



**Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.**

---

HONORABLES MAGISTRADOS

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

E. S. D.

MAGISTRADA PONENTE	<b>GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO</b>
<b>REFERENCIA</b>	EXPEDIENTE NÚMERO <b>D-13073</b> . DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 769 DE 2002, ARTÍCULO 26 (PARCIAL) Y LEY 1696 DE 2013, ARTÍCULO 3
ACTOR	<b>GUILLERMO OTÁLORA LOZANO</b>
ASUNTO	INTERVENCIÓN CIUDADANA - DECRETO 2067 DE 1991 ARTICULO 7.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá** y **HELTON DAVID GUTIERREZ GONZALEZ**, actuando como ciudadano y **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, nos permitimos dentro del término legal fijado en el Auto del 04 de marzo de 2019 y, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, presentar la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

## Ley 769 de 2002

(6 de julio)

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

### PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

**ARTÍCULO 26. CAUSALES DE SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN.** La licencia de conducción se suspenderá:

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

2. Por decisión judicial.

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

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

La licencia de conducción se cancelará:

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

2. Por decisión judicial.

3. Por muerte del titular. La Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a reportar a los sistemas creados por los artículos 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.

competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

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

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

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

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

## **Ley 1696 de 2002**

**(diciembre 19)**

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

### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**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

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.**

## **2. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD-**

El demandante afirma que los artículos 26 parcial (numerales 1°, 2° y 4° parte inicial y los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte) y 3° parcial (parágrafo final) de las leyes 796 de 2002 y 1696 de 2013, respectivamente, violan el derecho a la igualdad (Const., 1991, art. 13), debido proceso (Const., 1991, art. 29) y el principio de unidad de materia legislativa (Const., 1991, art. 158), como sustento y argumento del concepto de la violación, manifiesta: (i) para la vulneración del debido proceso estima violado el precepto constitucional por no estimarse en el artículo 26 de la Ley 769/02 los mínimos y máximos frente a las la suspensión de la licencia, ni las circunstancias de agravación o atenuación para dosificar la sanción, (ii) la violación de la unidad de materia respecto de la Ley 1696 de 2013 al aumentar a 25 años, la cancelación de la licencia en los casos contemplados en el artículo 26 de la Ley 769/02 y no solo para el caso de reincidencia en embriaguez, que es el supuesto que tiene conexidad con la materia de la Ley 1696/13 y, finalmente, (iii) por violación a la igualdad y proporcionalidad al establecer una sanción extrema de cancelación por el término de 25 años a las situaciones previstas concretamente en la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769/02 en referencia a los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7°.

## **3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE**

### **3.1. Sobre el cargo de inconstitucionalidad referente a la violación del principio de legalidad por indeterminación de la sanción de suspensión-**

### **3.1.1. En cuanto a la constitucionalidad del numeral 1° de la parte primera del artículo 26 de la Ley 769 de 2002-**

El numeral 1° de la disposición acusada alude a la suspensión de la licencia bajo los parámetros de una decisión médica o examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por un centro de conductores legalmente habilitado, nótese que en este caso la norma no ofrece duda razonable sobre su constitucionalidad, en la medida, que es el mismo legislador en uso de su facultad de libertad configurativa en materia de derecho sancionador, quien autoriza que el término de la suspensión aplicar sea correlativo con la incapacidad por decisión médica o el examen de aptitud.

Esto es, siendo la imposibilidad para conducir de carácter transitoria, el término de suspensión de la licencia no podrá ser mayor 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.

Nótese entonces, que es el legislador quien 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.

En el mismo numeral nada se dice cuando la imposibilidad física, mental o de coordinación, no es transitoria, sino definitiva, deberá entenderse, como se desarrolla en la parte segunda del artículo demandado, que la imposibilidad permanente de conducir debe ir relacionada con la cancelación de su licencia de conducción.

Por último podría decirse, como se argumenta en otro aparte de la demanda, que a la persona a quien se le ha suspendido la licencia de conducción por razón del numeral 1° del artículo demandado no tiene opción de conocer el término de su suspensión, es menester reiterar, que el término de suspensión quedará enmarcado en el criterio de razonabilidad médica aplicada por el dictamen o estudio que se le haga al infractor,

supuesto de hecho de la suspensión de la licencia y si es del caso, levantar de antemano el término inicialmente establecido de la suspensión.

El argumento expuesto, también posee un claro lineamiento axiológico, en el sentido que este tipo de sanciones tienen como objetivo la salvaguarda de intereses superiores, tales como, la seguridad de transeúntes, peatones, ciclistas, conductores y todos aquellos que pudiesen encontrarse en latente riesgo frente a un conductor imposibilitado médica, física y de coordinación.

### **3.1.2. En cuanto a la constitucionalidad del numeral 2° de la parte primera del artículo 26 de la Ley 769 de 2002-**

Bajo similares argumentos, considera el observatorio de Intervención Ciudadana que el artículo 26.2 debe ser declarado exequible por cuanto el legislador remite a los términos de la decisión judicial, el término de suspensión de la licencia, luego, cualquier eventual desacuerdo con esa disposición, deberá acudir a los mecanismos de control de la decisión judicial sobre los criterios de graduación o dosificación de la suspensión.

En el caso de este segundo numeral, emerge con meridiana claridad que el término de suspensión una vez determinado por la autoridad judicial, a la entidad de tránsito sólo le es dable aplicar o ejecutar el contenido de la decisión jurisdiccional, no existiendo dentro del margen de sus responsabilidades o facultades cambiar o alterar el contenido temporal de la misma, se reitera en este caso, el legislador conmina a aplicar de forma directa el contenido de la decisión judicial en cuanto al término de suspensión se refiere.

### **3.1.3. En cuanto a la constitucionalidad del numeral 4° de la parte primera del artículo 26 de la Ley 769 de 2002-**

No sucede lo mismo, cuando la sanción de suspensión se hace sobre la causal de prestar servicio público de transporte con vehículos particulares a la cual refiere el numeral 4° de la parte primera del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

En este escenario, el conductor/ciudadano que por alguna razón presta un servicio público de transporte en vehículo particular, queda en un grado de indeterminación, inseguridad e incertidumbre jurídica sobre las condiciones sancionatorias a las que se ve expuesto, cuando contraviene las normas de tránsito sobre el ejercicio de transporte público de carácter ilegal, ello lo ubica en un estatus o déficit de protección a sus garantías al debido proceso en su núcleo esencial del principio de legalidad de la falta y la sanción en materia de derecho sancionador.

Lo anterior ha propiciado que este tipo de sanciones sean aplicadas a la mera discrecionalidad de la administración, lo que sin duda podría ser excepcionalmente admisible, empero, si el criterio para imponer los mínimos y máximos en cuanto a la suspensión de la licencia por la infracción del numeral 4°, ha de tenerse en cuenta que la decisión discrecionalidad debe ajustarse a los criterios normativos establecido por el legislador en el artículo 44 de la Ley 1437/11<sup>1</sup>.

Con independencia de lo expuesto, lo cierto es que la norma, esto es, el código de tránsito, no autoriza expresamente a la autoridad para ejercer la función integrativa de los elementos de ponderación o dosificación de la sanción de suspensión en cuanto al numeral 4° de la primera parte se refiere.

Por ello, la norma acusada en cuanto al cargo de inconstitucionalidad deprecado por el demandante debe, a juicio del Observatorio de Intervención Ciudadana, ser declarada **inexequible** por violación al principio de legalidad de la falta, la sanción y determinación de los criterios de ponderación en la aplicación de las mismas, sin que se proponga ninguna modulación en especial, más allá de un **exhorto** para que ese tipo de situaciones no queden en un marco de desregulación normativa sancionatoria.

### 3.2. **Sobre el cargo de inconstitucionalidad referente a la ausencia de unidad de materia-**

Para el observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre, la disposición inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/2013 debe ser declarada exequible

Sin perjuicio de las interpretaciones razonables que se exponen por parte del demandante y que son resultado de confrontar la disposición normativa con escenarios fácticos plausibles y que tienen cotejo en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° del artículo 26 de la Ley 769/02, no quiere ello significar que la proposición normativa vulnera la norma constitucional al afectar los principios de unidad de materia que rigen en el proceso de construcción legislativa.

Tal como lo expone y orienta con gran precisión el demandante, la vocación finalista de la norma acusada -inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/2013- direcciona hacia la prevención y sanción de conductas e infracciones por conducir en estado de embriaguez.

Por ende, no resulta en principio reprochable la norma *per se*, lo que genera dudas sobre su constitucionalidad es 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 769/02) desde la impronta originalista de la disposición.

Por ende, el problema de constitucionalidad se traslada al campo de la interpretación, así, la justicia constitucional para preservar la eficacia normativa de la disposición, debe orientar al operador para que el ámbito temporal descrito en el inciso demandado sea aplicable únicamente a la cancelación de la licencia de conducción por reincidencia en estado de embriaguez, tal como lo solicita de forma subsidiaria el demandante.

**3.3. Sobre el cargo de inconstitucionalidad referente a la violación de la igualdad y proporcionalidad al establecer una sanción de cancelación por el término de 25 años a las situaciones previstas en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769/02 y el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/13-**

Para el observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre, las disposiciones contenidas en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la parte segunda de la Ley 769/02 y



margen temporal para solicitar una nueva licencia el término de tres años según el contenido del artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, que sería objeto de aplicar la tesis de reviviscencia, como pasa a explicarse a continuación:

### **3.3.1. La constitucionalidad de los numerales 1°, 2°, 3°, de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769/02-**

En primer término, las causales descritas en los numerales 1°, 2° y 3° de la parte segunda de la Ley 769 de 2002, considera respetuosamente el Observatorio de Intervención Ciudadana que deben ser declaradas exequibles en cuanto a los cargos propuestos, dado que, como se ha explicado a lo largo de esta intervención en el caso de la cancelación por razón de la imposibilidad permanente física o mental para conducir tendrá un margen temporal definido por el médico o centro de reconocimiento acreditado legalmente (numeral 1°).

En cuanto a la causal de cancelación por decisión judicial, como se indicó, es la misma orden del juez la que determina el parámetro de la cancelación (numeral 2°), por último, en la causal de muerte del titular (numeral 3°), 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.

### **3.3.2. La constitucionalidad del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/13-**

En segundo término, tal como se expuso en la respetuosa consideración del Observatorio de Intervención ciudadana de la Universidad Libre en el cargo segundo de la demanda de la referencia, ha de considerarse que el juicio de igualdad y proporcionalidad propuesto en el libelo de la demanda no está llamado a ser el camino idóneo para analizar la disposición del párrafo final del artículo 3° de la Ley 1696/13 y su relación con los numerales demandados de la parte segunda del artículo 26 de la Ley 769 de 2002.

dudas razonables de constitucionalidad sobre la norma, es el criterio de aplicación o extensión de ese ámbito temporal de la sanción a situaciones no previstas por el legislador como objeto de esa política sancionatoria.

Por ello el asunto de constitucionalidad se contrae al margen hermenéutico que se utilice al momento de imponer la sanción, a manera de ejemplo en la ciudad de Bogotá según cifras oficiales de la secretaría de movilidad desde el año 2016 hasta el 2018 se han suspendido más de 6.408 licencias por prestar servicio ilegal de transporte, suspensión que se aplica en un término de seis (06) meses y cancelación por veinticinco (25) años en caso de reincidencia<sup>2</sup>.

Lo anterior denota que basada en la interpretación de la norma por parte del operador se están gestando sendas arbitrariedades que distan ostensiblemente del marco hermenéutico razonable que dispuso el legislador sobre la norma acusada, por lo que el remedio propuesto subsidiariamente y en virtud de las atribuciones de modulación de efectos sobre los fallos que este alto tribunal ha utilizado en la modalidad interpretativa, declare la exequibilidad del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/13 demandada siempre cuando se entienda que la cancelación de la licencia y la una nueva solicitud después de veinticinco (25) años sólo aplica para la conducción en estado de embriaguez.

### **3.3.3. La constitucionalidad de los numerales 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769/02-**

Resuelto lo anterior, queda en tercer término responder, ¿Cuántos años han de transcurrir desde la cancelación, cuando una persona es sorprendida conduciendo con una licencia suspendida, reincidiendo en prestar servicio público de transporte en vehículo particular o con una licencia obtenida con medios fraudulentos y la posibilidad de solicitar una nueva licencia de conducción? (numerales 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769/02).

Ciertamente aplicar el mismo criterio en la reincidencia por embriaguez, esto es, la

Así, frente a este marco de desigualdad de los infractores que se ubiquen en las situaciones descritas en los numerales 5°, 6° y 7° de la parte segunda de artículo 26 de la Ley 769 de 2002, debe plantearse una solución constitucionalmente válida a efectos de salvaguardar el orden jurídico constitucional en garantía de los derechos de las personas que puedan ver como sus expectativas de recuperar su acreditación para conducir, desaparecen por diferirse en una escala temporalmente excesiva.

En este caso particular el Observatorio de Intervención Ciudadana se permite plantear la siguiente solución, (i) por un lado, que se declare para el caso de los numerales 5°, 6° y 7° de la parte segunda del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, la norma del inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/13 no aplica, o lo que es lo mismo, su aplicación frente a esas situaciones resulta inconstitucional por violación al principio de igualdad y proporcionalidad.

Ahora bien, la anterior declaración genera un vacío de regulación por la ausencia de un criterio temporal sobre el que opere la cancelación y posibilidad de solicitar una nueva licencia, a partir de esas situación, se propone (ii) aplicar la tesis de reviviscencia<sup>3</sup> de la norma contenida en la Ley 1383 de 2010, que fue modificada en su momento por aquella que en el presente juicio, resultaría afectada por el fallo de constitucionalidad adoptarse (inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/13, para el

---

<sup>3</sup> La jurisprudencia ha sintetizado las diferentes posturas jurisprudenciales señaladas por la Corte en relación con la reincorporación o reviviscencia de las normas derogadas por disposiciones que se declararon inexecutable. De esta manera, ha puesto de relieve las siguientes reglas (Sentencia C-402 de 2010, reiterada en Sentencia C-286/14):

(i) La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por mandatos que fueron declarados inexecutable hace parte del ordenamiento jurídico nacional, desde mucho antes de la Constitución de 1991, como parte de la discusión por los efectos jurídicos de las sentencias hacia el pasado *-ex tunc-* o hacia el futuro *-ex nunc-* y la salvaguarda de la seguridad jurídica.

(ii) La reviviscencia de normas se ha presentado igualmente como solución a los problemas que plantea el vacío jurídico creado por la derogación de normas que regulan, sobretodo de manera integral, una determinada materia, conllevando igualmente problemas de seguridad jurídica.

(iii) En los primeros pronunciamientos se asumió la postura de una reviviscencia automática de las normas derogadas por las declaratorias de inexecutable de aquellas que las reemplazaron, pero con posterioridad, se fijaron algunas condiciones para que se aplicara esta figura jurídica, como que se presentaran los argumentos para la necesidad de reincorporación, por razones de (a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de

caso de los numerales 5°, 6° y 7° de la parte segunda de artículo 26 de la Ley 769 de 2002).

En consecuencia, cuando los infractores incurran en las causales de cancelación referidas en los numerales antes mencionados, existe la posibilidad de solicitar una nueva licencia al cabo de tres (03) años<sup>4</sup>, apelando a la disposición normativa de la parte final del artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, se reitera, aplicando la tesis de reviviscencia.

#### **4. CONCLUSIÓN-**

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera respecto de la demanda presentada por el ciudadano GUILLERMO OTÁLORA LOZANO, lo siguiente:

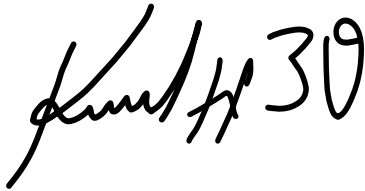
- 4.1. En lo referente al primer cargo de inconstitucionalidad, esto es, la violación del principio de legalidad por indeterminación de la sanción de suspensión, las disposiciones de la primera parte del artículo 26 del Código Nacional de Tránsito deben ser declaradas exequibles los numerales 1° y 2° e inexecutable el numeral 4°.
- 4.2. En cuanto al cargo de inconstitucionalidad referente a la ausencia de unidad de materia, la disposición contenida en el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/2013 este debe ser declarado executable condicionadamente.
- 4.3. Por último, sobre el tercer cargo de inconstitucionalidad referente a la violación de la igualdad y proporcionalidad al establecerse una sanción de cancelación por el término de 25 años a las situaciones previstas en los numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la segunda parte del artículo 26 de la ley 769/02 y el inciso final del artículo 3° de la ley 1696/13, las disposiciones contenidas en los numerales 1°, 2° y 3° de la parte segunda Ley 769 de

---

<sup>4</sup> **Lev 1383 de 2010. ARTÍCULO 7o.** El artículo 26 de la Lev 769 de 2002, quedará así:

2002 deben ser declaradas exequibles, en cuanto al inciso final del artículo 3° de la ley 1696/13, este debe ser declarado exequible condicionadamente y los numerales 5° 6° y 7° deben ser declarados exequibles bajo una condición que no le aplique el inciso final del artículo 3° de la Ley 1696/13 y en su lugar se opte por tener como margen temporal para solicitar una nueva licencia el término de tres años según el contenido del artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, que sería objeto de aplicar la tesis de reviviscencia.

De los H. Magistrados, Atentamente.



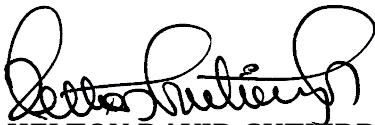
**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

Calle 8 no. 5 - 80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)



**HELTON DAVID GUTIÉRREZ GONZALEZ**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional.**

**Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá.**

C.C no. 72.291.575 de Barranquilla

T.P. no. 159.284 del C. S. de la J.

Cel. 3013539926

Correo: [heltonguti@hotmail.com](mailto:heltonguti@hotmail.com)