la cancelación de la licencia por veinticinco (25) años.

No es proporcional ni respeta el principio de igualdad, equiparar ambas conductas y asignarles a ambas la misma sanción de veinticinco (25) años de cancelación de la licencia.

ii) Violación del subprincipio de necesidad

El subprincipio de necesidad indica que para que un medio sea proporcionado no debe existir otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios⁵⁹.

La falta de necesidad puede evidenciarse al comparar las sanciones que pueden ser impuestas por distintas conductas.

Por ejemplo, la norma impone una cancelación uniforme de veinticinco (25) años para situaciones diversas como puede ser la imposibilidad permanente para conducir, dictaminada por una situación médica, cuando la persona posteriormente se recupera. Si pasados cinco, siete, diez o hasta quince años, los avances de la medicina permiten curar o rehabilitar a la persona que anteriormente el médico consideraba que estaba permanentemente imposibilitada para conducir, la persona debería poder solicitar el levantamiento de la cancelación. Esto se aplica a personas con toda suerte de condiciones médicas que antes eran consideradas fuentes de discapacidades permanentes pero que los progresos de la medicina y las políticas dirigidas a facilitar la accesibilidad y la inclusión de las personas con discapacidad han venido superando. En estos casos, la cancelación debería operar a condición de la

⁵⁸ Sentencia C-408 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵⁹ Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

ausencia de recuperación de la persona, pues una vez se ha recuperado, conducir no genera ningún riesgo para la vida y la integridad de las personas.

Es desproporcionado y violatorio del principio de igualdad equiparar una conducta violatoria de la ley como lo es reincidir en conducir en estado de embriaguez, de un lado, y una condición física o mental certificada médicamente que a pesar de su gravedad es ajena a la voluntad de la persona y puede eventualmente ser superada, de otro lado. Los principios de proporcionalidad y de igualdad prohíben asignarles a ambas causales la misma sanción administrativa de veinticinco (25) años de cancelación de la licencia.

Tampoco es proporcional ni compatible con el principio de igualdad que se imponga una sanción de cancelación de veinticinco (25) años por “*decisión judicial*” en cualquier caso, si se tiene en cuenta que los límites mínimos y máximos de esta sanción, según el Código Penal, son de entre tres (3) y cinco (5) años, para los casos de homicidio culposo⁶⁰. En los eventos en que el homicidio ocurrió sin que la persona estuviera en estado de embriaguez, como ocurre en múltiples ocasiones por los riesgos inherentes a la actividad de manejar un vehículo, la cancelación por veinticinco (25) años es manifiestamente desproporcionada. Además le otorga un tratamiento igual a dos situaciones totalmente distintas. Una es la conducta de quien toma la decisión, reincidiendo en una actividad que sabe esta prohibida, de conducir embriagado violando la ley, y otra muy distinta la conducta de la persona que estando en su pleno juicio por accidente mató a otra, lo cual es una situación completamente diferente que merece, como lo ordena el principio de igualdad, un trato también diferente por parte del legislador. Claramente la medida resulta innecesaria pues existen otras maneras de conseguir el mismo fin -como por ejemplo una multa- y evitar una injerencia tan grave en los derechos fundamentales.

iii) Violación del principio de proporcionalidad en sentido estricto

La proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin implica que “*el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes*”⁶¹. Como ha dicho la Corte “*Los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir con su carácter de legitimidad. El principio de proporcionalidad busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo*”⁶².

En el caso concreto, si bien el objetivo de obtener un tráfico seguro y menos muertes es constitucional, los costos de sancionar con 25 años una gran variedad de conductas disímiles, de una gravedad diferente, tratando por igual a

⁶⁰ Código Penal, artículo 109, inciso segundo.

⁶¹ Sentencia No. C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶² Sentencia T-422 de 1992.

quién conduce alcoholizado y al que conduce sin riesgo alguno para la sociedad sacrifica el principio de igualdad, lo cual constituye una diferenciación irrazonable.

Adviértase que privar a una persona de conducir por 25 años no sólo “evita” que cometa determinado tipo de acto ilícito o que se produzcan los efectos no deseados por el legislador, sino que también lo priva de ejercer derechos y realizar acciones que son benéficas para él, su familia o la sociedad en su conjunto. Una persona que no puede conducir por 25 años por una falta menor o por un determinado impedimento físico temporal no podrá circular libremente por el territorio nacional, no podrá trasladarse a su trabajo en su vehículo, no podrá llevar a su familia, tendrá que gastar una enorme cantidad de recursos en servicios de taxi, no podrá disponer de sus horarios libremente, estará condicionado al eficiente funcionamiento del servicio público de transporte o dependerá de un amigo o familiar que haga las veces de conductor privado. Es evidente que el costo de la medida supera ampliamente los beneficios.

Por este motivo, se solicita declarar inexecutable el último inciso del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, o subsidiariamente, condicionarlo para que se entienda que la sanción de veinticinco (25) años aplica exclusivamente a los casos de reincidencia en conducción en estado de embriaguez, como se sugirió anteriormente, y de conformidad con lo dispuesto en el espíritu de esa ley.

IV. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre esta demanda de acuerdo con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución.

V. NOTIFICACIONES

Recibiré las notificaciones en la Secretaría General de la Corte Constitucional, en la Calle 53 # 3-27 Apto. 503, Torre 8, en el correo electrónico guillermo.otalora@gmail.com.

Respetuosamente,


Guillermo Otálora Lozano
C.C. 1.020.726.845

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DIRECCIÓN DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en La Secretaría General de la Corte Constitucional, por Guillermo Otálora Lozano quien se identificó con la C.C. No. 1020726845 de Bogotá y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 21 enero 2019


Quien Firma _____

Quien recibe=Secretaría General

34