

C-428-19

NOTA DE RELATORIA: Con base en oficio suscrito por el doctor José Fernando Reyes Cuartas, se retira en la presente providencia la anotación de “aclaración de voto” indicada debajo del nombre del precitado Magistrado, porque éste verificó que lo pretendido se encuentra precisado en los fundamentos jurídicos 71, 108, 110, 112 y 113 del fallo.

Sentencia C-428/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Objetivo

LICENCIA DE CONDUCCION-Objeto/LICENCIA DE CONDUCCION-Regulación de actividad

LICENCIA DE CONDUCCION-Causales de suspensión

LICENCIA DE CONDUCCION-Causales de cancelación

AUTORIDADES PUBLICAS EN REGULACION DE TRANSITO-Doble carácter de atribuciones: preventivo y sancionatorio

SUSPENSION Y CANCELACION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Pueden ser sanciones o medidas de protección preventivas

La Sala llama la atención sobre el hecho de que la suspensión y cancelación de la licencia por la imposibilidad transitoria física o mental para conducir es una medida de protección preventiva, (...). Lo mismo puede argumentarse de la imposibilidad permanente física o

mental para conducir que da lugar a la cancelación de la licencia. Por otra parte, la cancelación de este documento por muerte del titular tampoco puede considerarse como una sanción, ya que la muerte no es una situación que pueda prohibirse y la cancelación de la licencia que se sigue de este hecho no es una consecuencia que pueda incentivar el cumplimiento de tal proscripción, en caso de que la muerte pudiera tener esta naturaleza. En las demás hipótesis, las medidas de suspensión y cancelación de la licencia tienen rasgos sancionatorios

DISPOSICIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS PARA SANCIONAR LA CONDUCCION BAJO EL INFLUJO DEL ALCOHOL U OTRAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS-Sanciones y grados de alcoholemia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Ejercicio del poder público y marco del debido proceso constitucional

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Relación con el principio de legalidad

La Sala considera pertinente empezar por señalar que el principio de legalidad está primigeniamente relacionado con el origen democrático de las normas, esto es, como fruto del debate entre múltiples fuerzas sociales.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DERECHO PENAL-Principio de legalidad y principio de tipicidad

PRINCIPIO DE ETRICTA LEGALIDAD-Aplicación/PRINCIPIO DE ETRICTA LEGALIDAD-Contenido

El principio de estricta legalidad en derecho sancionatorio obedece a que la esencia de esta rama del derecho denota uso de la fuerza y, en muchos casos, ejercicio de la violencia, así esta sea legal y legítima. Como lo propone Kelsen, “[e]l Derecho es un orden según el cual el uso de la fuerza queda prohibido únicamente como delito, es decir, como condición, pero está permitido como sanción, es decir como consecuencia”. De manera que, ante consecuencias tan gravosas e invasivas, es apenas razonable que las personas quieran

conocer con anterioridad y con precisión cuáles conductas reciben un desvalor jurídico y cuáles son las consecuencias que de ellas se derivan, pretensión que el principio de legalidad cobija.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Presupuesto de validez de la actuación del poder público

Este principio se aplica entonces a cualquier medida que asigne competencias y, con especial relevancia, a las medidas que distribuyen competencias para restringir derechos, sin que sea importante si dichas medidas tienen naturaleza sancionatoria, represiva, protectora, cautelar, etc. Si no fuese así, la noción misma de Estado de derecho se destrozaría, la garantía a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes contenida en el artículo 29 de la Carta se incumpliría y, en los casos en los que la atribución de competencias recae en servidores públicos, se ignorarían abiertamente los mandatos de los artículos 6° y 122 de la Constitución, según los cuales aquellos solo pueden actuar dentro de las competencias que el ordenamiento jurídico les asigna expresamente

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Funciones reconocidas por la jurisprudencia

En suma, el principio de legalidad como principio rector del ejercicio del poder estatal para restringir derechos se deriva de los artículos 6°, 29 y 122 de la Constitución e implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo, (i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.

AUTORIDADES DE TRANSITO-Facultades para adoptar medidas preventivas

El numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 les reconoce competencia a las autoridades de tránsito para suspender la licencia de conducción de una persona que se encuentre en imposibilidad transitoria física o mental para conducir. No obstante, esta competencia no es ilimitada en el sentido de que la decisión de las autoridades de tránsito pueda ser arbitraria. Por el contrario, la decisión debe fundarse en el

criterio científico y en el concepto de personas que tienen la experticia para valorar la imposibilidad transitoria física o mental para conducir. De esta forma, el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 ordena que las autoridades de tránsito, al suspender licencias de conducción, se basen en certificaciones médicas o en exámenes de aptitud física, mental o de coordinación expedidos por Centros de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitados. Así que, para esta causal en concreto, existe un periodo de duración de la suspensión de la licencia que es determinable

LICENCIA DE CONDUCCION-Suspensión por imposibilidad transitoria física o mental para conducir

LICENCIA DE CONDUCCION-Indeterminación de la consecuencia jurídica de suspensión

LICENCIA DE CONDUCCION-Competencia de autoridad de tránsito para suspenderla no es ilimitada

El numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 les reconoce competencia a las autoridades de tránsito para suspender la licencia de conducción de una persona que se encuentre en imposibilidad transitoria física o mental para conducir. No obstante, esta competencia no es ilimitada en el sentido de que la decisión de las autoridades de tránsito pueda ser arbitraria. Por el contrario, la decisión debe fundarse en el criterio científico y en el concepto de personas que tienen la experticia para valorar la imposibilidad transitoria física o mental para conducir.

RETENCION ADMINISTRATIVA-Finalidad preventiva

SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION POR IMPOSIBILIDAD TRANSITORIA FISICA O MENTAL PARA CONDUCIR-Finalidad

Este precepto normativo pretende, de un lado, proteger la vida e integridad de las personas que padecen una condición física o mental que las imposibilita para conducir, y, de otro lado, resguardar la vida e integridad del resto de la sociedad que podrían razonablemente ponerse en riesgo si estas personas maniobran vehículos en las condiciones aludidas

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-Establecimiento de tipos en blanco

SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION POR IMPOSIBILIDAD TRANSITORIA FISICA O MENTAL PARA CONDUCIR-No vulnera el principio de legalidad

El numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 no vulnera el principio de legalidad, por cuanto la duración de la medida de suspensión de la licencia de conducción por imposibilidad transitoria física o mental para conducir es determinable. Por tanto, se declarará exequible.

SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION POR DECISION JUDICIAL-No vulnera el principio de legalidad

Por consiguiente, el numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 no viola el principio de legalidad y, por esa vía, el derecho al debido proceso, en la medida en que el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por decisión judicial está determinado en normas especiales que facultan a los jueces y fiscales para adoptar la decisión de suspender licencias, tal como ocurre con el artículo 51 del Código Penal y con el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal. Por lo tanto, se declarará exequible.

LICENCIA DE CONDUCCION EN SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Suspensión por prestación con vehículos particulares

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE CON VEHICULOS PARTICULARES COMO CAUSAL DE SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Violación al principio de legalidad por no precisar tiempo de suspensión de la licencia

El numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 prescribe como causal de suspensión de la licencia de conducción la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares. La lectura individual y aislada de la disposición, así como la lectura sistemática de la Ley 769 de 2002, permiten concluir que ninguna disposición de esta normativa es útil para definir el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por esta causal. Desde esta perspectiva, la falta de determinación de la consecuencia jurídica que se sigue de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares erosiona el principio de legalidad y, por ende, es inconstitucional.

SENTENCIA ADITIVA-No puede determinar periodo de suspensión de la licencia de

conducción

En relevante aclarar que la Corte Constitucional no puede determinar con una sentencia aditiva los tiempos máximos y mínimos de suspensión de la licencia de conducción por la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, ya que con ello violaría el principio de legalidad, de acuerdo con el cual las sanciones deben provenir de un órgano de representación popular. Dado que el periodo de suspensión de la licencia de conducción no es asunto del que la Constitución se ocupe, mal haría esta Corporación en hacer las veces de Legislador y prescribir cuál es dicho periodo cuando este no está señalado en ninguna norma constitucional.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

El principio de unidad de materia, que se desprende de los artículos 158 y 169 de la Constitución, exige que todas las disposiciones de una ley tengan relación con su materia. En virtud de él, se persiguen finalidades como racionalizar el trabajo legislativo, promover el control ciudadano del trámite de aprobación de las leyes, tecnificar la legislación y garantizar la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de las leyes. A lo anterior se suma que la jurisprudencia constitucional ha elaborado una metodología para valorar de manera flexible, por respeto a la libertad de configuración del Legislador y al principio democrático, si determinada disposición viola o no la unidad de materia, la cual supone, primero, identificar el núcleo temático de la ley y, segundo, corroborar si entre la disposición demandada y dicho núcleo temático existe conexidad temática, causal, teleológica o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad entre la norma y el núcleo temático de la ley

Dado entonces que el núcleo temático de la Ley 1696 de 2013 es la pretensión de sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 tiene (i) conexidad temática con la Ley 1696 de 2013,

por cuanto aumenta el término de duración de la sanción de cancelación de la licencia de conducción por reincidencia en conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas; (ii) conexidad causal, puesto que la alta accidentalidad vial que motivó la expedición de la ley fungió también de justificación para aumentar la sanción de cancelación de la licencia por reincidir en conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, en el entendido de que esta medida podría reducir los accidentes automovilísticos; (iii) conexidad teleológica porque el objetivo de la Ley 1696 de 2013 es, a través de la amenaza de imposición de castigos penales y administrativos, disminuir los accidentes en las vías producidos por conductores que se encuentran en estado de embriaguez o bajo el efecto de otras drogas psicoactivas, finalidad que, en el sentir del Legislador, podría lograrse aumentando la sanción de cancelación de la licencia de conducción, lo cual desincentivaría a que las personas condujeran en dichas condiciones; y, por último, (iv) conexidad sistemática, ya que el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 armoniza con la racionalidad interna de esta ley que, de acuerdo con su gran mayoría de disposiciones, busca hacer más costoso para las personas decidir conducir bajo los efectos del alcohol o de otras sustancias psicoactivas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por existencia de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante

NORMA ACUSADA-Error de técnica legislativa

CANCELACION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Exequibilidad condicionada

La Sala constata que, en virtud de esta exequibilidad condicionada, las causales que dan lugar a la medida de cancelación de la licencia de conducción, salvo la hipótesis prevista en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, no cuentan con un término de tiempo claro dentro del cual los conductores puedan volver a solicitar una nueva licencia de conducción. Por esta razón, aclara que en estos casos se debe aplicar el término de tres años contemplado en el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, pues la intención del Legislador fue modificar este término por el de 25 años única y exclusivamente para el caso de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo los efectos de drogas alucinógenas, lo que significa que el periodo de tres años sigue vigente para el resto de causales que provocan la cancelación de la licencia de conducción.

CANCELACION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Pérdida de fuerza ejecutoria

La Sala considera que en este caso su decisión no debe tener efectos retroactivos, pues los actos administrativos que hayan decidido la cancelación de licencias de conducción por 25 años por causales distintas a la hipótesis de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, contemplada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, pierden ejecutoriedad una vez proferida esta sentencia, ya que desaparece su fundamento de derecho, tal como lo dispone el numeral 2° del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

CANCELACION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Exhorto al Congreso para regular solicitud de nueva licencia de conducción

Referencia: expediente D-13073

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”, tal como fue modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, y contra el artículo 3° (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”.

Demandante: Guillermo Otálora Lozano

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Cartagena de Indias, diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos

contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Guillermo Otálora Lozano presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra del 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”, tal como fue modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, y en contra del artículo 3° (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”, por considerar que quebrantan los principios de igualdad, proporcionalidad, legalidad y unidad de materia (Preámbulo y artículos 13, 29 y 158 de la Constitución).

Mediante Auto del 8 de febrero de 2019[1], se admitió la demanda en contra de los numerales 1°, 2° y 4°, que se refieren a las causales de suspensión de la licencia de conducción, del artículo 26 de la Ley 769 de 2002[2], tal como fue modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, por la supuesta violación del principio de legalidad y del derecho al debido proceso del cual él se deriva. A su vez, se admitió el cargo en contra del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, por la presunta vulneración del principio de unidad de materia. No obstante, la demanda se inadmitió con respecto a los cargos dirigidos en contra del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 por el aparente desconocimiento de los principios de igualdad y proporcionalidad, ante la carencia de claridad y suficiencia de los argumentos presentados, específicamente con sus particularidades en caso de cargos por violación de la igualdad, y se le concedieron tres días al accionante para que corrigiera su demanda.

Recibido el escrito de corrección, el actor integró a su reproche contra del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que se refieren a causales de cancelación de la licencia de conducción, alegando que la lectura integral de cada una de estas causales, junto con el inciso final del artículo 3° acusado, desconoce los principios constitucionales de igualdad y proporcionalidad de las sanciones administrativas. Así, a través de Auto del 4 de

marzo de 2019[3], se admitieron, además, los cargos en contra de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, que leídos en conjunto con el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, implican, para el actor, una violación a los principios de igualdad y proporcionalidad.

En dicha providencia, se ordenó también comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a la Defensoría del Pueblo y a los Ministerios de Transporte, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, para que, si así lo consideraban, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto en el término señalado.

Del mismo modo, se invitó a Uber Colombia; Cabify Colombia; Taxis Libres; Asotaxistas-Bogotá; Confenaltax; Conaltaxis; Tax Individual; Sinaltax; Sindinalch; Codetaxis; Asemtaxis; Astaxdorado; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; las facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Nacional de Colombia (sede Bogotá), Libre de Colombia (Seccional Bogotá), de Nariño, de Antioquia, de Caldas, EAFIT, Católica de Colombia, de Ibagué, del Cauca y Autónoma de Colombia; y a los Grupos de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad de las normas demandadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas y se subrayan los apartes acusados:

“LEY 769 DE 2002

(6 de julio)

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

[...]

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.
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[4]. 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”.

(diciembre 19)

Diario Oficial No. 49.009 de 19 de diciembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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:

[...]

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”.

III. LA DEMANDA

El demandante presenta un cargo en contra de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, tal como fue modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, que se refieren a las causales de suspensión de la licencia de conducción, por la presunta violación al principio de legalidad y debido proceso; un cargo en contra del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, por vulnerar el principio de unidad de materia; y otro en contra de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, que aluden a las causales de cancelación de la licencia de conducción, por violación de los principios de igualdad y proporcionalidad en la sanción administrativa.

Violación del principio de legalidad y del debido proceso

El actor explica que los numerales 1°, 2° y 4°, que se refieren a las causales de suspensión de la licencia de conducción, de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, tal como fue modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, desconocen el principio de legalidad en la sanción administrativa que se deriva del derecho al debido proceso.

Para fundamentar su acusación, el accionante recoge jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional sobre el alcance del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio. A partir del recuento jurisprudencial, 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”[5], pues, en este último caso, el artículo 26 remite al artículo 152 del mismo cuerpo normativo que prescribe diversas sanciones para quien se encuentre en tales condiciones, dependiendo del grado de alcoholemia que presente el conductor. Algunas de ellas pueden ser la suspensión de la licencia por diez años, la suspensión por cinco años o la multa de 360 salarios mínimos diarios legales vigentes, entre otras.

Considera, en ese orden de ideas, que la dosificación 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 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”[6].

En este contexto, la demanda sostiene que los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte de la norma acusada contemplan las causales que dan lugar a la suspensión de la licencia de conducción, sin que se establezca por cuánto tiempo opera tal suspensión. En consecuencia, afirma que si bien es cierto que el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 dispone que las sanciones por infracciones a las normas de tránsito “se aplicarán teniendo en cuenta [su] gravedad”, para lo cual “se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas” y que “en caso de fuga se duplicará la multa”, tales disposiciones no son en realidad aplicables a las causales de suspensión de la licencia de conducción demandadas por las siguientes tres razones. Primero, porque “es una norma referida a las multas, pues dispone una duplicación de la multa y no de la suspensión”[7]. Segundo, porque el criterio de peligro para peatones y automovilistas es inaplicable en varios de los numerales de la primera parte del artículo 26, los cuales consignan causales que “no plantean, por sí solas, ningún peligro para peatones ni automovilistas”[8]. Tercero, porque “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”[9].

El demandante aduce entonces que los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 lesionan el principio de legalidad, el cual se desprende del derecho al debido proceso y, por consiguiente, solicita que se declare su inexequibilidad. Subsidiariamente, pide 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”[10].

Alternativamente, solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de los numerales acusados, estableciendo que, hasta tanto el Congreso no regule los términos de suspensión de la licencia de conducción, esta deberá ser: (i) en los casos de suspensión por imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, por la duración indicada en el certificado médico; (ii) en los casos de suspensión por decisión judicial, por un término no superior a la sanción penal; y, finalmente, (iii) en los casos de suspensión por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares, por tres meses, “que es la mitad del término previsto actualmente en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito para la reincidencia”[11].

Violación del principio de unidad de materia

El actor presenta un cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia en contra del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, que modificó el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 en el ámbito de la cancelación de la licencia de conducción. Al respecto, el demandante explica que tal disposición “agravó la sanción de cancelación [de la licencia de conducción], 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 se circunscribe a dicha conducta”[12].

A renglón seguido, recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha asumido que el vicio de carencia de unidad de materia es de naturaleza material y no formal y que, por ende, puede alegarse en cualquier momento por no tener término de caducidad. Así, respalda su aserción con algunas sentencias de esta Corporación.

Para el actor, la materia dominante de la Ley 1696 de 2013 es el control de la conducción en estado de embriaguez y bajo el influjo de sustancias estupefacientes. Ello lo sustenta en los antecedentes legislativos de tal normativa. En ese sentido, cita el título del Proyecto de ley 90 de 2013 Senado que luego se convertiría en la Ley 1696 de 2013, destacando que a través de esta se pretenden dictar “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”.

Igualmente, advierte que en la exposición de motivos del Proyecto de ley 90 de 2013 Senado, tomada de la Gaceta del Congreso No. 749 de 2013, los autores del proyecto de ley indicaron que su finalidad es “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”[13]. A su vez, señala que la conveniencia de la iniciativa legislativa fue sustentada por sus autores en “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”[14]. Afirma que en la ponencia para segundo debate en el Senado apareció la redacción de la norma que hoy es el contenido del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 demandado.

Además, el actor sostiene que en la Gaceta del Congreso No. 1032 de 2013, los ponentes precisaron que “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 las medidas propuestas”[15].

Con base en estos argumentos tomados de los antecedentes legislativos, la demanda concluye que la Ley 1696 de 2013 “no pretendía regular la prestación del servicio público de transporte, ni ninguna otra causal de cancelación de licencias de conducir, diferentes [...] a la de conducir en estado de embriaguez o bajo la influencia de otras drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”[16]. Y para reforzar el cargo de ausencia de unidad de materia, destaca que el título 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”, delimita claramente el objetivo final de la ley.

Por último, el accionante sostiene que la Ley 1696 de 2013, en todos sus preceptos, está directamente orientada a la regulación y limitación de la conducción en estado de

embriaguez o bajo el influjo de estupefacientes. De allí concluye que “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”[17].

En consecuencia, solicita la declaratoria de inexecutable del último inciso del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 y, en subsidio, la declaratoria de executable condicionada de esa norma, “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”[18].

Violación de los principios de igualdad y proporcionalidad

La demanda sostiene que los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, tal como fue reformada por la Ley 1383 de 2010, que consagran las causales de cancelación de la licencia de conducción, lesionan los principios de igualdad y proporcionalidad en la sanción administrativa. A su vez, advierte que “[c]ada causal forma una proposición jurídica completa con el inciso final del párrafo, adicionado por el artículo 3º de la Ley 1696 de 2013”[19], en el sentido de que para la autoridad administrativa sería posible aplicar el inciso acusado, es decir, una cancelación por 25 años, a cada una de las causales de cancelación de la licencia de conducción demandadas.

En consecuencia, para cada uno de estos numerales el demandante explica cuáles son los términos de comparación de los que deduce la falta de proporcionalidad en la duración de la cancelación de la licencia de conducción para los casos distintos a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, situación que, a su juicio, viola los principios de igualdad y proporcionalidad, ya que no se justifica un tratamiento equivalente –de cancelación de la licencia por 25 años– entre los hechos que se comparan, tal como se pasa a exponer.

Cancelación de la licencia de conducción por 25 años por imposibilidad permanente física o

mental para conducir

Aduce el demandante que los grupos que se deben comparar entre sí para demostrar la falta de proporcionalidad de la sanción de 25 años en la cancelación de la licencia de conducción para la causal que acusa de inexequibilidad son las personas que reinciden en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas y las personas que tienen una imposibilidad permanente física o mental para conducir, según concepto de un médico o de un centro de reconocimiento de conductores.

Afirma el actor que injustificadamente estas dos situaciones tienen la misma consecuencia jurídica, esto es, la cancelación de la licencia de conducción por 25 años, a pesar de que “la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de otra droga es una conducta a la que se asigna una sanción. Se trata de una infracción administrativa. En cambio, la imposibilidad permanente física o mental para conducir no es una conducta que deba ser sancionada. Se trata de una circunstancia objetiva, ajena a la voluntad del conductor”[20]. Sumado a lo anterior, el actor sostiene que “pueden existir casos en [los] que una imposibilidad permanente para conducir es superada por los avances en la medicina o por la recuperación del paciente. Así, una persona frente a quien se determina que hay una ‘imposibilidad permanente’ para conducir podría recuperarse pasados cinco, siete, diez o hasta quince años. En estos casos, la persona debería poder solicitar el levantamiento de la cancelación de la licencia”[21] y no verse sometida a un término de cancelación tan amplio.

En definitiva, se trataría de dos situaciones distintas que no deberían ser amparadas por una cancelación de 25 años, en la medida en que “[l]a primera conducta [reincidir en la conducción en estado de embriaguez o bajo los efectos de drogas psicoactivas] es una infracción y la segunda [tener una imposibilidad permanente física o mental para conducir], no; la primera conducta causa muertes y heridas, y la segunda, no; los hechos que dan lugar a la primera conducta permanecen en el tiempo y los hechos que dan lugar a la segunda conducta pueden cambiar con el tiempo”[23].

Cancelación de la licencia de conducción por 25 años por decisión judicial

El demandante refiere que las circunstancias a comparar en este caso son tres. En primer lugar, las personas que reinciden en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto

de sustancias psicoactivas, que son aquellas a quienes cobija, en principio, el inciso final de párrafo demandado que contiene la medida de cancelación de la licencia por 25 años. En segundo lugar, “las personas a quienes se les debe cancelar la licencia ‘por decisión judicial’ distinta a la sanción penal”[24]. En tercer lugar, cuando un juez penal le impone a alguna persona la pena no privativa de la libertad denominada “privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas” (artículo 43 del Código Penal), la cual solo aparece mencionada, según el escrito de corrección, en dos tipos penales: homicidio culposo, el cual da lugar a la imposición de esta pena durante tres a cinco años (artículo 109 del Código Penal), y lesiones culposas, que tiene la pena de privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas durante uno a tres años (artículo 120 del Código Penal).

Por consiguiente, resalta que la norma acusada equipara estas tres situaciones, puesto que, “[p]ara los casos de conducción en embriaguez, asigna la cancelación de 25 años. Para los casos de homicidio o lesiones culposas, asigna la misma cancelación como sanción administrativa adicional a la pena, y para los casos de cualquier otra ‘decisión judicial’ asigna los mismos 25 años de cancelación”[25].

Como consecuencia de lo anterior, subraya que no es proporcional y que desconoce 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 culposo. 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 [...]. Una es la conducta de quien toma la decisión, reincidiendo en una actividad que sabe está 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 [...]. // La norma también trata de la misma manera cualquier otro caso de ‘decisión judicial’ sin especificar el tipo de decisión. Los procesos judiciales tratan todo tipo de hechos y pretensiones. Sin tener en cuenta ese amplio espectro de posibilidades, la proposición jurídica que se demanda establece para los casos de ‘decisión judicial’, en la cual se haga referencia a la cancelación de la licencia, que esta siempre tenga el mismo término de 25 años”[26].

Cancelación de la licencia de conducción por 25 años por muerte del titular

El accionante precisa que los términos de comparación en este caso, son las personas que reinciden en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, y las personas que mueren por cualquier causa.

En su opinión, la norma demandada “trata como iguales una infracción administrativa, que merece una sanción, y la muerte, a la que también, y de manera insólita, se le asigna una sanción de cancelación de la licencia. Lo más absurdo es que en caso de muerte se asigna una cancelación de la licencia durante 25 años, cuando esta debería ser permanente”[27].

Este tratamiento, agrega, no está justificado porque implica imponer una sanción por un hecho objetivo y ajeno a la voluntad del conductor, como es la muerte. Además, “no tiene ningún sentido que una persona muerta pueda solicitar la licencia pasados los 25 años [...]. // La norma también puede dar lugar a que, en los casos en que se certifica erróneamente la muerte de alguien que sigue vivo, esta persona solo pueda recobrar su licencia de conducción pasados los 25 años y no de manera inmediata”[28].

Cancelación de la licencia de conducción por 25 años por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares

El actor señala que los grupos comparables en este punto son las personas que reinciden en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, de un lado, y las personas que reinciden en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, de otro; conductas que dan lugar a la misma sanción consistente en la cancelación de la licencia de conducción por 25 años.

Para él, las dos conductas generan riesgos diferentes. Mientras que “[c]onducir bajo el efecto del alcohol genera riesgos inmediatos para la vida y la integridad de las personas [...], 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”[29].

Cancelación de la licencia de conducción por 25 años por hacer uso de la misma estando suspendida

En el escrito de corrección se detalla que los términos de comparación para esta causal son las personas que reinciden en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas y las personas a las que, por cualquier causa, se les ha suspendido la licencia y la utilizan sin que se les haya levantado dicha sanción, situaciones a las que la disposición acusada les fija una misma consecuencia jurídica.

El accionante argumenta que la suspensión de la licencia puede darse por diversas causas y que, “[a]lgunas de ellas no son conductas sino circunstancias objetivas, ajenas a la voluntad de la persona, como puede ser la imposibilidad transitoria para conducir. Otras pueden ser conductas que infringen las normas de tránsito, pero que revisten una lesividad mucho menor que la conducción en estado de embriaguez”[30]. De suerte que viola la igualdad, en su criterio, el hecho de que se cancele la licencia de conducción por 25 años a quien reincida en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas y a quien use la licencia que le fue suspendida por alguna causal que es menos lesiva que la conducción en alguno de estos estados.

Cancelación de la licencia de conducción por 25 años por obtener por medios fraudulentos la expedición de una licencia de conducción

Finalmente, afirma que los términos de comparación en relación con esta causal son las personas que reinciden en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas y las personas que obtienen de manera fraudulenta una licencia de conducción, individuos que reciben un trato semejante por el precepto demandado al sancionarlos con 25 años de cancelación de la licencia de conducción.

Desde su perspectiva, dicho tratamiento es injustificado porque “[l]a obtención de una licencia por medios fraudulentos pone en riesgo la fe pública y puede configurar delitos como la falsedad o el fraude procesal. Pero no tiene la misma gravedad que la conducción en estado de embriaguez, que la Ley 1696 de 2013, con razón, designa como la conducta

más grave que pueden cometer los conductores”[31].

Como consecuencia de todo lo anterior, el actor concluye que, “no solo solicito la inexecutable del inciso final del párrafo del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013. Junto con esa disposición, y para formar la proposición jurídica completa, también solicito la inexecutable de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, tal como fue modificada por la Ley 1383 de 2010”[32].

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Transporte[33]

El Ministerio de Transporte defiende la EXECUTIBILIDAD de todas las disposiciones demandadas. En lo que se refiere al cargo por violación del principio de legalidad, el interviniente niega que la sanción de suspensión de la licencia sea indeterminada. Así pues, especifica que el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 “remite, faculta y autoriza a las AUTORIDADES DE TRÁNSITO, quienes tienen, además del conocimiento, el recaudo probatorio y la experticia necesaria y suficiente, además de la inmediatez de los hechos que configuran la posible y aparente necesidad de suspender la licencia de conducción, para aplicar administrativamente la sanción de suspensión en aquellos casos en que las circunstancias lo ameriten”[34]. Además, esta disposición faculta a los Centros de Reconocimiento de Conductores para emitir un certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz. Entonces el Legislador determinó que el señalamiento de la imposibilidad transitoria, física o mental para conducir debe estar “en cabeza de los profesionales de la salud y su adecuación, previo conocimiento científico, a la autoridad de tránsito”[35]. El numeral 2°, por su parte, deja la decisión sobre la suspensión de la licencia en manos de los jueces.

En lo que atañe al numeral 4° sobre la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, el Ministerio no explica por qué la sanción de suspensión de la licencia está determinada y se concentra en subrayar que, debido a que la conducción de vehículos automotores es una actividad de alto riesgo, “es preocupante para las autoridades de tránsito y transporte la proliferación indiscriminada de la prestación del servicio público de transporte en vehículos particulares, dada la gran diferencia entre uno y otro. A manera de ejemplo, podemos citar que, para la conducción de vehículos de servicio

público, la licencia de conducción reviste requisitos especiales y categorías diferentes”[36]. A esto agrega que a los vehículos de servicio público se les exigen pólizas de seguro, de conformidad con los artículos 994 y 1003 del Código de Comercio.

El Ministerio de Transporte observa que el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 no lesiona el principio de unidad de materia. En este punto comenta que, “en lo que hace referencia a la suspensión y cancelación de la licencia de conducción, no es cierto, como lo afirma el actor, que esta determinación carece de unidad de materia, ya que su tipificación, así como la sanción, corresponden a una misma materia: la licencia de conducción [...]. Además de lo anterior, ratifica la unidad de materia el hecho de que lo que persigue la cancelación o la suspensión de la licencia de conducción es la corrección a los desacatos y quebrantamientos a las normas de transporte y tránsito”[37].

En relación con el desconocimiento de los principios de igualdad y proporcionalidad, encuentra que “no existe desigualdad como tampoco desproporcionalidad al establecerse como sanción la cancelación de la licencia de conducción por 25 años. Es tan gravosa la conducción de vehículos en estado de embriaguez como lo es la irresponsabilidad al conducir, trasladar personas de un lugar a otro sin las medidas de seguridad ordenadas por la normatividad”[38].

2. Carolina Henao Montoya[39]

Esta ciudadana interviene ante la Corte para pedir la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de todas las normas demandadas con base en que aquellas “establecen la facultad de las autoridades de tránsito de suspender licencias, sin que exista ninguna disposición que establezca el término por el cual la suspensión procede. Y más grave aún, establecen la cancelación de licencias de conducción por el gravísimo y extendido término de 25 años, lo que en términos de promedio de vida en Colombia, significa fácilmente más de la tercera parte de la vida promedio de un colombiano”[40]. A lo anterior agrega que el Congreso solo discutió la sanción de la cancelación de la licencia de conducción por 25 años para los casos de personas que estuviesen manejando bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas y no para las demás causales.

Asimismo, la interviniente presenta un cuadro en el que ilustra la gradualidad de las sanciones por conducir bajo los efectos del alcohol dependiendo del grado de alcoholemia y

del nivel de reincidencia, que establece el artículo 5° de la Ley 1696 de 2013. De allí concluye que, “para el grado cero de alcoholemia (entre 20 y 39 mg de etanol/100 ml de sangre), aun incurriendo en tal conducta tres veces, poniendo en riesgo la vida e integridad de seres humanos y animales, y la propiedad de terceros, la máxima sanción es la suspensión de la licencia por tres años. No hay cancelación de licencia y eso que se trataría en esos casos de haber puesto en riesgo el derecho fundamental a la vida”[41]. Por el contrario, afirma que para los casos de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 acusados procede la cancelación de la licencia por 25 años, lo cual es desproporcionado porque “sanciona de manera menos severa a quienes conducen en estado de embriaguez con grados bajos o medios de alcoholemia”[42].

3. Facultad de Derecho de la Universidad Libre –Seccional Bogotá–[43]

La Universidad Libre solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de los numerales 1° y 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y de INEXEQUIBILIDAD del numeral 4°. A su turno, defiende la declaratoria de CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 en el entendido de que la sanción allí prevista solo es aplicable a la cancelación de la licencia de conducción por reincidencia en estado de embriaguez. Por último, pide la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de los numerales 1°, 2° y 3° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los numerales 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 en el entendido de que a estos no se les aplica el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013.

El interviniente empieza por señalar que el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que alude a la suspensión de la licencia bajo los parámetros de una decisión médica o de un examen de aptitud física, mental o de coordinación, “delega tácitamente en la experticia médica la aptitud del conductor y su término de suspensión, no quedando al arbitrio, autonomía o discrecionalidad de la autoridad de tránsito la imposición de un término distinto, el cual quedará supeditado al contenido del dictamen médico”[44]. Así que el término de la suspensión, subraya la Universidad Libre, “no podrá ser mayor a aquel tiempo que requiere el solicitante para poder superar –en caso de poder– la deficiencia, discapacidad o minusvalía que genera la imposibilidad médica, física, mental o

de coordinación de conducir vehículos”[45]. Igualmente, advierte que la persona sancionada puede iniciar una actuación administrativa, con base en el artículo 4° de la Ley 1437 de 2011, para controvertir el término de suspensión, cuando exista otro dictamen médico que declare superada la imposibilidad física, mental o de coordinación que le impedía conducir.

En cuanto a la constitucionalidad del numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, considera que el término de la suspensión de la licencia de conducción está dado por la decisión judicial misma, de modo que, “cualquier eventual desacuerdo con esa disposición, deberá acudirse a los mecanismos de control de la decisión judicial sobre los criterios de graduación o dosificación de la suspensión”[46].

En lo que tiene que ver con el numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, manifiesta que la graduación de la sanción por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares “queda al total arbitrio de la autoridad y no existe forma distinta a la voluntad o discrecionalidad de la administración el establecer un período de suspensión de la licencia”[47]. Esto supone una vulneración del debido proceso y del principio de legalidad.

En relación con el cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia, el interviniente plantea que, en efecto, el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 está orientado hacia “la prevención y sanción de conductas e infracciones por conducir en estado de embriaguez”[48]. De forma tal que las dudas sobre su constitucionalidad están ligadas a que, “bajo una interpretación exegética de la norma, se cobijan de forma tácita situaciones no previstas (numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la parte segunda del artículo 26 de la Ley 769 de 2002) desde la impronta originalista de la disposición”[49]. En este escenario, defiende la exequibilidad condicionada de la norma en el entendido de que solo se aplica a la causal de cancelación de la licencia de conducción por reincidencia en estado de embriaguez.

Para la Universidad Libre, los numerales 1°, 2° y 3° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 son constitucionales, por cuanto no violan la igualdad ni la proporcionalidad, en la medida en que la cancelación de la licencia de conducción (i) por imposibilidad permanente física o mental para conducir “tendrá un margen temporal

definido por el médico o centro de reconocimiento acreditado legalmente”[50]; (ii) por decisión judicial “es la misma orden del juez la que determina el parámetro de la cancelación”[51]; y (iii) por la muerte del titular de la licencia “mal podría pedirse una posibilidad de levantar la cancelación cuando no podría la persona solicitarla por la manifiesta razón de haber cesado sus funciones vitales”[52].

En contraste, argumenta que los numerales 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 son inconstitucionales, puesto que resulta irrespetuoso del principio de igualdad y proporcionalidad aplicar el mismo criterio de cancelación de la licencia por 25 años para la reincidencia por conducción en embriaguez a las causales de reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, de uso de la licencia de conducción estando suspendida y de obtención por medios fraudulentos de una licencia de conducción. Por este motivo, propone declarar que en los casos de los numerales 5°, 6° y 7° no se aplique el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013. No obstante, esta declaración “genera un vacío de regulación por la ausencia de un criterio temporal sobre el que opere la cancelación”[53]. En este contexto, plantea la reviviscencia del artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, norma que había modificado el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 antes de ser modificado por el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 que en esta ocasión se demanda. Por ende, “cuando los infractores incurran en las causales de cancelación referidas en los numerales antes mencionados [5°, 6° y 7°], existe la posibilidad de solicitar una nueva licencia al cabo de tres años, apelando a la disposición normativa de la parte final del artículo 7° de la Ley 1383 de 2010”[54].

4. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario[55]

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario le solicita a la Corte declarar: la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 en el entendido de que el término de suspensión de la licencia debe ser determinado de acuerdo con cada causal y según la gravedad e impacto que tenga la conducta para la sociedad; la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 en el entendido de que este solo se debe aplicar a la causal consignada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002; y la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 en el entendido de que los términos de

la sanción deben ser determinados en correspondencia con la conducta específica que da lugar a ella y con el impacto y el daño que conlleva.

En primer lugar, recuerda que la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio ordena que “la sanción a una determinada conducta debe estar determinada o ser determinable, de tal forma que sea posible establecer con certeza las consecuencias de la misma”[56]. A renglón seguido, expresa que los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, si bien “señalan la conducta que da lugar a la imposición de la sanción, no se advierten criterios que permitan a las autoridades administrativas correspondientes determinar claramente cuál será el término de suspensión de la licencia de acuerdo con la comisión de las infracciones establecidas”[57]. Por ello pide que los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 sean declarados exequibles condicionalmente bajo el entendido de que el término de la suspensión de la licencia se debe establecer de acuerdo con cada causal y con la gravedad e impacto que tiene cada conducta para la sociedad.

En segundo lugar, analiza el cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia y concluye que “la creación del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 [...] se realizó específicamente para las sanciones impuestas a las personas que condujeran bajo el estado del alcohol o sustancias psicoactivas, por lo que es evidente que no existe unidad de materia”[58].

En tercer lugar, indica que la medida de cancelar la licencia de conducción por 25 años para todos los casos enlistados en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 “resulta incongruente frente al principio de igualdad y el principio de proporcionalidad tras la extensión de la norma a las demás causales contempladas, adicionales al estado de embriaguez, entendiendo que no todos los casos ocurren bajo las mismas circunstancias y, más grave aún, no todos los casos cuentan con los mismos elementos que configuran la conducta que da lugar a la imposición de la sanción administrativa”[59].

Por último, realiza un test de proporcionalidad en el que encuentra que la cancelación de la licencia de conducción por 25 años no es una sanción adecuada para todas las conductas

descritas en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que tienen características diferentes, no es conducente porque la mayoría de causales no suponen atentados a la vida y a la seguridad, ni es necesaria porque es excesiva para todas las causales. Por consiguiente, considera que los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 deben ser declarados exequibles condicionalmente en el entendido de que los términos de la sanción deben ser determinados en correspondencia con la conducta específica que da lugar a ella y con el impacto y el daño que conlleva.

5. Carlos Julio Cardozo Pabón[60]

La intervención apoya la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de las normas acusadas, toda vez que estas generan “efectos más gravosos a los administrados cuando están en condiciones de imposibilidad transitoria, física o mental, por decisión judicial y por la prestación de servicio de transporte público en vehículos particulares, que en aquellas situaciones establecidas por la propia Ley 1696 de 2013 para casos de conducción bajo el estado de embriaguez o sustancias psicoactivas, estas últimas muy gravosas”[61]. El ciudadano interviniente destaca que ha sido sujeto de la sanción de cancelación de la licencia por 25 años por la supuesta reincidencia en la prestación del servicio público de transporte en vehículos particulares, lo cual tiene consecuencias más graves “que aquellas personas que de manera irresponsable manejan borrachas o drogadas por la calle y que ponen en riesgo a toda la sociedad”[62].

6. Carlos Alfonso García[63]

El ciudadano Carlos Alfonso García manifiesta estar de acuerdo con la declaratoria de INCONSTITUCIONALIDAD de las normas demandadas, por cuanto ellas “imponen la sanción de cancelación de la licencia contra quienes ‘parecen’, según la percepción de un agente de tránsito, estar prestando el servicio público de transporte”[64]. A continuación, narra que fue sujeto de la sanción de cancelación de la licencia de conducción por 25 años y se pregunta por qué fue tratado “con la misma severidad que se trata a los conductores ebrios que ponen en peligro la vida de todas las personas”[65].

7. Beat Ride App Colombia Ltda.[66]

Beat Ride App Colombia Ltda. presenta argumentos a favor de la declaratoria de

INEXEQUIBILIDAD de las normas demandadas. Primero, afirma que “el Legislador definió una única sanción para diferentes tipos de conductas, sin tener en cuenta las diferencias existentes entre cada una de las conductas sancionadas ni criterios que se podrían utilizar para graduar la sanción, generando incertidumbre y, por ende, el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso”[67].

Segundo, resalta que la Ley 1696 de 2013 pretende fortalecer las sanciones en contra de las personas que conduzcan bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas, “mas no sancionar a aquellos conductores que prestaran el servicio público de transporte con vehículos de uso particular”[68]. Por lo tanto, considera que se transgrede el principio de unidad de materia, como lo sostiene la demanda.

Tercero, destaca que las disposiciones demandadas violan el principio de igualdad, ya que las conductas que son sancionadas con la cancelación de la licencia de conducción por 25 años protegen bienes jurídicos distintos. Así, ofrece como ejemplo “la cancelación de una licencia de conducción por 25 años a un conductor bajo la influencia de alguna sustancia alcohólica o psicoactiva sería proporcional, pero no lo sería para un conductor que preste el servicio público de transporte con vehículos particulares”[69]. A lo anterior agrega que los eventos generadores de la sanción de cancelación de la licencia de conducción no son medios adecuados para prevenir accidentes por conductores bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas. Alega que tampoco son medios necesarios, pues “es posible alcanzar el fin deseado por el Legislador (sancionar a conductores en estado de embriaguez o bajo la influencia de sustancias psicoactivas) sin que esto implique el aumento de las penas para conductores que presten el servicio público de transporte en vehículos privados”[70]. En fin, aduce que los preceptos normativos demandados afectan otros derechos fundamentales como el trabajo y la vida digna de los conductores a quienes se les sanciona con la cancelación de la licencia por 25 años.

8. Centro Latinoamericano de Derechos Humanos[71]

El interviniente solamente se refiere a uno de los puntos de la demanda: la cancelación de la licencia de conducción por 25 años a quien reincida en la prestación del servicio público de transporte en vehículo particular. En este contexto, pide la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del numeral 5° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002

y del inciso final del párrafo del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, que adicionó el artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

Antes de formular sus argumentos, el Centro Latinoamericano de Derechos Humanos recuerda que la Corte Constitucional ya se pronunció, en Sentencia C-408 de 2004[72], sobre la exequibilidad de la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares y su reincidencia como causales de suspensión y de cancelación de la licencia de conducción, respectivamente. En relación con dicha providencia, subraya que la disposición que en ese momento revisó la Corte “preveía una sanción de cancelación por hasta tres años en el mismo caso. Es decir, era significativamente menos severa”[73]. También anota que en ese momento los cargos analizados fueron los de violación a la libertad económica y a la libertad de empresa, es decir, cargos distintos a los presentados en esta oportunidad.

Pues bien, el interviniente explica conceptualmente el principio de proporcionalidad como herramienta para evitar la arbitrariedad estatal sobre los derechos y los pasos metodológicos que deben seguirse para su aplicación. A su turno, aplica estos criterios al caso concreto. Así, encuentra que la finalidad declarada en el tránsito legislativo de la Ley 769 de 2002 es prevenir y reducir los índices de accidentalidad vial. Paralelamente, puntualiza que la modificación introducida por la Ley 1696 de 2013 “tenía como fin primario disminuir la accidentalidad, pero lo hacía exclusivamente a través del castigo de la conducta de conducir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias psicoactivas con una cancelación de 25 años de la licencia para conducir. Sin embargo, esta ley válida únicamente para los conductores en estado de ebriedad o bajo la influencia de sustancias psicoactivas, por una mala técnica legislativa amplió su alcance a todas las causales del artículo 26, incluyendo, entre otras, la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares”[74]. Si esta es la finalidad de la norma, sostiene el interviniente, es inconstitucional que esta sanción se aplique a una causal que no persigue tal fin.

Más aun, advierte que la finalidad real de la norma, según la práctica de las autoridades que la ejecutan, es la de “perseguir a personas que utilizan plataformas tecnológicas para servicios de transporte privado como medio de autoempleo”[75]. Por esta razón, anota que el fin práctico de la norma es discriminatorio e ilegítimo y, por ende, debe ser declarada inconstitucional.

A su turno, indica que, dado que no hay registro de que los accidentes de tránsito se producen por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, la medida (sancionar a estas personas) no es adecuada a la finalidad (reducir la accidentalidad) ni es necesaria, pues este fin podría obtenerse “con igual eficacia a un menor costo de los derechos de las personas involucradas”[76], como, por ejemplo, de los derechos a la libre locomoción, al mínimo vital, a la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo.

Simultáneamente, el Centro Latinoamericano de Derechos Humanos hace hincapié en que el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 prevé que, en caso de reincidencia, se suspenderá la licencia de conducción por seis meses y, en caso de una nueva reincidencia, se doblará la sanción, razón por la cual la sanción de cancelación de la licencia por 25 años amenaza el derecho al debido proceso administrativo.

9. Édgar Javier Mateus Santacoloma[77]

El ciudadano interviniente le solicita a esta Corporación declarar la INEXEQUIBILIDAD de todas las disposiciones acusadas. En este orden de ideas, expone que el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 fue expedido con el único propósito de sancionar a las personas que conducen bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas, lo cual “se puede comprobar al revisar el artículo 1° de la Ley 1696 de 2013 que establece el objeto de la referida ley”[78]. Relata que la inclusión de otras causales que dan lugar a la sanción de cancelación de la licencia de conducción por 25 años viola la unidad de materia y responde a un error de técnica legislativa. También reitera, como lo hace la demanda, que las disposiciones demandadas sobre suspensión de la licencia obvian el contenido del artículo 29 de la Constitución “porque no establecen el término de duración de la suspensión”[79]. Por último, expresa que a él le han aplicado las normas demandadas “mientras conducía mi vehículo en compañía de unos conocidos” y, en otra oportunidad, “pese a que manifesté movilizarme en compañía de mi sobrino”[80].

10. Universidad Externado de Colombia[81]

La Universidad Externado de Colombia acompaña la demanda en el sentido de que está a favor de la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 en el sentido de que se entienda que la sanción

allí prevista solo es aplicable a la cancelación de la licencia de conducción por reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas y de EXEQUIBILIDAD de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

En lo que toca con el cargo de transgresión del principio de unidad de materia, asegura que el tema dominante de la Ley 1696 de 2013 es sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol o de otras sustancias psicoactivas, así que las demás causales del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que dan lugar a la cancelación de la licencia de conducción, salvo aquella que se refiere a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, “no conservan el mismo núcleo temático señalado y, por no existir conexidad ni causal, ni temática, ni teleológica, ni sistemática, es preciso declarar el parágrafo demandado [...] exequible bajo la condición de que el límite máximo de veinticinco años solo aplique para casos en los cuales se conduzca bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”[83].

Descendiendo al tercer cargo sobre el irrespeto a los principios de igualdad y proporcionalidad por parte de las normas que establecen las causales que dan lugar a la cancelación de la licencia de conducción, indica que “asignar la sanción correspondiente y el quantum de la misma hace parte del ejercicio de la libre configuración legislativa y los argumentos brindados por el demandante al respecto no dejan de ser apreciaciones subjetivas respecto a la mayor o menor gravedad que revisten cada una de las causales legales, razón por la cual no consideramos que se violen los principios de igualdad y proporcionalidad en las disposiciones demandadas”[84].

11. Laura Rojas Amaya[85]

La ciudadana escribe a favor de la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones demandadas y discute que ellas no establecen el término por el cual la licencia de conducción debe ser suspendida, que la sanción de la cancelación de la licencia “es abiertamente desproporcionada e injusta”[86] y que, además, quebranta el principio de unidad de materia. Adicionalmente, cita algunas normas constitucionales que, a su juicio, se ven impactadas por los preceptos normativos acusados. Acude así a los derechos a circular libremente, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad porque “muchas personas

disfrutan de la actividad de conducir un vehículo”[87]. Sumado a lo anterior, menciona la vulneración del artículo 28 Constitucional, ya que la sanción de cancelación de la licencia de conducción por 25 años “significa en la práctica para muchos ciudadanos en Colombia la imprescriptibilidad de la sanción [...]. Por ejemplo, para una persona con 50 años, significaría que solo podría obtener una nueva licencia a los 75 años, cuando ya podría no estar facultado para hacerlo”[88].

12. Uber Colombia S.A.S.[89]

Uber Colombia S.A.S. señala estar de acuerdo con la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de las normas demandadas sin presentar ningún argumento de inconstitucionalidad. Su escrito se concentra en mostrar cuál es su objeto social, en negar ser administrador de las plataformas tecnológicas Uber y Uber Eats, en negar representar a los socios conductores y en afirmar que las plataformas Uber y Uber Eats pagan el impuesto del IVA.

13. Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana[90]

La Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana apoya la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 en el entendido de que la sanción allí establecida solo aplica a la causal consagrada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. Con respecto al cargo en contra de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 no se manifiesta.

Si bien la intervención acepta que las causales de suspensión de la licencia de conducción no contienen un término de duración de la sanción, invita a hacer una lectura sistemática de la Ley 769 de 2002 para llenar dicho vacío. En este escenario, transcribe el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 que dispone que la licencia se suspenderá por seis meses en caso de reincidencia y señala que “es claro pensar que la reincidencia en el incumplimiento de las normas de tránsito es otra de las causales de suspensión, causal ésta a la que se le da un término definido en la normativa, por lo que, en este sentido, [...] es pertinente aducir que el término de suspensión para las otras causales sería, por regla general, seis meses. Ello sin perjuicio de las normas especiales que para cada causal se encuentren en el

ordenamiento jurídico”[91]. En esta línea de argumentación, expone que para la causal de conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas hay dos disposiciones específicas para tasar la sanción: los artículos 151 y 152 de la Ley 769 de 2002. Por estos motivos, cree que los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 son constitucionales.

En cuanto al principio de unidad de materia, el interviniente explica que el último inciso del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 tiene coherencia temática, causal, teleológica y sistemática con toda la ley que busca castigar la conducción en estado de embriaguez. Pero refiere que el problema es que dicho artículo se inserta en el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que establece causales que tienen como consecuencia la suspensión y cancelación de la licencia de conducción, de modo que “si se aplica al inciso demandado la interpretación literal o gramatical [...], se infiere que la sanción de los 25 años es para todas las causales que tienen como objetivo cancelar la licencia. Si se parte de esta interpretación, el principio de unidad de materia se podría ver vulnerado, puesto que no hay conexidad temática entre dicha sanción y las causales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° [de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002]”[92].

En estas circunstancias, realiza una interpretación sistemática e histórica de la norma y concluye que “si el aparte demandado se estudia teniendo en cuenta los motivos por los cuales se creó la Ley 1696 de 2013 [...], se concluye que la sanción de 25 años en la cancelación de la licencia, al tener como fin castigar a las personas que conducen en estado de embriaguez, se entiende que solo aplica para la causal cuarta, que es la que contempla la anterior circunstancia”[93]. En definitiva, aclara que la cancelación de la licencia por 25 años se aplica a la causal contemplada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 (reincidencia en la conducción bajo los efectos del alcohol o de drogas alucinógenas), en tanto que, “para las demás causales que establece el artículo 26 de la Ley 769 de 2002, será el término de tres años que ya estaba establecido por la Ley 1383 de 2010”[94].

Por último, advierte que la modulación que haga la Corte en el sentido de que la cancelación de la licencia por 25 años solo aplica para la causal consignada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 implica una sanción menor por incurrir en las causales contenidas en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda

parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, de suerte que “para los procesos que están en curso y que tienen como objetivo la cancelación de la licencia por una causal diferente a la 4° y para aquellas personas a las cuales ya se les ha cancelado la licencia por más de tres años con fundamento en una causal diferente a la 4° debe aplicárseles el principio de favorabilidad y, por tanto, la sentencia que va a ser proferida respecto a este caso debe tener efectos retroactivos”[95]. Lo anterior porque la sentencia prevería una sanción más favorable.

14. Grady Marcela Calderón Romero[96]

La ciudadana interviniente le solicita a la Corte que declare la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones demandadas. En su escrito reitera los argumentos de la demanda al decir que la duración de la sanción de suspensión de la licencia de conducción está al arbitrio de las autoridades de tránsito y que el propósito de la Ley 1696 de 2013 es castigar a quienes conducen bajo los efectos del alcohol y sustancias psicoactivas y no a quienes incurren en las demás conductas que dan lugar a la cancelación de la licencia. Así, a su juicio, es desproporcionado cancelar la licencia por el mismo término de las personas que hubiesen incurrido en conductas diferentes a conducir bajo los efectos del alcohol y sustancias psicoactivas, pues “no es lo mismo conducir bajo los efectos del alcohol o sustancias psicoactivas que hacerlo en un vehículo particular sin estar en dicho estado”[97].

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declararse INHIBIDA de fallar respecto de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 sobre causales de suspensión de la licencia de conducción. A su vez, pide la declaratoria de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, en el entendido de que la sanción de cancelación de la licencia de conducción por 25 años aplica únicamente a la causal de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas. Igualmente, apoya la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 sobre causales de cancelación de la licencia de conducción y del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 en el entendido de que la sanción de cancelación de la licencia de conducción por 25 años aplica únicamente a la causal de reincidencia en la

conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas.

En cuanto al primer cargo sobre la presunta vulneración de los principios de legalidad y debido proceso, la Vista Fiscal observa 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”[98]. En este sentido, sostiene que el cargo se construye a partir de “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 130, que establece criterios como la gravedad e impacto de la conducta para determinar el término de suspensión de la licencia de conducción”[99]. En estos términos, precisa que el cargo no cumple el requisito de certeza y, por ende, solicita la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda.

En lo que se refiere al cargo por quebrantamiento del principio de unidad de materia, plantea que la materia dominante de la Ley 1696 de 2013 es “la regulación e imposición de sanciones más gravosas a quienes conduzcan en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas”[100], lo cual se corresponde con el trámite legislativo en que se presentaron cifras y estadísticas sobre siniestros ocurridos en accidentes de tránsito. Si a lo anterior se agrega 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”[101], para la Procuraduría es claro que la medida de cancelación de la licencia de conducción por 25 años dispuesta en el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 solo es aplicable a esta última causal, sentido en el cual solicita condicionar su exequibilidad.

Así las cosas, concluye que la cancelación de la licencia de conducción por 25 años erosiona la proporcionalidad que debe existir entre la conducta y la sanción, de modo que pide la declaratoria de constitucionalidad condicionada en el sentido de que dicha sanción de 25 años se aplique únicamente a aquellas conductas relacionadas con la conducción bajo los efectos del alcohol o de drogas alucinógenas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Carta, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra preceptos que forman parte de una ley de la República.

Cuestión previa: aptitud de los cargos

2. La Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda con respecto al cargo dirigido contra los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 acusados de transgresión al debido proceso y al principio de legalidad. Específicamente, la Vista Fiscal estima que el cargo carece de certeza, ya que no existe una supuesta incertidumbre asociada con la suspensión de la licencia de conducción, al considerar que el término de esta medida sí es determinable “en las disposiciones que integran el Título IV de la misma Ley 769 de 2002”[104], lo cual el actor olvida. Además, afirma que el demandante pretende que se declare una omisión legislativa relativa, sugiriendo con ello que la demanda debió construirse con base en los requisitos que los cargos de esta naturaleza deben tener, lo cual no ocurrió.

En tal sentido, lo primero que hará la Corte será pronunciarse sobre la aptitud concreta de este cargo para establecer si es posible o no proferir una sentencia de fondo sobre este punto. Un ejercicio que no se hará frente a los demás cargos, que no fueron objeto de reproche por supuestamente incumplir los requisitos que las demandas de inconstitucionalidad deben tener.

3. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[105]. Específicamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe precisar: el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. De este modo, la concurrencia de los tres requerimientos mencionados hace posible un pronunciamiento de fondo.

En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia ha sido constante[106] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, pues la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, a fin de que el ciudadano precise la manera como la norma acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto contra ella; pertinentes, es decir que el reproche se funde en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con la norma legal acusada; y suficientes, con el propósito de que el demandante exponga todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y estos generen alguna duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

4. Pues bien, el demandante en esta oportunidad argumenta que las causales consagradas en los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que dan lugar a la suspensión de la licencia de conducción, no contemplan un término de duración de dicha medida.

5. Es este punto es fundamental reconocer que el Ministerio Público tiene razón al señalar que en la Ley 769 de 2002, vista en su conjunto, hay algunos criterios que sirven para determinar el tiempo de duración de algunas sanciones por infracciones a las normas de tránsito. En concreto, hay seis artículos que aluden a la sanción de suspensión de la licencia, así: (i) el artículo 122 dispone que, ante la comisión de infracciones ambientales por segunda vez, se impondrá la suspensión de la licencia de conducción hasta por seis meses; (ii) el artículo 124 prevé que, en caso de reincidencia, se suspenderá la licencia por seis meses y que, en caso de una nueva reincidencia, se doblará la sanción; (iii) el literal f) del artículo 131 establece que a los conductores de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instrucción de conducción que conduzcan bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas se les duplicará el periodo de suspensión de la licencia; (iv) el artículo 151 ordena la suspensión de la licencia por cinco años para quien cause lesiones u homicidios en accidente de tránsito y se demuestre que actuó bajo los efectos del alcohol o que injustificadamente abandone el lugar de los hechos; (v) el artículo 152 determina términos precisos para la suspensión de la licencia por conducir bajo los efectos del alcohol, dependiendo del grado de alcoholemia y del nivel de reincidencia; (vi) y el artículo 157 advierte que quien incumpla la obligación de la recategorización de la

licencia y se le compruebe que, en caso de un accidente, la deficiencia de carácter orgánico o funcional fue su causa, se le suspenderá la licencia de conducción hasta por cinco años. Además, el artículo 130 establece que:

“[l]as 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”.

6. Si bien es verdad que el demandante no se refiere a todas estas normas para explicar por qué ellas no constituyen criterios para determinar la duración de la suspensión de la licencia de conducción en los casos previstos en la primera parte del artículo 26 parcialmente demandado, tampoco era esperable que lo hiciera, ya que la mayoría de ellas son evidentemente inaplicables a las causales previstas en los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, en la medida en que estos involucran situaciones particulares, como la imposibilidad transitoria física o mental para conducir, la decisión judicial y la prestación del servicio público de transporte en vehículo particular. En contraste, las normas enumeradas previamente, se ocupan de la sanción de suspensión de la licencia por infracciones ambientales, por conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas, por causar lesiones u homicidios en accidente de tránsito y abandonar el lugar de los hechos y por causar un accidente habiendo incumplido la obligación de recategorización de la licencia. Como se observa, se trata de hipótesis de suspensión de la licencia que son específicas para determinadas causales y que difieren de las contempladas en los numerales 1°, 2° y 4° acusados, que claramente no tienen nada que ver con infracciones ambientales y demás, previamente enunciadas.

No obstante, hay dos normas que razonablemente podrían ser funcionales para determinar la duración de la sanción de suspensión de la licencia por incurrir en las conductas descritas en los numerales 1°, 2° y 4° demandados. Estas disposiciones están en los artículos 124 y 130 de la Ley 769 de 2002 que reconocen, el primero, un término para la suspensión en caso de reincidencia y, el segundo, el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas como regla para medir las sanciones por infracciones a las normas de tránsito, respectivamente.

7. Al respecto, la demanda expone las razones por las cuales estas dos normas no serían aplicables a las hipótesis de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. En primer lugar, sugiere que el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 se circunscribe al término de la suspensión de la licencia por reincidencia, pero no por cometer una infracción por primera vez, de lo que colige que si la Corte optara por declarar la constitucionalidad condicionada de los numerales acusados, debería disponer que, en los casos de prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, la suspensión de la licencia debería operar por tres meses, “que es la mitad del término previsto actualmente en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito para la reincidencia”[107].

8. En segundo lugar, el actor explica también tres razones por las cuales el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 no sería aplicable a las causales enumeradas en los numerales 1°, 2° y 4° demandados. Primero, porque “es una norma referida a las multas, pues dispone una duplicación de la multa y no de la suspensión”[108]. Segundo, porque el criterio de peligro para peatones y automovilistas es inaplicable en varios de los numerales del artículo 26, los cuales consignan causales que “no plantean, por sí solas, ningún peligro para peatones ni automovilistas”[109]. Tercero, porque:

“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”[110].

9. Para la Sala, en consecuencia, no es evidente que haya otras normas de la misma ley que llenen, en principio, el vacío que alega el actor con respecto al término de suspensión de la licencia de conducción en las causales de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26, como lo sostiene la Vista Fiscal. A esto se agrega que los argumentos esbozados en la demanda para sustentar la ausencia de normas pertinentes para determinar el periodo de suspensión de la licencia de conducción son razonables. De hecho, varios de los intervinientes en este proceso corroboraron los argumentos de la demanda y presentaron consideraciones similares sobre este punto en sus respectivas contribuciones.

10. Estas razones, sumadas al hecho de que el actor expuso diligentemente los motivos por los cuales los preceptos demandados, a su juicio, no definen el tiempo de duración de la medida de suspensión de la licencia –apelando incluso a un análisis sistemático de la Ley 769 de 2002–, determinan para la Sala que el cargo por violación del debido proceso cumple con el requisito de certeza, independientemente de las consideraciones que la Sala tenga que hacer sobre el particular en un análisis de fondo.

Como se precisó, las disposiciones de la Ley 769 de 2002 que aluden a la medida de suspensión de la licencia y las que contienen criterios para graduar las sanciones por infracciones de tránsito no son aplicables, en principio, a la determinación de la duración de la medida de suspensión de la licencia de conducción cuando se presentan las causales consignadas en los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. Por lo que es cierto, en principio, que estas disposiciones no especifican el término de duración de la medida de suspensión de la licencia de conducción, como lo alega el demandante. De modo que el cargo por vulneración del debido proceso y del principio de legalidad que de él se desprende sí es apto para ser estudiado de fondo en esta oportunidad, contrario al concepto del Procurador General de la Nación.

Adicionalmente, el cargo no está formulado en términos de omisión legislativa relativa, luego no es exigible al demandante cumplir los requisitos de este tipo de demandas. Si él juzga que la mejor manera de presentar el cargo es como una afrenta directa a los principios de legalidad y debido proceso, tal como lo hizo, así será estudiado por la Corte, dada la aptitud del cargo.

Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología

11. En primer lugar, el demandante considera inconstitucionales los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que señalan que la licencia de conducción se suspenderá por imposibilidad transitoria física o mental para conducir, por decisión judicial y por prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, respectivamente, ya que, en su opinión, ninguna norma establece los criterios para determinar la duración y dosificación de la sanción de suspensión de la licencia, lo que viola el principio de legalidad y, en consecuencia, el derecho al debido proceso. De manera subsidiaria, solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de tales normas, en el

entendido de que los términos de suspensión de la licencia de conducción deben delimitarse de la siguiente manera: (i) en los casos de suspensión por imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, por la duración indicada en el certificado médico; (ii) en los casos de suspensión por decisión judicial, por un término no superior a la sanción penal; y, finalmente, (iii) en los casos de suspensión por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares, por tres meses, que es la mitad del término previsto en el artículo 124 Ley 769 de 2002 para la reincidencia.

Al respecto, los ciudadanos Carolina Henao Montoya, Carlos Julio Cardozo Pabón, Carlos Alfonso García, Édgar Javier Mateus Santacoloma, Grady Marcela Calderón Romero y Laura Rojas Amaya encuentran que las normas deben ser declaradas inexecutable por ausencia de término para la suspensión y porque su determinación queda al arbitrio de las autoridades administrativas. Uber Colombia S.A.S. también pide la declaratoria de inexecutable de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, sin esgrimir ninguna razón que soporte su petición. A su turno, la Facultad de Derecho de la Universidad Libre -Seccional Bogotá- pide la declaratoria de constitucionalidad de los numerales 1° y 2° de la primera parte del artículo 26 mencionado, pues el primero delega tácitamente en la experticia médica el término de suspensión de la licencia y el segundo le entrega a la decisión judicial el establecimiento del tiempo de suspensión. También solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 4° de la misma normativa porque la graduación de la sanción de suspensión queda al arbitrio de la administración. El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario defiende la declaratoria de executable condicionada de las normas, en el entendido de que el término de suspensión de la licencia se debe establecer de acuerdo con cada causal y con la gravedad e impacto que tiene cada conducta para la sociedad.

Beat Ride App Colombia Ltda., por su parte, cree que las disposiciones demandadas deben ser declaradas inexecutable, puesto que la falta de criterios para graduar la sanción genera incertidumbre y desconoce el debido proceso. Igual pretensión de inexecutable presenta la Universidad Externado de Colombia, para quien no existen límites mínimos ni máximos claros que permitan determinar la duración de la sanción de suspensión de la licencia. La Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana apoya la declaratoria de executable de los numerales 1°, 2° y 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, ya que una lectura sistemática de toda la ley permite

llenar el vacío en relación con el término de suspensión de la licencia de conducción. Ello por cuanto el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 dispone que la licencia se suspenderá por seis meses en caso de reincidencia en el incumplimiento de normas de tránsito. Así que la reincidencia, señala, es otra de las causales de suspensión de la licencia, luego el término de suspensión de seis meses debe aplicarse a las demás causales, salvo que haya norma especial que indique otro término.

A su vez, el Ministerio de Transporte apoya la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, en tanto que la sanción de suspensión de la licencia no es indeterminada. Así, argumenta que el numeral 1° demandado faculta a las autoridades de tránsito, quienes tienen las pruebas, el conocimiento y la experticia, para aplicar la sanción de suspensión luego de que los Centros de Reconocimiento de Conductores emitan un certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz; el numeral 2° deja la decisión sobre la suspensión en manos de los jueces; y, con respecto al numeral 4°, señala que, dado que la conducción es una actividad de alto riesgo, es preocupante que el servicio público de transporte sea prestado en vehículos particulares, pero no explica por qué en este caso la sanción está determinada. Por último, en este punto la Procuraduría General de la Nación, como ya se mencionó, se limita a solicitar que la Corte se declare inhibida para fallar.

12. En segundo lugar, el accionante argumenta que el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, que establece un término de duración de 25 años para la medida de cancelación de la licencia de conducción por las causales establecidas en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, es inconstitucional, puesto que viola el principio de unidad de materia. Esto, en atención a que, en su opinión, la Ley 1696 de 2013 tiene como materia dominante la conducción en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas; razón por la cual no guarda relación con las causales dispuestas en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7°, sino que solo tiene unidad con la causal prevista en el numeral 4° que alude a la reincidencia en la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias alucinógenas. En este escenario, solicita la declaratoria de inexequibilidad del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 y, de manera subsidiaria, su constitucionalidad condicionada, en el entendido de que la cancelación de la licencia por 25 años solo aplica a la causal 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

En relación con este cargo, los ciudadanos Carolina Henao Montoya, Édgar Javier Mateus Santacoloma, Laura Rojas Amaya y Grady Marcela Calderón Romero piden la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada con el argumento de que el Congreso solo discutió la cancelación de la licencia por 25 años para la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias alucinógenas y no para las demás causales recogidas en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002. A esta misma petición se suman Beat Ride App Colombia Ltda. y el Centro Latinoamericano de Derechos Humanos. Uber Colombia S.A.S. hace la misma consideración, sin esbozar argumentos adicionales. La Facultad de Derecho de la Universidad Libre –Seccional Bogotá–, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, la Universidad Externado de Colombia y la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana, por su lado, solicitan la declaratoria de constitucionalidad condicionada de esta norma, en el entendido de que la cancelación de la licencia allí prevista solo es aplicable a la causal de reincidencia en la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias alucinógenas.

Al contrario, el Ministerio de Transporte aduce que el término de duración de 25 años de la medida de cancelación de la licencia de conducción corresponde a una misma materia con el resto del contenido de la Ley 769 de 2002 que es la licencia de conducción y la corrección a los quebrantamientos de las normas de tránsito, de manera que la Corte debe declarar su constitucionalidad.

A su turno, la Procuraduría General de la Nación defiende la declaratoria de executable condicionada del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 en el entendido de que la cancelación de la licencia de conducción por 25 años aplica únicamente a la causal de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas, ya que la materia dominante de la Ley 1696 de 2013 es la regulación de sanciones más gravosas por conducir bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas.

13. Finalmente, y en tercer lugar, el actor sostiene que los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, leídos en conjunto con el inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, autorizan la cancelación de la licencia de conducción por 25 años por imposibilidad permanente física o mental para conducir, por decisión judicial, por muerte del titular, por reincidencia en la prestación del servicio público

de transporte con vehículos particulares, por uso de la licencia cuando está suspendida y por obtención de la misma por medios fraudulentos, lesionando con ello los principios de igualdad y proporcionalidad, en la medida en que todas estas causales, pese a tener grados de lesividad distintos y ser muy diferentes a la de la reincidencia en materia de conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, conllevan la misma consecuencia jurídica: cancelación de la licencia de conducción por 25 años.

Los ciudadanos Carolina Henao Montoya, Carlos Julio Cardozo Pabón, Carlos Alfonso García, Grady Marcela Calderón Romero y Laura Rojas Amaya; Beat Ride App Colombia Ltda.; y Uber Colombia S.A.S. apoyan este cargo con los mismos argumentos de la demanda y, en consecuencia, piden la declaratoria de inexecutable de los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. El Centro Latinoamericano de Derechos Humanos solo se refiere al numeral 5º demandado sobre reincidencia de la prestación del servicio público de transporte en vehículo particular, el cual considera inconstitucional porque la medida de cancelación de la licencia por 25 años no es adecuada ni necesaria para reducir la accidentalidad, que, en su criterio, sería la finalidad de la disposición.

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre –Seccional Bogotá–, solicita la declaratoria de executable de los numerales 1º, 2º y 3º demandados, pues la cancelación de la licencia por imposibilidad permanente física o mental para conducir tiene la duración objetiva que defina el médico correspondiente o Centro de Reconocimiento de Conductores; la cancelación por decisión judicial dura lo que el juez ordene; y la cancelación por muerte del titular nunca se levanta. No obstante, pide la declaratoria de executable condicionada de los numerales 5º, 6º y 7º acusados, en el entendido de que en estos casos no se aplica la medida de cancelación de la licencia por 25 años sino por tres años, como lo disponía la norma en vigor antes de la entrada en vigencia del inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, que regulaba expresamente el término de cancelación de la licencia.

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario está a favor de la declaratoria de constitucionalidad condicionada de los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, en el entendido de que los términos de duración de la medida de cancelación de la licencia deben ser determinados en correspondencia con la conducta específica que da lugar a ella y con el impacto y daño que

conlleve. Paralelamente, la Universidad Externado de Colombia subraya que las normas demandadas deben ser declaradas constitucionales porque la fijación de la duración de la medida de cancelación de la licencia hace parte de la libertad de configuración del Legislador. Por su parte, el Ministerio de Transporte argumenta que conducir en estado de embriaguez es igual de gravoso a transportar personas sin las medidas de seguridad ordenadas en las normas y, por ende, pide la exequibilidad de los preceptos demandados.

La Procuraduría General de la Nación, finalmente, solicita la exequibilidad condicionada de los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 en el entendido de que la medida de cancelación de la licencia de conducción por 25 años solo aplica para la reincidencia en la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias alucinógenas, debido a que no es proporcional que la misma consecuencia jurídica se aplique a todas las causales dispuestas en los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º acusados.

14. De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Sala debe decidir si:

(i) ¿Los numerales 1º, 2º y 4º de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que señalan las causales de suspensión de la licencia de conducción, violan el principio de legalidad, que se deriva del derecho al debido proceso, por no consagrar expresamente un tiempo de duración para tal medida, dejándolo al arbitrio de las autoridades administrativas?

(ii) ¿El inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, el cual establece que los conductores podrán volver a solicitar una nueva licencia de conducción transcurridos 25 años desde su cancelación por las causales establecidas en los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, desconoce el principio de unidad de materia?

(iii) ¿Los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, leídos en conjunto con el inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, los cuales prevén las hipótesis de cancelación de la licencia de conducción por 25 años, vulneran los principios de igualdad y proporcionalidad de la sanción administrativa?

15. Para resolver los problemas jurídicos expuestos, la Sala, en primer lugar, (i) analizará las normas legales acusadas con el propósito de establecer su alcance y su sentido en el contexto de la Ley 769 de 2002; (ii) reiterará la jurisprudencia sobre el principio de legalidad en el ejercicio del poder y el derecho al debido proceso y, a continuación, (iii) resolverá la acusación planteada en contra de los numerales 1º, 2º y 4º de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que consagran las causales de suspensión de la licencia de conducción. Posteriormente, (iv) reiterará el precedente en relación con el principio de unidad de materia para después (v) abordar el análisis de constitucionalidad del inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013. Por último, (vi) reiterará la jurisprudencia sobre los principios de igualdad y proporcionalidad en materia de sanciones administrativas y (vii) analizará el cargo de la demanda en contra de los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, leídos en conjunto con el inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013.

Las normas legales acusadas

“la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito” (artículo 1º).

17. Uno de los asuntos regulados en esta ley es la licencia de conducción. En este contexto, el artículo 17 de la Ley 769 de 2002 recoge los elementos y datos que debe contener la licencia; el artículo 18 precisa que en ella se determinará qué tipo de automotores se pueden conducir de acuerdo con las categorías que adopte el Ministerio de Transporte, deber de reglamentación que se repite en el artículo 20; el artículo 19 señala los requisitos que las personas deben cumplir para obtener la licencia; el artículo 21 permite que las personas con limitaciones físicas parciales obtengan la licencia si demuestran estar habilitadas para conducir con dicha limitación; el artículo 22 contiene los términos de vigencia de este documento; los artículos 23 y 24 regulan el trámite y las condiciones para su renovación y recategorización; y el artículo 25 alude a la validez de las licencias extranjeras.

18. En este capítulo de la ley dedicado a la licencia de conducción se encuentra el

artículo 26, dentro del cual están las disposiciones demandadas. Este artículo consigna cuatro hipótesis por las cuales la licencia se suspenderá: (i) por disposición de las autoridades de tránsito a causa de la imposibilidad transitoria física o mental para conducir; (ii) por decisión judicial; (iii) por encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias alucinógenas, de acuerdo con los grados de alcoholemia establecidos en el artículo 152 de la Ley 769 de 2002; y (iv) por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares.

19. Asimismo, enumera siete causales por las cuales la licencia se cancelará: (i) por disposición de las autoridades de tránsito a causa de la imposibilidad permanente física o mental para conducir; (ii) por decisión judicial; (iii) por muerte del titular; (iv) por reincidencia al encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias alucinógenas, de acuerdo con los grados de alcoholemia establecidos en el artículo 152 de la Ley 769 de 2002; (v) por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares; (vi) por hacer uso de la licencia de conducción estando suspendida; y (vii) por obtener por medios fraudulentos la expedición de una licencia de conducción.

20. Materialmente, la suspensión y cancelación de la licencia suponen su entrega obligatoria a la autoridad de tránsito competente para imponer la medida por el periodo de la suspensión o de la cancelación, de conformidad con el parágrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. Este mismo parágrafo aclara que estas medidas implican la prohibición de conducir vehículos automotores durante el tiempo de suspensión o cancelación, proscripción que debe constar expresamente en la resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga una de estas medidas.

21. Adicionalmente, en el parágrafo que se describe se regulan asuntos procedimentales para la suspensión y cancelación de la licencia; específicamente, la notificación y la compulsa de copias a la Fiscalía General de la Nación, esto último, cuando se configuran las causales de cancelación por hacer uso de la licencia de conducción mientras estuviera suspendida o por obtenerla por medios fraudulentos.

22. De manera que la Sala no avizora ninguna diferencia sustancial entre las implicaciones materiales de la suspensión y la cancelación de la licencia de conducción. En

ambos casos, las personas sujetas a estas medidas son privadas de la posesión material de su licencia y se les prohíbe conducir por el tiempo que dure la suspensión o cancelación de la licencia.

23. Por último, el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, habilita a los conductores a quienes se les haya cancelado la licencia para solicitarla nuevamente después de 25 años, lo que sugiere que esta es la duración de la medida en todos los casos, sin consideración a la causal que haya dado lugar a ella. En cuanto a los conductores a quienes se les haya suspendido la licencia, la norma guarda silencio. Sin embargo, esto no puede ser entendido como si la suspensión envolviera la prohibición de conducir de por vida, pues el primer inciso del mismo párrafo explica que esta medida implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión. Es decir que la autoridad de tránsito solo se mantiene en posesión de la licencia por un tiempo definido, el cual no se encuentra regulado, al menos no en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

24. Si bien la redacción del párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 alude expresamente a la suspensión y cancelación de la licencia como sanciones[111] y a pesar de que el demandante y los intervinientes las califican de esta manera, no todas las causales que dan lugar a la imposición de estas medidas permiten reputar de ellas dicha naturaleza.

La Sala llama la atención sobre el hecho de que la suspensión y cancelación de la licencia por la imposibilidad transitoria física o mental para conducir es una medida de protección preventiva, como se ampliará más adelante en esta providencia. Lo mismo puede argumentarse de la imposibilidad permanente física o mental para conducir que da lugar a la cancelación de la licencia. Por otra parte, la cancelación de este documento por muerte del titular tampoco puede considerarse como una sanción, ya que la muerte no es una situación que pueda prohibirse y la cancelación de la licencia que se sigue de este hecho no es una consecuencia que pueda incentivar el cumplimiento de tal proscripción, en caso de que la muerte pudiera tener esta naturaleza. En las demás hipótesis, las medidas de suspensión y cancelación de la licencia tienen rasgos sancionatorios.

25. Es importante recordar que el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002

fue modificado a través del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, norma que acá se demanda por violación del principio de unidad de materia. La Ley 1696 de 2013 contiene medidas para combatir la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, según se observa en el objeto que declara su artículo 1°. Así, el artículo 2° de esta ley establece la medida penal consistente en que la conducción bajo los efectos del alcohol o de droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica es una circunstancia de agravación punitiva para el homicidio culposo.

26. Igualmente, dispone de medidas administrativas. En su artículo 3° modifica el parágrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 para introducirle cuatro cambios. Primero, adiciona un inciso que prescribe que 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. Segundo, modifica la remisión que se hacía para efectos de notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción al Código Contencioso Administrativo por una remisión al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tercero, agrega un inciso, de acuerdo con el cual, una vez se encuentre en firme la resolución de la autoridad de tránsito mediante la cual cancela la licencia de conducción por usarla estando suspendida o por haberla obtenido por medios fraudulentos, se compulsarán copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia. Y cuarto, cambia de tres a 25 años el término para que el conductor a quien se le haya cancelado la licencia puede volver a solicitarla[112].

Simultáneamente, el artículo 4° de la Ley 1696 de 2013 indica que conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas será sancionado con multa y determina, en el artículo 5°, las sanciones correspondientes a cada grado de alcoholemia.

27. Finalmente, la Ley 1696 de 2013 tiene cuatro disposiciones finales. En la primera, ordena al Gobierno implementar los mecanismos tecnológicos necesarios para garantizar que los procedimientos de tránsito queden registrados en video o audio. En la segunda, señala que los datos sobre las sanciones por conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas deberán permanecer en el RUNT o en el registro que haga sus veces para efectos de contabilizarlas. En la tercera, menciona que a la

persona condenada penalmente, a quien se le impute el agravante por conducción bajo los efectos del alcohol, se le brindará tratamiento integral contra el alcoholismo. En la cuarta, obliga a que las sanciones consignadas en esta ley se hagan notoriamente públicas en todos los establecimientos donde se expenden bebidas embriagantes y en los parqueaderos de vehículos automotores.

El principio de legalidad en el ejercicio del poder y el derecho al debido proceso

28. La Sala considera pertinente empezar por señalar que el principio de legalidad está primigeniamente relacionado con el origen democrático de las normas, esto es, como fruto del debate entre múltiples fuerzas sociales. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha aludido al principio de legalidad en materia tributaria y lo ha vinculado, entre otras cosas, al hecho de que el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales son los competentes para establecer contribuciones fiscales y parafiscales[113]. La doctrina constitucional también se ha referido al principio de legalidad del gasto público, de acuerdo con el cual toda erogación debe contar con sustento democrático[114]. Asimismo, en materia penal, el principio de legalidad ha sido asociado con la reserva legislativa en la definición de los tipos y sanciones penales como garantía para la libertad[115]. Igualmente, en el contexto del derecho administrativo sancionatorio, el principio de legalidad está ligado a la exigencia de que la descripción de las conductas sancionables, de todos sus elementos estructurales y de las sanciones debe reposar en una ley en sentido material[116].

29. Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional también ha introducido una segunda acepción del principio de legalidad que ha denominado estricta legalidad para diferenciarla del principio de mera legalidad asociado con el origen democrático de las normas que se acaba de describir[117]. En este sentido, ha entendido que el principio de legalidad en el derecho sancionatorio, en general, y en el derecho penal y administrativo sancionatorio, en particular, obliga a que la definición de los tipos y sanciones penales y administrativos sean definidos de manera precisa, clara, inequívoca y sin ambigüedades ni vaguedades[118], pero, en todo caso, ha formulado que el alcance de este principio en derecho administrativo sancionatorio es menos riguroso que en derecho penal[119].

30. El principio de estricta legalidad en derecho sancionatorio obedece a que la

esencia de esta rama del derecho denota uso de la fuerza y, en muchos casos, ejercicio de la violencia, así esta sea legal y legítima. Como lo propone Kelsen, “[e]l Derecho es un orden según el cual el uso de la fuerza queda prohibido únicamente como delito, es decir, como condición, pero está permitido como sanción, es decir como consecuencia”[120]. De manera que, ante consecuencias tan gravosas e invasivas, es apenas razonable que las personas quieran conocer con anterioridad y con precisión cuáles conductas reciben un desvalor jurídico y cuáles son las consecuencias que de ellas se derivan, pretensión que el principio de legalidad cobija.

31. En cuanto al sustento constitucional del principio de legalidad en el derecho sancionatorio, este tiene su raíz en el artículo 29 superior, el cual ordena que el derecho al debido proceso debe ser observado en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y establece la garantía a ser juzgado solo por leyes preexistentes al acto imputado.

32. A su vez, el principio de legalidad se predica del ejercicio del poder en general y no solo del poder sancionador. Desde una perspectiva bastante próxima al principio de legalidad en su condición de principio rector del derecho sancionador, la legalidad como principio rector del ejercicio del poder significa:

“que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”[121].

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha entendido que “una regulación es ‘deficiente’ cuando, dependiendo del área de que se trate, las autoridades públicas no tengan ningún parámetro de orientación de modo que no pueda preverse con seguridad suficiente la conducta del servidor público que la concreta”[122], lo cual, a su turno, erosiona el principio de legalidad en el ejercicio del poder.

33. Este principio se aplica entonces a cualquier medida que asigne competencias y, con especial relevancia, a las medidas que distribuyen competencias para restringir derechos, sin que sea importante si dichas medidas tienen naturaleza sancionatoria,

represiva, protectora, cautelar, etc. Si no fuese así, la noción misma de Estado de derecho se destrozaría, la garantía a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes contenida en el artículo 29 de la Carta se incumpliría y, en los casos en los que la atribución de competencias recae en servidores públicos, se ignorarían abiertamente los mandatos de los artículos 6º[123] y 122[124] de la Constitución, según los cuales aquellos solo pueden actuar dentro de las competencias que el ordenamiento jurídico les asigna expresamente.

34. La pregunta clave es si el principio de legalidad en el ejercicio del poder que restringe derechos incluye ambas condiciones que tiene en el derecho sancionatorio, esto es, la necesidad de que las normas tengan un origen democrático y que estén determinadas de manera clara, precisa y unívoca en la ley[125].

35. Sobre el principio de legalidad en el ejercicio del poder, la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-234 de 2019[126] declaró la exequibilidad condicionada de una disposición que impedía conceder patente a las invenciones cuya aplicación y explotación fuera contraria a las buenas costumbres en el entendido de que esta expresión remite al criterio de moral social o moral pública. La expresión buenas costumbres fue demandada por ser vaga y abstracta y por no establecer de manera precisa las conductas prohibidas al interesado en registrar una patente. Para la Corte, el término “buenas costumbres” no es absolutamente indeterminado, pues está asociado con el de “moral social” o “moral pública”, “cuyo ámbito de comprensión sí ha sido objeto de construcción por parte de la Corte Constitucional”.

En la Sentencia C-835 de 2013[127] declaró la inexequibilidad de una norma que le permitía a la Dirección Nacional de Derecho de Autor imponer cualquier medida cautelar que considerara razonable para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones, por encontrar que vulneraba el principio de legalidad porque pasaba por alto que:

“toda actuación judicial o, en este caso, administrativa debe estar clara y expresamente señalada en la ley, sin dar lugar a indeterminaciones que afecten principios o valores superiores que, como en este caso, impiden a los administrados conocer de antemano cuáles serán las eventuales actuaciones que desplegará la administración”.

36. Pues bien, las normas que confieren a alguna autoridad el ejercicio del poder

estatal para restringir derechos tienen estructura de regla, las cuales están definidas por supuestos de hecho que dan lugar a consecuencias jurídicas. En sincronía con lo analizado previamente, el principio de legalidad en el ejercicio del poder reclama precisión y claridad en cuanto al supuesto de hecho y también en cuanto a la consecuencia jurídica, lo cual funge de garantía en cuatro sentidos diferentes.

37. Primero, es un reconocimiento de la racionalidad y capacidad del ser humano para orientar su conducta; en breve, es un desarrollo del principio de dignidad humana. Así, si las personas conocen qué conductas están prohibidas, permitidas y ordenadas, pueden decidir actuar conforme a tales previsiones y así evitar consecuencias no queridas.

38. Segundo, las normas que otorgan poder para restringir derechos tienen la estructura de normas primarias que, en la teoría de Kelsen, son las dirigidas a los funcionarios para que apliquen las consecuencias jurídicas procedentes[128]. En este escenario, el principio de legalidad es una manera de evitar la arbitrariedad por parte del Estado en el sentido de que las autoridades solo podrán exigir comportamientos que estén previamente definidos en el ordenamiento jurídico y aplicar únicamente las consecuencias jurídicas determinadas con anterioridad. Así pues, el principio de legalidad es una forma de darle contenido a los artículos 6° y 122 de la Carta y también es una manera de concretar el mandato del artículo 29 de la Constitución, de acuerdo con el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a normas preexistentes.

39. De la misma forma, el principio de legalidad asegura la igualdad en la aplicación de las normas jurídicas, conforme al artículo 13 de la Constitución. Si el ejercicio del poder del Estado está predefinido en la normativa, naturalmente todas las personas deben recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades. En sentido contrario, si el ejercicio del poder no se desprende de definiciones normativas, sino que depende de la subjetividad y voluntad de las autoridades, cada caso podría recibir un tratamiento ad hoc y distinto, lo cual mina la legitimidad del Estado.

40. Por último, también es una forma de reconocer que la libertad de las personas es el principio general en un Estado de derecho y que ella solo puede restringirse cuando así lo disponga el ordenamiento jurídico con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No

de otra forma puede entenderse el mandato del artículo 6° constitucional. En la Sentencia C-253 de 2019[129], la Corte Constitucional declaró la inexecutable de dos normas del Código de Policía que prohibían de manera general consumir alcohol o sustancias psicoactivas en el espacio público por olvidar que, si el principio general en un Estado de derecho es la libertad, las prohibiciones no pueden ser generales y amplias. Allí dijo:

“Las reglas legales acusadas invierten el principio de libertad, en lugar de establecer que toda persona puede realizar esos comportamientos, salvo que les esté prohibido, establece que a toda persona se le prohíbe realizar esos comportamientos, salvo cuando excepcionalmente se permita”.

41. En suma, el principio de legalidad como principio rector del ejercicio del poder estatal para restringir derechos se deriva de los artículos 6°, 29 y 122 de la Constitución e implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo, (i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.

El numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que establece la imposibilidad transitoria física o mental para conducir como causal de suspensión de la licencia de conducción, no vulnera el principio de legalidad

42. En una lectura aislada e individual del numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que se refiere a la imposibilidad transitoria física o mental para conducir como causal de suspensión de la licencia de conducción, no se observa un término preciso de tiempo en el cual se aplica la medida de suspensión de la licencia de conducción. Sin embargo, una lectura sistemática de la Ley 769 de 2002 podría dar luces sobre la temporalidad de la suspensión de la licencia de conducción.

43. Tal como se explicó en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta providencia, los artículos 122, 124, 130, 131 literal F), 151, 152 y 157 de la Ley 769 de 2002 contienen criterios para determinar el tiempo de duración de las consecuencias jurídicas que se siguen

por infracciones a las normas de tránsito.

44. El artículo 122 de la Ley 769 de 2002 se ocupa de la sanción de suspensión de la licencia por infracciones ambientales, es decir, se trata de una norma específica para un supuesto de hecho concreto. Por consiguiente, esta norma no es aplicable a la suspensión de la licencia por imposibilidad transitoria física o mental para conducir.

45. El artículo 124 de la Ley 769 de 2002 prevé que, en caso de reincidencia, se suspenderá la licencia por seis meses y que, en caso de una nueva reincidencia, se doblará la medida. La Sala considera que, a partir del término de suspensión de la licencia por reincidencia, no es posible determinar la duración de esta medida cuando se impone por primera vez, puesto que no hay ninguna razón de orden normativo o constitucional que indique que la reincidencia debe siempre implicar necesariamente una duplicación o triplicación de la sanción. De allí que el término de seis meses de suspensión por reincidencia impide afirmar que el Legislador quiso que esta medida imponible por la comisión de la infracción por primera vez fuera de tres o de dos meses. Además de esto, la Sala no encuentra ninguna racionalidad en que a las personas que por alguna razón de tipo física o mental no pueden conducir transitoriamente se les agrave la medida de suspensión de la licencia cuando esta condición médica, ajena a su voluntad, les ocurre por segunda vez. Esto confirma que el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 sobre suspensión de la licencia por reincidencia no sirve para determinar el término de suspensión de la misma en el caso contemplado en el numeral 1° demandado.

46. En relación con la aplicabilidad del artículo 130 de la Ley 769 de 2002 a la graduación de la suspensión de la licencia por verificarse la hipótesis recogida en el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la misma norma, el cual subraya que el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas es un criterio para determinar las sanciones por infracciones a las normas de tránsito, la Sala considera que, si bien la causal consignada en el numeral 1° puede suponer en algunos casos un peligro para peatones y automovilistas, el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 no es funcional para determinar la duración de la suspensión de la licencia.

Es obvio que conducir cuando se padece una condición física o mental que imposibilita dicha acción supone un riesgo en las vías. No obstante, la Sala estima que el criterio de

peligro para los peatones y automovilistas fijado en el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 solo puede ser utilizado en los casos en los que una medida tiene unos mínimos y máximos de tiempo de duración, de modo que el operador jurídico pueda apelar a dichos criterios para graduar su duración dentro de tal rango de tiempo. Sin embargo, este no es el caso del numeral 1° acusado, el cual no contiene rangos de tiempo dentro de los cuales cabría la duración de la medida de suspensión de la licencia, tal como lo sostiene el actor. Paralelamente, el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 dispone que la multa se duplicará en caso de fuga, fragmento que tampoco es aplicable al numeral 1° demandado que no alude a ninguna multa sino a una hipótesis que da lugar a la medida de suspensión de la licencia.

47. El literal F) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 establece que a los conductores de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructor de conducción que conduzcan bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas se les duplicará el periodo de suspensión de la licencia. Esta norma tampoco permite determinar la duración de la suspensión de la licencia por imposibilidad transitoria para conducir, por cuanto no tiene nada que ver con conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas, luego no cabe la analogía.

48. El artículo 151 de la Ley 769 de 2002, que ordena la suspensión de la licencia por cinco años para quien cause lesiones u homicidios en accidente de tránsito y se demuestre que actuó bajo los efectos del alcohol o que injustificadamente abandone el lugar de los hechos, tampoco tiene ninguna conexidad con la imposibilidad transitoria para conducir.

49. El artículo 152 de la Ley 769 de 2002 fija términos precisos para la suspensión de la licencia por conducir bajo los efectos del alcohol, dependiendo del grado de alcoholemia y del nivel de reincidencia. Dado que esta norma está orientada a regular la suspensión de la licencia por una causal concreta que en nada se vincula con la imposibilidad transitoria para conducir, no tiene la capacidad de fijar el término de la suspensión en este último evento.

50. En cuanto a la posible aplicación del artículo 157 de la Ley 769 de 2002, que advierte que quien incumpla la obligación de la recategorización de la licencia y se le

compruebe que, en caso de un accidente, la deficiencia de carácter orgánico o funcional fue su causa, se le suspenderá la licencia de conducción hasta por cinco años, no es procedente por el mismo argumento de falta de relación con la imposibilidad transitoria para conducir.

51. En este orden de ideas, la Sala tendría que concluir que la indeterminación de la consecuencia jurídica de suspensión de la licencia, que restringe el derecho de libre locomoción, irrespeta el principio de legalidad. Sin embargo, la lectura detenida de la causal enlistada en el numeral 1° acusado conduce a otra conclusión, como pasa a exponerse.

52. El numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 les reconoce competencia a las autoridades de tránsito para suspender la licencia de conducción de una persona que se encuentre en imposibilidad transitoria física o mental para conducir. No obstante, esta competencia no es ilimitada en el sentido de que la decisión de las autoridades de tránsito pueda ser arbitraria. Por el contrario, la decisión debe fundarse en el criterio científico y en el concepto de personas que tienen la experticia para valorar la imposibilidad transitoria física o mental para conducir. De esta forma, el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 ordena que las autoridades de tránsito, al suspender licencias de conducción, se basen en certificaciones médicas o en exámenes de aptitud física, mental o de coordinación expedidos por Centros de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitados. Así que, para esta causal en concreto, existe un periodo de duración de la suspensión de la licencia que es determinable.

53. Adicionalmente, si la persona a quien se le suspende la licencia de conducción estima que el tiempo por el cual se le impone dicha medida es consecuencia de que las autoridades de tránsito actuaron arbitrariamente y al margen de los conceptos médicos y de los exámenes de aptitud física, mental o de coordinación, puede interponer los recursos de reposición y apelación en vía gubernativa (artículo 142 de la Ley 769 de 2002) y demandar los actos que se expidan en este procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa.

54. Más aún, dada la naturaleza de la imposibilidad transitoria física o mental para conducir y la naturaleza protectora de la medida de suspensión en este caso, es posible que

en algún momento la condición física o mental sea superada, lo cual debería ser susceptible de revisión, de manera que la medida de suspensión de la licencia sea revocada o pierda su fuerza ejecutoria.

En estas condiciones, la norma que se revisa no impide que el sujeto pasivo de la medida se someta las veces que considere prudente a revisiones médicas o a exámenes de aptitud física, mental o de coordinación y que, cuando estos arrojen como resultado la recuperación de la capacidad física o mental para conducir, la persona pueda presentar petición ante las autoridades de tránsito con el fin de que la medida de suspensión de la licencia desaparezca con soporte en el certificado médico o en el examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por Centros de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitados. Esta petición debe dar inicio a un procedimiento administrativo en el que las autoridades de tránsito definan, con base en las certificaciones médicas o en los exámenes de aptitud física, mental o de coordinación expedidos por Centros de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitados, si procede o no la revocatoria o constaten si opera o no el decaimiento de la medida de suspensión de la licencia fruto de que los fundamentos de hecho que dieron lugar a ella se modifican.

55. En idéntico sentido, esta Corporación dispuso en la Sentencia C-720 de 2007[130] que la retención transitoria de las personas que deambularan en estado de embriaguez y no consintieran en ser acompañadas a su domicilio y que por estado grave de excitación pudieran cometer inminente infracción penal, que regulaba el Decreto 1355 de 1970, era proporcional si la retención cesaba cuando las personas superaran el estado de vulnerabilidad o de peligro o cuando una persona responsable pudiera asumir la protección requerida. Además, resaltó que esta condición podía cumplirse si las personas retenidas podían interponer en todo momento el recurso de habeas corpus de estimar que su privación de la libertad era arbitraria. De hecho, en la parte resolutive de esta providencia, la Corte señaló expresamente que, para que procediera la retención transitoria mientras que el Congreso legislaba sobre el asunto, se debían cumplir ciertos requisitos. Entre ellos, dijo que “la retención cesará cuando el retenido supere el estado de excitación o embriaguez, o cuando una persona responsable pueda asumir la protección requerida, y en ningún caso podrá superar el plazo de 24 horas”.

56. Ahora, el hecho de que la graduación de la temporalidad de la medida de

suspensión de la licencia sea determinable a partir de los conceptos que arrojen los certificados médicos y los exámenes de aptitud física, mental o de coordinación, y que no sea determinada previamente por una ley en sentido material, no significa que el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 sea inconstitucional. Lo anterior responde a tres razones.

57. En primer lugar, esta disposición no tiene naturaleza sancionatoria porque no contiene una sanción destinada a desalentar una conducta, a pesar de que, por un déficit de técnica legislativa, el artículo 122 de la Ley 769 de 2002 enumera la suspensión de la licencia de conducción como un tipo de sanción, sin precisar en qué casos lo es y en qué casos no lo es.

El derecho sancionatorio tiene como punto de partida el libre albedrío de las personas y, en esta línea, pretende direccionar el comportamiento de los individuos. De allí que el profesor Maihofer sostenga que este tipo de normas, “por medio de la presión psicológica hacia un comportamiento, deben estimular al comportamiento jurídico e impedir el comportamiento distinto amenazador a todos aquellos sujetos de la acción que no alcanzan por propias motivaciones el comportamiento querido”[131]. De suerte que la imposibilidad transitoria física o mental para conducir no es una sanción, sino una medida preventiva de protección, ya que las personas que se encuentran en esta condición no pueden impedirla o evitarla por su propia voluntad, por cuanto ella depende de factores médicos y fisiológicos.

Siguiendo esta lógica, este precepto normativo pretende, de un lado, proteger la vida e integridad de las personas que padecen una condición física o mental que las imposibilita para conducir, y, de otro lado, resguardar la vida e integridad del resto de la sociedad que podrían razonablemente ponerse en riesgo si estas personas maniobran vehículos en las condiciones aludidas[132].

58. En segundo lugar, es razonable que el Legislador no haya previsto para esta causal un tiempo de duración de la suspensión de la licencia de conducción, puesto que es imposible prever de manera previa y general para todos los casos cuánto tiempo dura una condición física o mental que imposibilite transitoriamente para conducir. Esta es una situación que se determina médica y científicamente caso a caso. Con esta misma lógica, por ejemplo, el artículo 206 de la Ley 100 de 1993 prescribe que el régimen contributivo de

salud reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, pero no establece por cuánto tiempo durarán las incapacidades, pues esto depende de la enfermedad que padezca cada persona y del respectivo concepto médico.

59. En tercer lugar, si las normas sancionatorias, que son aquellas con respecto a las cuales se predica una mayor exigencia en términos del cumplimiento del principio de legalidad por los efectos negativos y desfavorables que producen en la persona sancionada, admiten tipos en blanco, es decir, normas que remiten a otras normas para definir los elementos del tipo, sin que ello suponga lesionar este principio[133], con mayor razón una disposición de naturaleza protectora preventiva, como la que acá se analiza, puede hacer remisiones para completar la consecuencia jurídica.

60. Así las cosas, el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 no vulnera el principio de legalidad, por cuanto la duración de la medida de suspensión de la licencia de conducción por imposibilidad transitoria física o mental para conducir es determinable. Por tanto, se declarará exequible.

El numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que dispone que la licencia de conducción se suspenderá por decisión judicial, no viola el principio de legalidad

61. Al igual que en el acápite precedente en el que se examinó si otras normas de la Ley 769 de 2002 permitían determinar el tiempo de suspensión de la licencia de tránsito, acá se hará lo mismo en relación con la causal del numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. Sin embargo, desde un principio se anuncia que los artículos 122, 131 literal F), 151, 152 y 157 de la Ley 769 de 2002, que se concentran en la sanción de suspensión de la licencia por infracciones ambientales, por conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas, por causar lesiones u homicidios en accidente de tránsito y abandonar el lugar de los hechos y por causar un accidente habiendo incumplido la obligación de recategorización de la licencia, son hipótesis específicas de suspensión de la licencia para determinadas causales y difieren de la contemplada en el numeral 2° acusado que no tiene nada que ver con ellas. Además, en muchos casos de suspensión de la licencia de conducción por decisión judicial, esta medida tiene un carácter sancionatorio, luego transgrede el principio de legalidad si se acude a la

analogía para determinar la duración de la suspensión

62. El artículo 124 de la Ley 769 de 2002 no fija el término de duración de la suspensión de la licencia por decisión judicial, pues, a partir del término de suspensión de la licencia por reincidencia, no es posible determinar la duración de esta medida cuando se impone por primera vez, puesto que no hay ninguna razón de orden normativo o constitucional que indique que la reincidencia siempre debe implicar necesariamente una duplicación o triplicación de la sanción, de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico 45 de esta providencia.

63. El artículo 130 de la Ley 769 de 2002, por su parte, tampoco es útil para los mismos propósitos. Si bien es cierto que una persona que culposamente mata a alguien utilizando medios motorizados y que continúa conduciendo sin pasar por un proceso resocializador implica peligros para peatones y conductores de otros vehículos, el criterio de peligro para los peatones y automovilistas fijado en el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 solo puede ser utilizado en los casos en los que una medida tiene unos mínimos y máximos de tiempo de duración, de modo que el operador jurídico pueda apelar a dichos criterios para graduar su duración dentro de tal rango de tiempo. Sin embargo, este no es el caso del numeral 2° acusado, el cual no contiene rangos de tiempo dentro de los cuales cabría la duración de la medida de suspensión de la licencia, tal como lo sostiene el actor. Paralelamente, el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 dispone que la multa se duplicará en caso de fuga, fragmento que tampoco es aplicable al numeral 2° demandado que no alude a ninguna multa, sino a una hipótesis que da lugar a la medida de suspensión de la licencia.

64. En este orden de ideas, la Sala no encuentra ninguna norma en la Ley 769 de 2002 que permita conocer el término de duración de la medida de suspensión de la licencia. No obstante, el numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 prevé que la licencia de conducción se suspenderá por decisión judicial. En este caso, la competencia para imponer la medida de suspensión está radicada en autoridad judicial. Si bien es verdad que el artículo 134 de la Ley 769 de 2002 dispone que las inspecciones de tránsito conocerán en primera instancia de las infracciones sancionadas con suspensión de la licencia, en el caso particular del numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 la competencia para suspender la licencia se le atribuye específicamente a la

autoridad judicial.

65. En este sentido, el numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 remite a las normas especiales que prevén la medida de suspensión de licencia vía judicial. Por ejemplo, el numeral 5° del artículo 43 del Código Penal contempla la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas como una pena privativa de otros derechos y el artículo 48 de la misma normativa señala que “[l]a imposición de la pena de privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas inhabilitará al penado para el ejercicio de ambos derechos durante el tiempo fijado en la sentencia”. Asimismo, el artículo 51 del Código Penal establece una duración de seis meses a diez años de la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas. Luego, la medida objeto de estudio tiene límites en la ley penal que restringen la discrecionalidad del juez y delimitan la sanción.

Igualmente, el artículo 325 del Código de Procedimiento Penal habilita a los imputados o acusados para solicitar la suspensión del procedimiento a prueba. En estos casos, la Fiscalía General de la Nación puede conceder esta solicitud, fijar el periodo de prueba, que no podrá ser superior a tres años, y determinar las condiciones que deberán cumplir los imputados o acusados, dentro de las cuales se consigna en el literal f) del artículo 326 de la misma normativa la de “[n]o conducir vehículos automotores, naves o aeronaves”. Este es entonces otro caso en el cual se suspende la licencia de conducción por decisión judicial por un tiempo determinado previamente en el ordenamiento jurídico. Lo anterior porque la Fiscalía General de la Nación es autoridad judicial en virtud del artículo 116 de la Constitución y porque la medida no puede superar los tres años que como máximo se puede fijar como periodo de prueba.

En este orden de ideas, es claro que si la autoridad judicial que ordena suspender la licencia de conducción decide revocar o dejar sin efectos esta medida, las autoridades de tránsito no pueden, por tanto, hacerla efectiva.

66. Por consiguiente, el numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 no viola el principio de legalidad y, por esa vía, el derecho al debido proceso, en la medida en que el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por decisión judicial está determinado en normas especiales que facultan a los jueces y fiscales para adoptar la

decisión de suspender licencias, tal como ocurre con el artículo 51 del Código Penal y con el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal. Por lo tanto, se declarará exequible.

El numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, que prescribe que la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares da lugar a la suspensión de la licencia de conducción, desconoce el principio de legalidad

67. Por las mismas razones por las cuales los artículos 122, 124, 131 literal F), 151, 152 y 157 de la Ley 769 de 2002 no determinan el tiempo de duración de la medida de suspensión de la licencia de conducción cuando esta opera por decisión judicial explicadas en los fundamentos jurídicos 61 y 62 de esta providencia, estas disposiciones tampoco lo determinan para la suspensión por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares.

68. En relación con la aplicabilidad del artículo 130 de la Ley 769 de 2002 a la graduación de la suspensión de la licencia por verificarse la hipótesis recogida en el numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la misma normativa, el cual subraya que el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas es un criterio para definir las sanciones por infracciones a las normas de tránsito, la Sala considera que, si bien la causal consignada en el numeral 4° puede suponer en algunos casos un peligro para peatones y automovilistas, el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 no es funcional para determinar la duración de la suspensión de la licencia.

En efecto, prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares puede involucrar peligro para peatones y automovilistas. En la Sentencia C-408 de 2004[134], la Corte juzgó constitucional la sanción de suspensión y cancelación de la licencia de conducción por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares que fue demandada por violar la libertad económica y libertad de empresa, con la consecuente limitación del derecho al trabajo. Allí, la Corte afirmó que el sentido de regular el servicio público de transporte terrestre es garantizar la seguridad de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y privadas. Por este motivo, adujo que:

“quien aspire a la prestación de dicho servicio debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la ley, relacionados con la organización, capacidad técnica y

económica, comodidad, seguridad, propiedad, y en general todos los elementos e instrumentos indispensables para garantizar la calidad y eficiente prestación del servicio, en atención a los intereses jurídicos que se pretenden proteger, pues [...] en la prestación de dicho servicio público se encuentra involucrado el interés general, la seguridad y protección de los usuarios del servicio, así como de peatones y en general quienes se desplazan por las vías públicas”.

Lo anterior, dice la Corte en la providencia citada, explica por qué el Legislador es más exigente con la normatividad que se aplica a los conductores de vehículos de transporte público y por qué es constitucional que se le suspenda o cancele la licencia de conducción a quien preste este servicio público sin sujetarse a las exigencias de la ley. Estos requerimientos que tiene la prestación del servicio público de transporte justifican la preocupación que manifiesta el Ministerio de Transporte en su intervención, en la cual se lamenta de

“la proliferación indiscriminada de la prestación del servicio público de transporte en vehículos particulares, dada la gran diferencia entre uno y otro. A manera de ejemplo, podemos citar que, para la conducción de vehículos de servicio público, la licencia de conducción reviste requisitos especiales y categorías diferentes”[135].

A esto agrega que a los vehículos de servicio público se les exigen pólizas de seguro, de conformidad con los artículos 994 y 1003 del Código de Comercio.

A pesar entonces de que la hipótesis detallada en el numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 podría implicar riesgos por las razones expuestas, la Sala estima que el criterio de peligro para los peatones y automovilistas considerado en el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 solo puede ser utilizado en los casos en los que una medida tiene mínimos y máximos de tiempo de duración, de modo que el operador jurídico pueda apelar a dichos criterios para graduar su duración dentro de tal rango de tiempo. Sin embargo, este no es el caso del numeral 4° acusado, el cual no contiene rangos de tiempo dentro de los cuales cabría determinar la duración de la medida de suspensión de la licencia, tal como lo sostiene el actor. Paralelamente, el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 dispone que la multa se duplicará en caso de fuga, fragmento que tampoco es aplicable al numeral 4° demandado que no alude a ninguna multa sino a una hipótesis que da lugar a la

medida de suspensión de la licencia.

69. El artículo 124 de la Ley 769 de 2002 no fija el término de duración de la suspensión de la licencia por la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, pues, a partir del término de suspensión de la licencia por reincidencia, no es posible determinar la duración de esta medida cuando se impone por primera vez, puesto que no hay ninguna razón de orden normativo o constitucional que indique que la reincidencia siempre debe implicar necesariamente una duplicación o triplicación de la sanción, de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico 45 de esta providencia.

70. El numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 prescribe como causal de suspensión de la licencia de conducción la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares. La lectura individual y aislada de la disposición, así como la lectura sistemática de la Ley 769 de 2002, permiten concluir que ninguna disposición de esta normativa es útil para definir el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por esta causal. Desde esta perspectiva, la falta de determinación de la consecuencia jurídica que se sigue de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares erosiona el principio de legalidad y, por ende, es inconstitucional.

71. En conclusión, la Sala declarará la exequibilidad de los numerales 1° y 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, los cuales disponen que la licencia de conducción se suspenderá por imposibilidad transitoria física o mental para conducir y por decisión judicial, por encontrar que no violan el principio de legalidad, ya que el término de duración de la medida de suspensión de la licencia es determinable en caso de imposibilidad transitoria física o mental para conducir y determinado en el evento de que esta medida sea impuesta por decisión judicial. A su vez, declarará la inexequibilidad del numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 por lesionar el principio de legalidad, al no precisar el periodo de suspensión de la licencia de conducción en los contextos en los que se presta el servicio público de transporte con vehículos particulares.

En relevante aclarar que la Corte Constitucional no puede determinar con una sentencia aditiva los tiempos máximos y mínimos de suspensión de la licencia de conducción por la

prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, ya que con ello violaría el principio de legalidad, de acuerdo con el cual las sanciones deben provenir de un órgano de representación popular. Dado que el periodo de suspensión de la licencia de conducción no es asunto del que la Constitución se ocupe, mal haría esta Corporación en hacer las veces de Legislador y prescribir cuál es dicho periodo cuando este no está señalado en ninguna norma constitucional.

El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia

72. El artículo 158 de la Constitución tiene el mandato de que “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. En armonía con este precepto constitucional, el artículo 169 superior ordena que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. A partir de estas dos normas constitucionales, la Corte ha construido una nutrida línea jurisprudencial en torno a lo que se ha denominado principio de unidad de materia. Veamos.

73. Lo primero es que el principio de unidad de materia ha sido definido como “la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran”[136]. Sucesivamente, esto se traduce en dos obligaciones para el Congreso. En primer lugar, la de definir con precisión el título del proyecto de ley, de modo que sea comprensivo de todas las materias de las que el mismo se va a ocupar; y, en segundo lugar, mantener una coherencia interna entre todas las disposiciones incluidas en el proyecto en el sentido de que ellas guarden relación con su núcleo temático.

74. Es importante poner de relieve que la tarea de verificar que determinada norma dentro de una ley observe el principio de unidad de materia no es tarea exclusiva del juez constitucional. La Constitución le entregó al Congreso en el artículo 158 un mecanismo preventivo y efectivo para lograr, desde antes de que un proyecto de ley sea definitivamente aprobado y se convierta en ley, el propósito de velar por la materialización de este principio, consistente en la competencia atribuida al presidente de la respectiva comisión del Congreso en el que se discute el proyecto de ley para rechazar “las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma

comisión”.

75. El respeto al principio de unidad de materia no es un capricho del Constituyente, pues el mismo tiene diversos efectos positivos que se materializan no solo en el momento del trámite del proyecto de ley, sino también en el momento en el que dicho proyecto se convierte en ley de la República y que tienen un alcance sustantivo.

Segundo, el principio de unidad de materia permite hacer transparente y susceptible de control ciudadano el trámite de aprobación de las leyes. Cuando la ciudadanía tiene claro cuál es la temática general tratada en un proyecto de ley, puede decidir libremente interesarse; influir en la discusión del mismo a través de la presentación, producción y publicación de documentos y textos o por medio de la intervención en audiencias públicas, de la participación en manifestaciones públicas, etc.; y hacer control a la manera en la que sus representantes en el Congreso votan los proyectos. Al contrario, la ciudadanía podría decidir no hacerle seguimiento a determinado proyecto de ley por estimar que su temática no impacta sus intereses y, al cabo de un tiempo, cuando el proyecto se convierte en ley, descubrir que esta tiene una disposición que le impone cargas o deberes y sobre la que no se pronunció, debido a la creencia de que este tema particular no sería aprobado en dicho proyecto que aparentemente giraba en torno a otro asunto[138].

Por este camino, la democracia tiene fuertes posibilidades de robustecerse porque es esperable que la definición normativa de los asuntos públicos y de interés general dejen de ser el monopolio de una élite política para pasar a ser centro del debate ciudadano; que el acto de sufragar en elecciones para cargos de elección popular sea más informado y racional, en la medida en que la ciudadanía puede ser más consciente de la forma como los congresistas que aspiran a ser reelegidos o a ser elegidos para otros cargos de elección popular debaten y votan; y que las normas tengan un mayor respaldo popular, pues en su elaboración se tienen en cuenta y se valoraron todos los puntos de vista que las personas, por distintos medios, expresan. Ya decía Rousseau que el problema fundamental al que el contrato social le da solución es encontrar una forma de asociación en la cual cada quien no obedezca sino a sí mismo, es decir, que solo obedezca las normas que se ha dado a sí mismo y no las impuestas por otros[139]. Si bien la pretensión de Rousseau era defender la idea de democracia directa, la discusión ciudadana y pública sobre los proyectos de ley que el principio de unidad de materia podría propiciar tiene la potencialidad de lograr el mismo

objetivo del contrato social de este autor y, correlativamente, aumentar la legitimidad social del ordenamiento jurídico.

77. Paralelamente, el cumplimiento del principio de unidad de materia contribuye a tecnificar y a lograr una mejor legislación. Para la ciudadanía es mucho más claro saber que cierta materia está regulada en una ley, que tener infinidad de normas en las que se regulan distintas aristas de esa materia, lo que, a la postre, genera inseguridad jurídica e indeterminación.

78. Si a esto se agrega que las regulaciones sobre una materia en una misma ley tienen menos posibilidades de ser contradictorias y mayores probabilidades de ser coherentes entre ellas que cuando las regulaciones reposan en diferentes leyes, el ámbito de interpretación subjetiva de los operadores jurídicos se reduce, lo que cristaliza los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley.

79. Ahora bien, la Corte ha diseñado una forma interpretativa de acercarse al estudio de los cargos por violación del principio de unidad de materia y una metodología para definir si una norma lesiona o no este principio. En relación con lo primero, la jurisprudencia ha insistido desde sus inicios en que el control que hace el juez constitucional debe ser flexible con el fin de resguardar el amplio margen de configuración entregado al Congreso para hacer las leyes y reconocer el peso del principio democrático. La flexibilidad del control se traduce en que

“[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”[140].

Asimismo, el control es flexible porque “el término ‘materia’ [...] se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”[141]. Es decir que una ley puede válidamente referirse a varios asuntos, pero entre ellos debe existir una relación objetiva y razonable[142].

80. En cuanto a lo segundo –la metodología–, la jurisprudencia ha definido un test

de dos pasos para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia. Si bien el incumplimiento de este principio podría parecer, a primera vista, un vicio formal por estar asociado al procedimiento legislativo[143] y, por ende, parecería lógico que, antes de aplicar los dos pasos, el juez constitucional se cerciorara de que no ha operado la caducidad como requisito previo al estudio del cargo[144], en realidad este reproche es material, por cuanto el estudio de constitucionalidad recae sobre el contenido normativo de la disposición acusada[145].

A su vez, la Sala agrega un argumento adicional por el cual este tipo de vicios deben considerarse materiales para efectos de que de ellos no se predique el fenómeno de la caducidad. Si una de las finalidades del principio de unidad de materia es evitar que las normas sean aprobadas subrepticamente, tomando por sorpresa a los ciudadanos, como se discutió en el fundamento jurídico 76 de esta providencia, parece natural que, cuando este principio se irrespete, las personas no se enteren inmediatamente de su aprobación. Por tanto, el término de caducidad de un año no es razonable porque limita las posibilidades de demandar las normas que, justamente por transgredir la unidad de materia, solo son conocidas algún tiempo después de aprobadas. En otros términos, una interpretación teleológica confirma que la infracción a la unidad de materia no es un vicio formal.

81. Hecha esta precisión sobre la caducidad, procede entonces la Sala a describir el test para comprobar el cumplimiento del principio de unidad de materia. El primer paso del mismo consiste en determinar el núcleo temático de la ley que contiene la disposición acusada. Para ello, ha dicho la Corte Constitucional, es valioso revisar el contenido de la ley, su título, su objeto y ámbito de aplicación y los antecedentes legislativos de la misma, como los son la exposición de motivos, las distintas ponencias del proyecto de ley presentadas para cada uno de los debates, la discusión en el Congreso, etc.[146]

82. El segundo y último paso de esta metodología está dado por el examen de la conexidad entre el contenido de la disposición demandada y el núcleo temático de la ley en la que ella se inserta. Así, la norma no lesiona el principio de unidad de materia si tiene al menos conexidad temática, causal, teleológica o sistemática.

83. La conexidad temática se refiere a “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”[147].

84. La conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones está relacionada con

“la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”[148].

85. La conexidad teleológica se define como “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”[149].

86. Por último, la conexidad sistemática es entendida 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”[150].

87. En definitiva, el principio de unidad de materia, que se desprende de los artículos 158 y 169 de la Constitución, exige que todas las disposiciones de una ley tengan relación con su materia. En virtud de él, se persiguen finalidades como racionalizar el trabajo legislativo, promover el control ciudadano del trámite de aprobación de las leyes, tecnificar la legislación y garantizar la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de las leyes. A lo anterior se suma que la jurisprudencia constitucional ha elaborado una metodología para valorar de manera flexible, por respeto a la libertad de configuración del Legislador y al principio democrático, si determinada disposición viola o no la unidad de materia, la cual supone, primero, identificar el núcleo temático de la ley y, segundo, corroborar si entre la disposición demandada y dicho núcleo temático existe conexidad temática, causal, teleológica o sistemática.

El inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 no infringe el principio de unidad de materia

88. Dado que el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 fue demandado por violar el principio de unidad de materia, la Sala realizará el test que la jurisprudencia ha creado para

evaluar este tipo de cargos, el cual debe, primero, definir el núcleo temático de la Ley 1696 de 2013 y, luego, indagar si su artículo 3° tiene conexidad temática, causal, teleológica o sistemática con aquel núcleo temático.

Determinación del núcleo temático de la Ley 1696 de 2013

89. La Ley 1696 de 2013, tal como se expuso en los fundamentos jurídicos 25 a 27 de esta providencia, establece una medida de contenido penal consistente en que la conducción bajo los efectos del alcohol o de droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica es una circunstancia de agravación punitiva para el homicidio culposo. También prescribe que conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas será sancionado con multa y determina las sanciones correspondientes a los grados de alcoholemia. Asimismo, ordena implementar mecanismos tecnológicos para garantizar que los procedimientos de tránsito queden registrados en video o audio; señala que los datos sobre las sanciones por conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas deberán permanecer en un registro; dispone que la persona condenada penalmente, a quien se le impute el agravante por conducción bajo los efectos del alcohol, se le brindará tratamiento integral contra el alcoholismo; y obliga a que las sanciones consignadas en esta ley se hagan notoriamente públicas en todos los establecimientos donde se expenden bebidas embriagantes y en los parqueaderos de vehículos automotores.

90. Como se puede apreciar, sin tener en cuenta todavía el contenido del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 demandado, todas las disposiciones de esta ley están relacionadas con el reproche a la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas. Aunque la norma que ordena implementar mecanismos tecnológicos para garantizar que los procedimientos de tránsito queden registrados en video o audio no pareciera a primera vista estar asociada con la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas, en realidad sí tiene relación porque a través del procedimiento de tránsito regulado en el artículo 135 de la Ley 1696 de 2013 se sancionan las contravenciones, una de las cuales es conducir bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas. Por consiguiente, es claro que la materia dominante de la Ley 1696 de 2013 es la sanción de la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas.

91. La anterior conclusión la confirma el título de la ley: “Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”. Y también la refuerza su artículo 1° al precisar que el objeto de la Ley 1696 de 2013 es “establecer sanciones penales y administrativas a la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”.

92. La Ley 1696 de 2013 inició su trámite en el Congreso bajo la denominación de Proyecto de ley 90 de 2013 Senado. La exposición de motivos empieza por anotar que las sanciones administrativas y penales dispuestas en el proyecto de ley tienen como fin disminuir 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[151]. A continuación, describe la conveniencia del proyecto de ley con base en cifras sobre accidentalidad vial en general y accidentalidad vial relacionada con personas en estado de embriaguez[152].

93. En el informe de ponencia para primer debate del proyecto en comisiones conjuntas de Senado y Cámara se subraya que el objeto de la iniciativa legislativa es disminuir la accidentalidad vial producto de la conducción temeraria, por lo cual se fijan medidas administrativas y penales imputables a quienes realicen estas conductas[153].

94. Por su parte, en el informe de ponencia para debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se proponen algunas modificaciones al articulado que obedecen al propósito de aumentar las sanciones a los conductores en estado de embriaguez:

95. A su turno, en el informe de ponencia para debate en la Plenaria del Senado se afirma que el texto propuesto “estructura una serie de medidas administrativas para sancionar a los conductores que sean sorprendidos bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas”[155].

96. Si a todo lo anterior se suma que el tema preponderante en los debates en el Congreso, al discutirse este proyecto de ley, fue la conducción bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas[156], no hay duda de que el núcleo temático de la Ley 1696 de 2013 es la pretensión de sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.

Conexidad del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 con la sanción de conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.

97. La disposición, que luego se convertiría en el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 que modifica el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, en la versión original del Proyecto de ley 90 de 2013 Senado, mantiene el periodo de tres años desde la cancelación de la licencia de conducción para que el conductor pueda volver a solicitarla, tal como se disponía en el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 antes del cambio introducido por la Ley 1696 de 2013. Pero esta versión original señala que dicho término de tres años se aplica sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 del proyecto de ley, según el cual al conductor que reincida en una tercera ocasión en la conducción bajo los efectos del alcohol se le cancelará la licencia entre 21 y 30 años.

98. En el informe de ponencia para primer debate del proyecto en comisiones conjuntas de Senado y Cámara se anuncia la eliminación del inciso 3° del artículo 26 de la Ley 769 de 2002[157] “con el fin de acabar con la antinomia contenida en el Código de Tránsito, que establecía que una vez cancelada la licencia, esta podía solicitarse nuevamente a los tres años, lo que terminaba siendo una forma de evitar la suspensión, que contiene términos más largos”[158].

99. En el segundo debate en Plenaria del Senado, el senador Luis Fernando Velasco Cháves, quien fue ponente para este debate, describe en los siguientes términos las medidas administrativas contenidas en el proyecto de ley:

“Van de multas desde un millón 800 mil pesos hasta 21 millones de pesos, depende de la reincidencia o del grado de alcohol que tenga en la sangre. Trabajo comunitario, mínimo 20 horas, hasta más de 100 horas. Suspensión de la licencia desde un año hasta cancelación de la licencia [...] por 25 años y el vehículo será retenido desde un día hasta 20 días hábiles”[159].

100. En el informe de ponencia para debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se proponen modificaciones en algunos artículos con el propósito expreso de aumentar las sanciones a los conductores en estado de embriaguez. Entre estas modificaciones, se propone cambiar el artículo del proyecto de ley que finalmente se convertiría en el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, en el sentido de que, transcurridos diez

años desde la cancelación de la licencia de conducción, el conductor puede volver a solicitarla[160].

101. Por su parte, en el informe de ponencia para debate en la Plenaria del Senado se propone modificar el artículo del proyecto de ley que finalmente se convertiría en el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, en el sentido de que, transcurridos 25 años desde la cancelación de la licencia de conducción, el conductor puede volver a solicitarla[161].

102. Este recuento del trámite legislativo que se surtió a propósito de la norma que luego resultaría ser el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 demuestra que la intención del Legislador para que, solo transcurridos 25 años desde la cancelación de la licencia de conducción, el conductor pueda volver a solicitar una nueva licencia fue aumentar la sanción por conducir bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas. En ninguna parte del trámite legislativo se sugirió que el término de 25 años aplicaría a las demás causales consagradas en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que dan lugar a la cancelación de la licencia.

103. Dado entonces que el núcleo temático de la Ley 1696 de 2013 es la pretensión de sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 tiene (i) conexidad temática con la Ley 1696 de 2013, por cuanto aumenta el término de duración de la sanción de cancelación de la licencia de conducción por reincidencia en conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas; (ii) conexidad causal, puesto que la alta accidentalidad vial que motivó la expedición de la ley fungió también de justificación para aumentar la sanción de cancelación de la licencia por reincidir en conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, en el entendido de que esta medida podría reducir los accidentes automovilísticos; (iii) conexidad teleológica porque el objetivo de la Ley 1696 de 2013 es, a través de la amenaza de imposición de castigos penales y administrativos, disminuir los accidentes en las vías producidos por conductores que se encuentran en estado de embriaguez o bajo el efecto de otras drogas psicoactivas, finalidad que, en el sentir del Legislador, podría lograrse aumentando la sanción de cancelación de la licencia de conducción, lo cual desincentivaría a que las personas condujeran en dichas condiciones; y, por último, (iv) conexidad sistemática, ya que el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 armoniza con la racionalidad interna de esta ley que, de acuerdo con su gran

mayoría de disposiciones, busca hacer más costoso para las personas decidir conducir bajo los efectos del alcohol o de otras sustancias psicoactivas.

104. En definitiva, el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 no se opone al principio de unidad de materia, pues se relaciona temática, causal, teleológica y sistemáticamente con la finalidad de sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, que es el núcleo temático de la Ley 1696 de 2013, luego será declarado exequible.

105. No obstante, la Sala encuentra que esta norma, al referirse a la cancelación de la licencia de conducción por 25 años en los casos de conducción bajo los efectos del alcohol y de otras sustancias psicoactivas, se debe aplicar únicamente a la causal consagrada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 que dispone que la licencia de conducción se cancelará por “[r]eincidencia 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”.

106. Sin embargo, por un error de técnica legislativa, este inciso, que fue introducido en el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, puede interpretarse como si regulara el término del periodo de cancelación de la licencia en todas las hipótesis consignadas en los numerales 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del mencionado artículo 26 y no solo en el caso de reincidencia en conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas. Esta lectura es inconstitucional, debido a que pasa por alto que la materia de la Ley 1696 de 2013 es la sanción de la conducción bajo el influjo del alcohol o de otras sustancias psicoactivas, luego es una interpretación que ignora los artículos 158 y 169 de la Constitución.

En efecto, varios de los intervinientes aseguran haber sido sancionados con la cancelación de la licencia por 25 años por la causal de reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, lo que demuestra que esta interpretación del precepto normativo no es una simple posibilidad hermenéutica, sino que, de hecho, algunas autoridades de tránsito le han dado este alcance.

107. Para evitar esta interpretación inconstitucional de la norma, que desconoce que el

parágrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 fue introducido a través de una ley que busca sancionar exclusivamente la conducción bajo los efectos del alcohol y de otras sustancias psicoactivas, la Sala se ve en la obligación de condicionar la exequibilidad del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, que modifica el parágrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, en el entendido de que el término de 25 años desde la cancelación de la licencia de conducción que tienen los conductores para solicitar nuevamente este documento se aplica únicamente en los casos en los que la cancelación se debe a la configuración de la causal “[r]eincidencia 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”, consagrada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

108. La Sala constata que, en virtud de esta exequibilidad condicionada, las causales que dan lugar a la medida de cancelación de la licencia de conducción, salvo la hipótesis prevista en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, no cuentan con un término de tiempo claro dentro del cual los conductores puedan volver a solicitar una nueva licencia de conducción. El resultado de las acusaciones del demandante genera entonces una situación jurídica paradigmática, en la medida en que, pese al condicionamiento que realiza la Corte para ajustar la constitucionalidad de la norma al querer del Legislador, el error en la técnica legislativa produce un aparente vacío normativo en el término de duración de la cancelación de la licencia de conducción para las demás causales vigentes que dan lugar a esta consecuencia jurídica.

En otras palabras, la falta de técnica legislativa derivó en que el término de 25 años fuera aplicable a todas las causales de cancelación de la licencia de conducción consagradas en la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y no solo a la de reincidencia en la conducción en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, prevista en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 mencionado, como era la verdadera intención del Legislador.

En este escenario, el condicionamiento de la Corte, según el cual el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 es exequible, en el entendido de que solo se aplica a la causal contemplada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, referida a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de

drogas alucinógenas, se traduce en que los operadores jurídicos y las autoridades administrativas que conozcan de las demás circunstancias de cancelación de la licencia de conducción, diferentes a la consignada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, deberán, en sana lógica, aplicar la medida de cancelación por el término de tres años previsto en la normativa anterior (parágrafo del artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, el cual modificó el artículo 26 de la Ley 769 de 2002[162]), que realmente no fue modificado por el Legislador para todos los casos de cancelación de la licencia, puesto que esta no fue su intención. Su intención fue modificar el periodo de tres años por el de 25 años exclusivamente para la causal de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas.

La aplicación entonces de los tres años de cancelación de la licencia de conducción previstos en el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010 es efecto del condicionamiento impuesto al inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 y de la modificación legislativa introducida por la Ley 1696 de 2013, que no es extensiva a todas las causales de cancelación de la licencia de conducción y que solo se aplica a la causal referida a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas.

No obstante lo anterior, la Sala observa que, como consecuencia de la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, las causales de cancelación de la licencia previstas en los numerales 1°, 2°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 quedan, desde un punto de vista de una sana técnica legislativa, desprovistas de término de tiempo por el cual se impone esta medida. Por consiguiente, exhortará al Congreso de la República para que regule la materia con respecto a los numerales 1°, 2°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 en lo que concierne al término de duración de la cancelación de la licencia de conducción. Con respecto al numeral 3°, que dispone la cancelación de la licencia por muerte del titular, encuentra la Sala que en principio no hay ningún problema, puesto que es imposible que una persona que falleció pueda volver a solicitar una nueva licencia de conducción, razón por la cual no se incluye este numeral en el exhorto.

109. Dado que la cancelación de la licencia de conducción por 25 años se sigue de la configuración de las hipótesis previstas en la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de

2002, la Sala no analizará el tercer problema jurídico referente a la proporcionalidad de esta medida a la luz de las causales determinadas en los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, dado que el cargo contra tales disposiciones está ligado al artículo 3º (parcial) de la Ley 1696 de 2013, tantas veces mencionado. Esto se debe a que el inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, que contiene la medida de cancelación de la licencia por 25 años, será declarado exequible de manera condicionada en el entendido de que solo es aplicable a la hipótesis prevista en el numeral 4º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, el cual atañe a la reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente.

De suerte que el parámetro para medir si se viola o no el principio de proporcionalidad ligado al de igualdad desaparece del ordenamiento jurídico como consecuencia de la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013, en tanto que la proposición jurídica completa está compuesta por las causales (numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002) y por su correspondiente consecuencia jurídica (inciso final del artículo 3º de la Ley 1696 de 2013).

En otras palabras, la Sala no puede evaluar la constitucionalidad de los numerales 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 si la norma a partir de la cual se infiere que la medida de cancelación de la licencia dura por 25 años, que integra la proposición jurídica completa, es retirada del ordenamiento jurídico. Menos aún si es precisamente sobre esa proposición jurídica completa que se consolida el cargo de falta de proporcionalidad. Además, la demanda no impugna la constitucionalidad de las causales que dan lugar a la cancelación de la licencia de conducción de forma aislada, sino que reprocha que a ellas se les atribuya la consecuencia jurídica de cancelación de la licencia por 25 años, de manera que propone una lectura conjunta de cada causal con su consecuencia jurídica.

Efectos de esta decisión

110. La Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana propone en su intervención que la providencia que en este caso dicte la Corte debe

tener efectos retroactivos con el fin de proteger los derechos de las personas a quienes se les canceló la licencia de conducción por 25 años antes de este pronunciamiento. Al respecto, la Sala observa que esto no es necesario, ya que los actos administrativos que hayan decidido la cancelación de licencias de conducción por 25 años por causales distintas a la hipótesis de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, contemplada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, pierden ejecutoriedad una vez proferida esta sentencia, ya que desaparece su fundamento de derecho, tal como lo dispone el numeral 2° del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011[163].

Sobre la manera en la que opera el decaimiento de los actos administrativos, es preciso recordar la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha explicado que este fenómeno

“se produce ope legis, es decir, por ministerio de la ley. Por lo anterior, no es preciso adelantar ningún trámite para que opere dicho fenómeno, más sin embargo, nada impide que en sede administrativa la autoridad competente haga una declaración sobre su ocurrencia, sin que tal manifestación constituya en sí misma una nueva manifestación de la voluntad de la Administración, pues se trata simplemente de un acto de simple constatación de un evento sobreviniente cuyos efectos están previamente determinados por el legislador”[164].

Asimismo, el Consejo de Estado ha sostenido que “en el ordenamiento jurídico nacional tampoco existe un mecanismo procesal a través del cual pueda demandarse la declaratoria de haber acontecido el decaimiento”[165].

Así las cosas, si las autoridades de tránsito no hacen de oficio ninguna declaratoria tendiente a constatar la ocurrencia del decaimiento de los actos administrativos por medio de los cuales se cancelaron licencias de conducción por 25 años por causales distintas a la hipótesis de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, las personas afectadas con esta medida pueden presentar peticiones ante dichas autoridades con este fin y con el objetivo de que sus licencias, que están en poder de la administración, les sean devueltas.

Síntesis de la decisión

111. El principio de legalidad como principio rector del ejercicio del poder estatal para restringir derechos se deriva de los artículos 6°, 29 y 122 de la Constitución e implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo, (i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.

112. El numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 les reconoce competencia a las autoridades de tránsito para suspender la licencia de conducción de una persona que se encuentre en imposibilidad transitoria física o mental para conducir como instrumento para protegerla a ella y a terceras personas. No obstante, esta competencia no es ilimitada en el sentido de que la decisión de las autoridades de tránsito pueda ser arbitraria. Por el contrario, la decisión debe fundarse en el criterio científico y en el concepto de personas que tienen la experticia para valorar la imposibilidad transitoria física o mental para conducir. De esta forma, el numeral 1° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 ordena que las autoridades de tránsito, al suspender licencias de conducción, se basen en certificaciones médicas o en exámenes de aptitud física, mental o de coordinación expedidos por Centros de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitados.

De esta manera, los funcionarios que tienen la competencia para imponer la medida de suspensión cuentan con límites objetivos para definir su duración, en la medida en que esta depende, en todos los casos, de los certificados médicos y los exámenes de aptitud física, mental o de coordinación enunciados, desvirtuándose así el presunto riesgo de arbitrariedad previsto por el actor. Así que, para esta causal en concreto, existe un periodo de duración de la suspensión de la licencia que es determinable, razón por la cual no amenaza el principio de legalidad y se declarará exequible, por el cargo analizado.

113. El numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 no viola el principio de legalidad y, por esa vía, el derecho al debido proceso, en la medida en que el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por decisión judicial está determinado en

normas especiales que facultan a las autoridades judiciales para adoptar la decisión de suspender licencias, tal como ocurre con el artículo 51 del Código Penal y con el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal. En ese sentido, los funcionarios de tránsito que tienen la competencia para imponer la suspensión tienen límites objetivos para establecer el término, que no son otros que los señalados por las autoridades judiciales correspondientes en sus respectivas providencias. Por lo tanto, el numeral 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 se declarará exequible, por el cargo analizado.

114. El numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 prescribe como causal de suspensión de la licencia de conducción la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares. La lectura individual y aislada de la disposición, así como la lectura sistemática de la Ley 769 de 2002, permiten concluir que ninguna disposición de esta normativa es útil para definir el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por esta causal. Desde esta perspectiva, la falta de determinación de la consecuencia jurídica que se sigue de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares y la inexistencia de disposición aplicable de manera directa a esta causal o criterios objetivos que permitan delimitar la duración de la sanción, más allá del querer del funcionario administrativo de turno, erosionan el principio de legalidad y, por ende, el numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 será declarado inexecutable.

115. Al otro lado del espectro, el principio de unidad de materia, regulado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, exige que todas las disposiciones de una ley tengan relación con su materia. En virtud de él, se persiguen finalidades como racionalizar el trabajo legislativo, promover el control ciudadano del trámite de aprobación de las leyes, tecnificar la legislación y garantizar la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de las leyes. A lo anterior se suma que la jurisprudencia constitucional ha elaborado una metodología para valorar de manera flexible, por respeto a la libertad de configuración del Legislador y al principio democrático, si determinada disposición viola o no la unidad de materia, la cual supone, primero, identificar el núcleo temático de la ley y, segundo, corroborar si entre la disposición demandada y dicho núcleo temático existe conexidad temática, causal, teleológica o sistemática.

116. El inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013 no se opone al principio de

unidad de materia, pues se relaciona temática, causal, teleológica y sistemáticamente con la finalidad de sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, que es el núcleo temático de la Ley 1696 de 2013, luego será declarado exequible, por el cargo de violación de la unidad de materia.

117. Sin embargo, por un error de técnica legislativa, este inciso, que fue introducido en el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, puede interpretarse como si regulara el término del periodo de cancelación de la licencia en todas las hipótesis consignadas en los numerales 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del mencionado artículo 26 y no solo en el caso de reincidencia en conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas. Esta lectura es inconstitucional, debido a que pasa por alto que la materia de la Ley 1696 de 2013 es la sanción de la conducción bajo el influjo del alcohol o de otras sustancias psicoactivas, luego es una interpretación que ignora los artículos 158 y 169 de la Constitución.

118. Para evitar esta interpretación inconstitucional de la norma, que desconoce que el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 fue introducido a través de una ley que busca sancionar exclusivamente la conducción bajo los efectos del alcohol y de otras sustancias psicoactivas, la Sala se ve en la obligación de condicionar la exequibilidad del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, que modifica el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, en el entendido de que el término de 25 años desde la cancelación de la licencia de conducción que tienen los conductores para solicitar nuevamente este documento se aplica únicamente en los casos en los que la cancelación se deriva de la configuración de la causal “[r]eincidencia 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”, consagrada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

119. Como consecuencia de esta declaratoria de exequibilidad condicionada, el cargo por transgresión de los principios de proporcionalidad e igualdad queda sin sustento. En tal virtud la Sala no se pronuncia sobre este cargo.

120. La Sala constata que, en virtud de esta exequibilidad condicionada, las causales que dan lugar a la medida de cancelación de la licencia de conducción, salvo la hipótesis

prevista en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, no cuentan con un término de tiempo claro dentro del cual los conductores puedan volver a solicitar una nueva licencia de conducción. Por esta razón, aclara que en estos casos se debe aplicar el término de tres años contemplado en el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, pues la intención del Legislador fue modificar este término por el de 25 años única y exclusivamente para el caso de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo los efectos de drogas alucinógenas, lo que significa que el periodo de tres años sigue vigente para el resto de causales que provocan la cancelación de la licencia de conducción.

Sin embargo, la Sala exhortará al Congreso de la República para que regule la materia en relación con los numerales 1°, 2°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 para ajustarlos a una buena técnica legislativa. Con respecto al numeral 3°, que dispone la cancelación de la licencia por muerte del titular, no hay ningún problema, puesto que es imposible que una persona que falleció pueda volver a solicitar una nueva licencia de conducción, razón por la cual este numeral no se incluirá en el exhorto.

121. La Sala considera que en este caso su decisión no debe tener efectos retroactivos, pues los actos administrativos que hayan decidido la cancelación de licencias de conducción por 25 años por causales distintas a la hipótesis de reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, contemplada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, pierden ejecutoriedad una vez proferida esta sentencia, ya que desaparece su fundamento de derecho, tal como lo dispone el numeral 2° del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los numerales 1° y 2° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, por el cargo analizado.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado en esta sentencia, el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696 de 2013, el cual dispone que “Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción”, EN EL ENTENDIDO de que se aplica única y exclusivamente a la causal contemplada en el numeral 4° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, referida a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas.

Cuarto.- EXHORTAR al Congreso de la República para que, de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia, regule el término en el cual los conductores a quienes se les cancele su licencia de conducción por alguna de las causales dispuestas en los numerales 1°, 2°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 pueden volver a solicitar una nueva licencia de conducción.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente en comisión

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cuaderno 1, folios 36-43.

[2] El artículo 26 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, tiene una primera enumeración relacionada con las causales de suspensión de la licencia de conducción, que inicia en el número 1 y termina en el número 4, y una segunda enumeración relacionada con las causales de cancelación de la misma licencia, que inicia en el número 1 y termina en el número 7. Dado entonces que hay algunos números que están repetidos en el mismo artículo, la Sala se referirá a los primeros como los numerales de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 y a los segundos como los numerales de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002. Igualmente, siempre

que se mencione el artículo 26 de la Ley 769 de 2002, debe entenderse que se alude al artículo 26 de la Ley 769 de 2002 vigente, es decir, como quedó al ser modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010. Por último, el lector debe ser cuidadoso porque las normas demandadas hablan de suspensión y de cancelación de la licencia de conducción, que son dos fenómenos distintos pero que una lectura desprevenida podría equipararlos.

[3] Cuaderno 1, folios 68-71.

[4] Por un error de publicación de la norma, en el párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 se dice que fue “modificado por el artículo 2° de la Ley 1696 de 2013” y no por el artículo 3° de la misma normativa que es el que en realidad lo modifica. Sin embargo, el mismo error no se encuentra al consultar la Ley 1696 de 2013 en la Gaceta del Congreso 15 del 7 de febrero de 2014, en la cual se publicó el texto de la ley tal como fue sancionado por el Presidente de la República.

[5] Cuaderno 1, folio 12.

[6] Ibidem.

[7] Cuaderno 1, folio 18.

[8] Ibidem.

[9] Ibidem.

[10] Ibidem.

[11] Cuaderno 1, folio 19.

[12] Ibidem.

[13] Cuaderno 1, folio 20.

[14] Ibidem.

[15] Cuaderno 1, folio 23.

[16] Cuaderno 1, folio 21.

[17] Cuaderno 1, folio 24.

[18] Cuaderno 1, folio 26.

[19] Cuaderno 1, folio 55.

[20] Cuaderno 1, folio 59.

[21] Cuaderno 1, folio 59.

[22] Ibidem.

[23] Cuaderno 1, folio 60.

[24] Ibidem.

[25] Cuaderno 1, folio 61.

[26] Cuaderno 1, folios 61-62.

[27] Cuaderno 1, folio 62.

[28] Cuaderno 1, folio 63.

[30] Cuaderno 1, folio 64.

[31] Cuaderno 1, folio 65.

[32] Cuaderno 1, folio 66.

[33] Escrito presentado por Ángela Esperanza Quintana Cabeza, apoderada del Ministerio de Transporte. Cuaderno 2, folios 292-305.

[34] Cuaderno 2, folio 298.

[35] Cuaderno 2, folio 299.

[36] Cuaderno 2, folio 301.

[37] Cuaderno 2, folio 303.

[38] Cuaderno 2, folio 304.

[39] Cuaderno 1, folios 127-130.

[40] Cuaderno 1, folio 127.

[41] Cuaderno 1, folio 128.

[42] Cuaderno 1, folio 129.

[43] Escrito presentado por Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Helton David Gutiérrez González, actuando como miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre. Cuaderno 1, folios 131-143.

[44] Cuaderno 1, folio 135.

[45] Ibidem.

[46] Cuaderno 1, folio 136.

[47] Ibidem.

[48] Cuaderno 1, folio 138.

[49] Ibidem.

[50] Cuaderno 1, folio 139.

[51] Ibidem.

[52] Ibidem.

[53] Cuaderno 1, folio 141.

[54] Cuaderno 1, folio 142.

[55] Escrito presentado por Camila Zuluaga Hoyos, María Paula Angarita, María Paula Ramos

y Valery Fierro Zambrano, actuando como miembros del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario. Cuaderno 1, folios 144-157.

[56] Cuaderno 1, folio 146.

[57] Cuaderno 1, folio 147.

[58] Cuaderno 1, folio 149.

[59] Cuaderno 1, folios 152-153.

[60] Cuaderno 1, folios 158-159.

[61] Cuaderno 1, folio 158.

[62] Ibidem.

[63] Cuaderno 1, folios 160-161.

[64] Cuaderno 1, folio 160.

[65] Ibidem.

[66] Escrito presentado por Cecile Laurence Novión, actuando como apoderada general de Beat Ride App Colombia Ltda. Cuaderno 1, folios 163-167.

[67] Cuaderno 1, folio 165.

[68] Ibidem.

[69] Cuaderno 1, folios 166-167.

[70] Cuaderno 1, folio 167.

[72] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[73] Cuaderno 1, folio 199.

[74] Cuaderno 1, folio 209.

[75] Cuaderno 1, folio 212.

[76] Cuaderno 1, folio 217.

[77] Cuaderno 2, folios 232-234.

[78] Cuaderno 2, folio 232.

[79] Cuaderno 2, folio 233.

[80] Ibidem.

[81] Escrito presentado por el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo. Cuaderno 2, folios 236-245.

[82] Cuaderno 2, folio 241.

[83] Cuaderno 2, folio 243.

[84] Cuaderno 2, folio 245.

[85] Cuaderno 2, folios 246-248.

[86] Cuaderno 2, folio 246.

[87] Cuaderno 2, folio 247.

[88] Ibidem.

[89] Escrito presentado por Felipe Mutis Téllez, en calidad de apoderado especial de Uber Colombia S.A.S. Cuaderno 2, folios 249-284.

[90] Escrito presentado por Jessika María Alexandra Puerto Sosa, Laura Alejandra Mora Rendón y Sergio Severiche Velásquez, miembros de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana. Cuaderno 2, folios 286-291.

[91] Cuaderno 2, folio 287.

[92] Cuaderno 2, folio 289.

[93] Ibidem.

[94] Ibidem.

[95] Cuaderno 2, folios 289-290.

[96] Cuaderno 2, folios 312-314.

[97] Cuaderno 2, folio 312.

[98] Cuaderno 2, folio 321.

[99] Cuaderno 2, folio 322.

[100] Cuaderno 2, folio 324.

[101] Ibidem.

[102] Cuaderno 2, folio 326.

[103] Ibidem.

[104] Cuaderno 2, folio 322.

[105] “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

[106] Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y Sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[107] Cuaderno 1, folio 19.

[108] Cuaderno 1, folio 18.

[109] Ibidem.

[110] Ibidem.

[111] “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” (subrayas fuera del texto original).

[112] El siguiente era el párrafo antes de la modificación introducida 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 período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella. // La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código Contencioso Administrativo. // Transcurridos tres años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción”.

[113] Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-644 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-155 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-525 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda.

[114] Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-018 de 1996 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-006 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

[115] Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-091 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa y C-368 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[116] Al respecto, pueden consultarse la Sentencias C-699 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos y C-242 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

[117] Esta distinción entre principio de mera legalidad y principio de estricta legalidad se

puede encontrar, por ejemplo, en la Sentencia C-091 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa, en la que se estudió la constitucionalidad del delito penal de hostigamiento que había sido demandado por su supuesta indeterminación.

[118] En relación con el principio de estricta legalidad en materia penal, pueden consultarse las Sentencias C-091 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa y C-368 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos. En relación con el principio de estricta legalidad en materia de derecho administrativo sancionatorio, pueden consultarse las Sentencias C-699 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos y C-242 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

[120] Kelsen, Hans. El Derecho como técnica social específica (1941). En Kelsen, Hans. ¿Qué es justicia? Traducción y estudio preliminar de Albert Calsamiglia. Barcelona: Ariel S.A., 1991, p. 161.

[121] Sentencia C-710 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño. La demanda estudiada en esta sentencia acusaba de inconstitucional una norma que indicaba que el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales podían imponer ciertas sanciones y medidas preventivas siguiendo el procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984. Según la demanda, la remisión a un decreto reglamentario violaba el principio de legalidad, pues era el Legislador, no el Presidente, la autoridad que debió establecer las reglas que debían seguirse para la investigación y aplicación de sanciones y medidas preventivas. Para resolver esta acusación, la Corte se preguntó por el significado de la palabra ley en la frase “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes” que bien podría referirse a ley en sentido formal como emanada del Congreso o a ley como ordenamiento jurídico y decidió que alude a ley como ordenamiento jurídico. Por esta razón, consideró exequible la norma demandada.

[122] Sentencia C-851 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo. Esta providencia revisó una norma que facultaba a la Dirección Nacional de Derechos de Autor para inscribir, o de ser el caso, negar la inscripción de los miembros del Consejo Directivo, de los integrantes del Comité de Vigilancia, del Gerente, del Secretario, del Tesorero y del Revisor Fiscal de las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos. La expresión “o de ser el caso” fue demandada por violar el principio de legalidad al establecer una facultad indefinida para negar la inscripción, sin señalar causales específicas que la

fundamentaran. La disposición fue declarada ajustada a la Constitución, debido a la existencia de otra norma que definía en qué eventos se podía negar la inscripción.

[123] “ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

[124] “ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

[125] El artículo 6° superior prescribe que “[l]os particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Asimismo, el artículo 122 constitucional señala que “[n]o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley”. Pues bien, la expresión leyes en este contexto no puede ser entendida como ley en sentido formal y material, es decir, como fruto de la actividad del Congreso, como sí sucede con otras normas de la Constitución que, cuando aluden a la palabra ley, establecen una reserva de ley. En este punto es fundamental recordar la precitada Sentencia C-710 de 2001, en la cual la Corte expuso el siguiente argumento para concluir que el vocablo leyes no se refiere solo a normas expedidas por el Legislador: “En la Constitución encontramos menciones de la voz ley que no pueden reducirse a la cláusula de competencia porque si no cómo entender la afirmación del artículo 13 cuando se prescribe que toda persona nace libre e igual ante la ley. ¿Es posible entender que sólo la igualdad se exige de la ley producida por el legislador? O lo previsto en el artículo 6º Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por la omisión y extralimitación de sus funciones. ¿Se infiere correctamente que sólo se es responsable por la infracción a las leyes emitidas por el legislador? O la prescripción hecha por el artículo 4º inciso 2 Es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes. ¿Se refiere sólo a las leyes proferidas por el legislador? Desde luego que no es esa la intención del Constituyente”.

[126] M.P. Diana Fajardo Rivera.

[127] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[128] Kelsen, Hans. General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949, pp. 60-61.

[129] M.P. Diana Fajardo Rivera.

[130] M.P. Catalina Botero Marino.

[131] Citado por Rehbindler, Manfred. Las funciones sociales del derecho (1981). Revista chilena de derecho, 8, 1-6, p. 129.

[132] De forma similar, la Corte Constitucional interpretó que el medio de policía de retención transitoria, regulado en el artículo 207 del Decreto 1355 de 1970, era constitucional si no configuraba una sanción sino una medida preventiva de protección, a pesar de suponer una restricción de la libertad en contra de la voluntad del sujeto sobre quien recaía dicho medio de policía. Así, este Tribunal señaló en Sentencia C-199 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara que la retención transitoria aplicada a quien deambulaba en estado de embriaguez y a quien por estado de grave excitación pudiera cometer inminente infracción a la ley penal, causales dispuestas en los numerales 2° y 3° del artículo 207 del Decreto 1355 de 1970, era una medida correccional que tenía una finalidad legítima, al pretender proteger la vida y la integridad personal de terceras personas y de la misma persona sobre quien recaía este medio de policía, teniendo en cuenta que “el consumo de alcohol, y los estados de intensas emociones, en un elevado número de personas, ‘ocasionan el relajamiento de lazos inhibitorios y la consiguiente exteriorización de actitudes violentas’”. En concreto, la Corte dijo que la retención transitoria tiene “una finalidad legítima, pues pretende salvaguardar valores constitucionales como la vida o la integridad personal. Es evidente, que una persona en un estado momentáneo de debilidad, puede llegar a afectar intereses de terceros que ella misma estima valiosos cuando se encuentra en pleno uso de sus facultades; porque es un hecho ineludible, que el consumo de alcohol, y los estados de intensas emociones, en un elevado número de personas, ‘ocasionan el relajamiento de lazos inhibitorios y la consiguiente exteriorización de actitudes violentas’”. A lo anterior agregó que “esta medida también protege al sujeto sobre el cual recae, porque en un estado transitorio de incompetencia para tomar decisiones libres, puede él mismo atentar contra su vida o su salud, o provocar a otros para que lo hagan”.

[133] Al respecto, puede verse, por ejemplo, la Sentencia C-084 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa, en la cual la Corte observó que, “si bien el tipo de omisión de control en el sector salud no contiene en sí mismo la totalidad de las definiciones de los elementos normativos del tipo, el contenido de la expresión ‘corrupción’ se encuentra tanto en la misma Ley 1474 de 2011, como en otras normas de carácter legal que han definido actos de corrupción”. En esta línea de argumentación, la Corte declaró la exequibilidad del tipo penal en blanco omisión de control en el sector de la salud que había sido demandado por presuntamente quebrantar el principio de legalidad al por no precisar ni definir lo que se entiende por corrupción, que era un elemento del tipo.

[134] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[135] Cuaderno 2, folio 301.

[136] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En esta ocasión, la Corte declaró la inconstitucionalidad de dos normas contenidas en la Ley 1393 de 2010 por encontrar que ellas regulaban aspectos que no guardaban ninguna relación de conexidad con el financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, que era el núcleo temático de la mencionada ley.

[137] M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta sentencia se declaró la exequibilidad de una norma que había sido demandada por violar el principio de unidad de materia. Sin embargo, la Corte juzgó que, dado que la materia de la Ley 446 de 1998 era la descongestión de despachos judiciales, “extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para que, también en ejercicio excepcional de funciones judiciales, no sólo conociera de los asuntos por competencia desleal sino también de los incidentes de liquidación de perjuicios posteriores a ellos” no infringía el principio de unidad de materia.

[138] Acerca de esto, la Sentencia C-230 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil advirtió que el principio de unidad de materia “trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. Así, bien sea desde el proyecto original o en modificaciones posteriores, pueden incorporarse normas que no tienen relación con la materia propia del proyecto, que pasan por consiguiente desapercibidas, sin que sobre las

mismas se presente discusión alguna y sin que, con frecuencia, exista conciencia sobre su verdadero alcance. El debate en ese evento no sería transparente, defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia”.

[139] Rousseau, Jean-Jacques. (1762). El contrato social o principios de derecho político. Bogotá: Libros Hidalgo, 2010, p. 18.

[140] Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta providencia declaró la constitucionalidad de normas del reglamento del Congreso (Ley 5° de 1992) que se ocupaban de aspectos concretos de la función electoral de este organismo, dado que, “por corresponder a una actividad ordinariamente desplegada por este, son susceptibles de ser tratados en la norma que adopta el reglamento cuyo objeto -como ley orgánica- justamente es regular la actividad legislativa”.

[141] Ibidem.

[142] Sentencia C-400 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia se concluyó que era constitucional que una norma que facultaba al Fondo Agropecuario de Garantías para otorgar garantía a los proyectos agropecuarios estuviese incluida en una ley que, como ella, estaba dirigida a “generar una ‘reactivación económica’, que a su vez contribuyera a solucionar el problema estructural de las finanzas públicas”.

[143] La Sentencia C-531 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, a pesar de que reconoce que la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, recoge los argumentos por los cuales la violación de este mandato constitucional podría ser considerada, en principio, un vicio formal: “Podría pensarse que se trata de un vicio formal pues parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurriría porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta, o hubiese sido expedido por una autoridad a quien no correspondía hacerlo, sino únicamente porque habría sido incluido en un proyecto de ley con una temática totalmente diversa a la suya. Por consiguiente, ese contenido normativo

podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal”.

[144] Según el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución, “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”.

[145] Esta idea fue explicada por la Corte en Sentencia C-531 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta ocasión, la Corte declaró inconstitucional, por desconocimiento de la unidad de materia, una norma que ordenaba un ajuste a las pensiones de jubilación del sector público nacional incluida en una ley cuya materia era tributaria. Allí la Corte afirmó que “una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución”.

[146] Para la Corte, “resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley, pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el

desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”. Sentencia C-501 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[147] Sentencia C-400 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[148] Ibidem.

[149] Ibidem.

[150] Ibidem.

[151] Gaceta del Congreso 749 de 2013, p. 6.

[152] Ibidem, pp. 6-8.

[153] Gaceta del Congreso 973 de 2013, p. 5.

[154] Gaceta del Congreso 1029 de 2013, p. 13.

[155] Gaceta del Congreso 1032 de 2013, p. 5.

[157] Este era el texto del párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 antes de ser modificado por el artículo 3° de la Ley 1696 de 2013: “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 período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella. // La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código Contencioso Administrativo. // Transcurridos tres años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción”.

[158] Gaceta del Congreso 973 de 2013, p. 7.

[159] Gaceta del Congreso 81 de 2014, p. 15.

[160] Gaceta del Congreso 1029 de 2013, p. 13.

[161] Gaceta del Congreso 1032 de 2013, p. 5.

[162] “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 período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella. // La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código Contencioso Administrativo. // Transcurridos tres años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción” (subrayas fuera del texto original).

[163] “ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia”.

[164] Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00166-01. 3 de abril de 2014.

[165] Ibidem.