

**SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO – USTA  
BOGOTÁ**

LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS SANCIONES  
INTRODUCIDAS EN LA LEY 1696 DE 2013

Presentado por

MARITZA GÓMEZ CAICEDO  
HANS JOACHIM WALDMANN GAMBOA

## **1. Título**

LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS SANCIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY  
1696 DE 2013

## **2. Tema de Investigación**

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY DE EMBRIAGUEZ EN  
COLOMBIA

## **3. Resumen**

El flagelo de la irresponsabilidad de los conductores ebrios, vino a tener un coto con la expedición de la Ley 1696 de 2013, con la cual se generó una serie de medidas coercitivas tanto del ámbito penal como del administrativo en lo que tiene que ver con sanciones y multas; que permitió a las autoridades tener más herramientas para poder imponer los diferentes correctivos que dispuso dicha norma.

En efecto, la norma ha tenido una aceptación y por ende una importante observancia a nivel social, pues desde su entrada en vigencia la reducción en la accidentalidad y las muertes ocasionadas por esa conducta, han presentado una significativa reducción que ha permitido garantizar el respeto a la vida de muchos Colombianos; sin embargo, pese a que la norma consagra unas multas de alto impacto en la economía de quienes cometen esa especial infracción de tránsito, no ha sido acatada por todas las personas y aunque la reducción de conductores ebrios ha sido considerable, aún existe un bajo número de infractores que opaca las bondades de esa norma.

Desde esa óptica, este trabajo tiene como objetivo analizar si en efecto la incorporación de esas medidas coercitivas han sido eficaces para reducir la muerte y lesiones de personas involucradas en accidentes de tránsito ocasionados por conductores que presentan algún grado de embriaguez, incluyendo el denominado grado cero creado justamente por la norma bajo análisis.

## **4. Problema de Investigación y su Planteamiento**

### **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La conducción bajo el influjo de bebidas alcohólicas y sustancias alucinógenas, genera un riesgo socialmente inadmisibles, y para intentar mitigar ese comportamiento se han tomado medidas educativas, de salud pública y de

carácter sancionatorio. Sin embargo, ante el amplio esfuerzo de transformar la cultura de conducir en estado de embriaguez, se evidencia la obstinación de miles de colombianos que continúan lesionando los derechos y bienes tutelados por esta norma.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con la expedición de la Ley 1696 de 2013 se adoptaron sanciones administrativas más rígidas con el fin de disminuir en Colombia las muertes y lesiones en personas a causa de siniestros viales ocasionados por quienes deciden conducir en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias sicotrópicas. No obstante, las sanciones administrativas y penales introducidas con esta Ley no ignoran el carácter preventivo que trae la sanción en sí misma con el fin de atacar la causa, es decir: conducir bajo los efectos ya mencionados, bajo la premisa de que más vale prevenir que tener que castigar su ocurrencia, siendo de gran interés entonces revisar la reacción que ha tenido esta normativa en el ámbito de nuestra realidad social.

Entonces, para esta investigación se tendrá como base la Ley 1696 de 2013, y haremos los siguientes cuestionamientos: ¿La aplicación de esta norma ha sido eficaz en la transformación de la cultura de conducir en estado de embriaguez? ¿Las medidas administrativas de carácter sancionatorio son eficaces para evitar y corregir su ocurrencia o se hace necesario adoptar medidas sancionatorias de mayor nivel que las administrativas?

### **5. Objetivos Generales y específicos**

#### OBJETIVO GENERAL

- Demostrar si las sanciones administrativas consagradas en la Ley 1696 de 2013 como medidas preventivas en casos de siniestros viales ocasionados por conductores en estado de embriaguez son eficaces o no.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Analizar si la denominada Ley de embriaguez en Colombia ha cumplido con el propósito de atacar el flagelo de las personas que conducen en estado de embriaguez, disminuyendo las cifras de muertos y lesionados por esta causa con la implementación de medidas o multas económicas más drásticas.
- Analizar doctrinalmente la eficacia de la Ley 1696 de 2013.

## 6. Justificación

La presente investigación plantea la importancia de analizar un fenómeno que a diario nos afecta, cual es la conducta persistente de manejar vehículos en estado de embriaguez, así como el fortalecimiento de las instituciones que cumplen la función de implementar la política en materia de seguridad vial, recaudar y hacer cumplir las sanciones que se imponen, con el objetivo de lograr un mejoramiento de la política pública de seguridad vial en Colombia.

## 7. Estado de la cuestión

- Exposición de motivos proyecto de Ley 090 de 2013.
- La Secretaria de Movilidad (2014) en su oficio radicado No. SDM-SC- 70551 del 02 de Julio de 2014 (Respuesta dirigida a la Dra. Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara por Bogotá, donde se señaló:

¿Cuántos comparendos se han impuesto desde el 19 de diciembre de 2013 hasta la fecha por conducir en estado de embriaguez en la ciudad de Bogotá discriminadas por localidad comparados con el mismo periodo inmediatamente anterior? ¿A cuánto ascienden las multas impuestas discriminadas por esta misma causa por localidad?

<b>CANTIDAD COMPARENDOS POR EMBRIAGUEZ 19 DICIEMBRE 2013 - 27 MAYO DE 2014</b>		
<b>CANTIDAD</b>	<b>NOMBRE LOCALIDAD</b>	<b>VALOR NOMINAL</b>
117	USAQUÉN	911948300
61	CHAPINERO	372819200
36	SANTA FE	212673200
172	SAN CRISTÓBAL	1170028700
50	USME	406560000
183	TUNJUELITO	1300270800
91	BOSA	718971000
274	KENNEDY	1849559000
40	FONTIBÓN	274388300
137	ENGATIVÁ	859051600
207	SUBA	1300270700
27	BARRIOS UNIDOS	194040000
23	TEUSAQUILLO	279385600
63	LOS MÁRTIRES	499943700
144	ANTONIO NARIÑO	788638700
90	PUENTE ARANDA	763784400

6	CANDELARIA	40656000
92	RAFAEL URIBE	609125200
73	CIUDAD BOLÍVAR	511821100
62	SIN ESPECIFICAR	347026700

Fuente: SICON

<b>CANTIDAD COMPARENDOS POR EMBRIAGUEZ 19 DICIEMBRE 2012 - 27 MAYO DE 2013</b>		
<b>CANTIDAD</b>	<b>NOMBRE LOCALIDAD</b>	<b>VALOR NOMINAL</b>
235	USAQUÉN	220493600
342	CHAPINERO	306407500
233	SANTA FE	218514900
57	SAN CRISTÓBAL	53737100
44	USME	43296500
422	TUNJUELITO	378162800
155	BOSA	147057600
809	KENNEDY	745279200
292	FONTIBÓN	270043700
452	ENGATIVÁ	425983400
488	SUBA	452512300
92	BARRIOS UNIDOS	82713800
81	TEUSAQUILLO	75913000
359	LOS MÁRTIRES	328373300
283	ANTONIO NARIÑO	254395000
331	PUENTE ARANDA	314796100
7	CANDELARIA	6053300
124	RAFAEL URIBE	118935900
69	CIUDAD BOLÍVAR	66185700
385	SIN ESPECIFICAR	358576300

Fuente: SICON

La expresión “*sin especificar*”, corresponde al hecho de que el Agente de Tránsito al momento diligenciar la orden de comparendo no especificó la localidad en la cual fue impuesto.

- La misma entidad de tránsito, Movilidad (2014) en su oficio radicado No. SDM-SC- 162355 del 01 de Diciembre de 2014 (Respuesta dirigida al Congreso de la Republica de Colombia, Representante a la Cámara, Dr. Carlos Eduardo Guevara Villabón, donde se señaló:

¿Cuántas licencias de conducción se han suspendido y cuantas se han cancelado, por conducir en estado de embriaguez, desde el 19 de diciembre de 2013 hasta la fecha, discriminadas por grado de embriaguez y reincidencia que produjo la suspensión, tiempo de suspensión, discriminadas por localidad?

<b>EMBRIAGUEZ</b>						
<b>MES</b>	<b>GRADO DE EMBRIAGUEZ</b>					
	<b>O</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>NEGARSE A PRESENTAR LA PRUEBA</b>	<b>REINCIDENCIA</b>
<b>19 A 31 DIC/2013</b>	37	92	44	37	6	0
<b>ENE/2014</b>	79	313	157	150	31	0
<b>FEB/2014</b>	88	211	124	128	29	0
<b>MAR/2014</b>	43	130	100	87	26	1 - GRADO 1
<b>ABR/2014</b>	40	128	74	85	28	0
<b>MAY/2014</b>	65	193	113	82	14	1 - GRADO 1
<b>JUN/2014</b>	30	110	77	57	18	0
<b>JUL/2014</b>	36	142	74	92	22	0
<b>AGO/2014</b>	44	134	96	75	23	0
<b>SEP/2014</b>	50	144	80	86	21	0
<b>OCT/2014</b>	36	120	77	55	26	0
<b>TOTAL</b>	<b>511</b>	<b>1625</b>	<b>972</b>	<b>897</b>	<b>244</b>	<b>2</b>
<b>TIEMPO DE SANCIÓN</b>	1 AÑO	3 AÑOS	5 AÑOS	10 AÑOS	CANCELACIÓN	CANCELACIÓN

Fuente: Oficina Embriaguez – Subdirección de Contravenciones”.

- Sudarsky (2014) senador de la Republica y ponente del proyecto de Ley, en los comentarios a la Ley 1696 de 2013 dijo:

Aunque la reducción en las cifras de comparendos impuestos nos demuestra que la mayoría de ciudadanos ha comprendido el mensaje, lo ideal sería que cada vez se necesite recurrir menos a la ley como castigo o amenaza y, en su lugar, se interiorice la importancia de prevenir esta nociva conducta que ha cobrado tantas vidas. Para llegar a este escenario, debemos reforzar el **control social** y reprochar este comportamiento. (Negrillas fuera del texto).

Otro de los desafíos es fortalecer los organismos de tránsito. Estos entes cumplen la función de implementar las políticas en materia de seguridad vial, recaudar y hacer cumplir las sanciones que se imponen, pero hay organismos a nivel nacional que no cuentan con la capacidad institucional ni técnica para responder a dichas funciones.

En parte, esto explica el bajo recaudo de las multas, la debilidad de estos organismos para adelantar estos procesos antes del vencimiento de las sanciones. En este reto, la creación próxima de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, proyecto de ley del cual también soy participe, puede jugar un papel fundamental. Esta institución permitirá que esfuerzos y recursos se concentren hacia un mismo objetivo: el mejoramiento de la política pública de seguridad vial en Colombia”. p. 4.

El Italiano Bobbio, (1987) en una de sus obras cumbre dijo: “Gran parte de la cohesión del grupo social se debe a la uniformidad de comportamientos, provocada por la presencia de normas con sanción externa, esto es, de normas cuya ejecución está garantizada por diversas respuesta, más o menos enérgicas, que el grupo social da en caso de violación. Se dice que la reacción del grupo a la violación de las normas garantiza la compactibilidad y es uno de los medios más eficaces de control social” p. 109.

- Por su parte, el autor, Miguel Reale, (1979) dijo:

Las normas poseen ciertamente validez formal, pero carecen, en el seno de la comunidad, de eficacia espontanea. La eficacia se refiere a la aplicación o ejecución de la norma jurídica en cuanto a la conducta humana. La sociedad debe vivir el derecho y reconocerlo como tal y una vez reconocido, es incorporado a la manera de ser y de obrar de la colectividad.

La realidad nos muestra que no hay norma jurídica si esta no está dotada de un mínimo de eficacia, si no posee un nivel mínimo de ejecución o aplicación en el seno del grupo". P 99.

## 8. Marco Teórico

### a. EFICACIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS

Tradicionalmente se distinguen tres elementos como requisitos de las normas jurídicas, estos son: validez, vigencia, y eficacia. La validez y la vigencia se refieren a la competencia de los órganos y a los procesos de producción y el reconocimiento del derecho en el plano normativo. Por su parte, en tratándose de la eficacia, punto central de nuestro trabajo, debemos decir que esta tiene un carácter experimental, puesto que se refiere al cumplimiento efectivo del derecho por parte de la sociedad, y a los efectos sociales que el cumplimiento de la norma suscita. Reale, M. (1979). P 97-99.

### b. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

De acuerdo con los pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional sobre la naturaleza, características, y los requisitos de la facultad de la administración para imponer sanciones, puso de presente el *ius punendi* del Estado como un género que cubre varias especies entre las cuales están el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

El máximo órgano Constitucional (2002) al respecto señaló:

En razón a su condición de actividad punitiva del Estado, la imposición de sanciones administrativas se encuentra sujeta al artículo 29 de la Constitución que consagra el derecho al debido proceso. De esta manera "los principios del derecho penal –como forma paradigmática de control de la potestad punitiva– se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado. El debido proceso, por su parte "comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado. Es decir son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones.

Sin embargo, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege "el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente", mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes



actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, "la fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias.

Por ello, "se ha expresado, en forma reiterada, que la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

La Corte también ha resaltado que, en materia sancionatoria administrativa, las garantías del debido proceso no tienen el mismo alcance que en el ámbito penal. Por ello, reiteró que "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías –quedando a salvo su núcleo esencial– en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido". Sentencia C-616.

## **9. Factibilidad**

El trabajo es perfectamente viable, pues se trata de analizar una Ley constituida por pocos artículos, y nosotros contamos con la experiencia laboral en temas de tránsito y seguridad vial. Así mismo, para el desarrollo del tema de investigación escogido se utilizarán como fuentes las siguientes:

- Libros, revistas, conceptos y publicaciones especializadas, que se encuentren en las instituciones estatales que han abordado el tema.
- Artículos, escritos, reseñas, entre otras, relacionados con el tema que se encuentren en internet.

Para el presente proyecto de investigación se dispondrá de dos (2) meses para su desarrollo, tiempo más que suficiente para ello.

## 10. Metodología y técnicas de recolección de información

Para efectuar este proyecto de investigación (analítica), se tomará como base cada uno de los objetivos y con ellos se determinarán las estrategias, actividades y medios requeridos para dar respuesta al problema planteado.

Se utilizará una metodología cualitativa y cuantitativa toda vez que es necesario el uso de estadísticas, y los parámetros para la recolección de información serán los siguientes:

**Fuentes:** Textos escritos: Revistas, conceptos, doctrina, artículos de internet.

**Técnica:** Análisis documental.

## 11. Cronograma

<b>Actividad</b>	<b>Mes / semanas</b>
<b>Selección del tema de investigación</b>	13 de Diciembre de 2014.
<b>Planteamiento del problema</b>	13 de Diciembre de 2014 al 18 de Diciembre de 2014 aproximadamente una semana
<b>Selección de la bibliografía y documentos requeridos para la investigación.</b>	18 de Diciembre de 2014 al 26 de Diciembre de 2014 aproximadamente una semana
<b>Lectura de los documentos</b>	26 de Diciembre de 2014 al 11 de Enero de 2015, aproximadamente tres semanas.
<b>Desarrollo del proyecto</b>	13 de Enero de 2014 al 23 de enero de 2015.
<b>Entrega para la calificación primera parte del proyecto</b>	25 de enero de 2015.
<b>Desarrollo segunda parte del proyecto</b>	26 de enero de 2015.

<b>Entrega de avances segunda parte del proyecto</b>	6 y 7 de febrero de 2015.
<b>Entrega final del proyecto de tesis</b>	15 de Febrero de 2015.

## **12. Referencias bibliográficas**

Bobbio, N. (1987) Teoría General del Derecho. p. 109.

Constitucional (2002) Sentencia C-616.

Movilidad Bogotá, (2014) oficio SDM-SC- 70551, conceptos.

Movilidad Bogotá, (2014) oficio SDM-SC- 162355, conceptos.

Reale, M. (1979). Introducción al Derecho” P 99.

Reale, M. (1979). Introducción al Derecho” P 97-99.

Sudarsky, J. (2014, enero). Los tres strikes de la Ley 1686 de 2013. *El*

*Tiempo p. 4.*

**SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO – USTA  
BOGOTÁ**

DOCUMENTO FINAL

LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS SANCIONES  
INTRODUCIDAS EN LA LEY 1696 DE 2013

Presentado por

MARITZA GÓMEZ CAICEDO  
HANS JOACHIM WALDMANN GAMBOA

# LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS SANCIONES

## INTRODUCIDAS EN LA LEY 1696 DE 2013

### I. INTRODUCCIÓN

A finales del año 2013 el Congreso de Colombia expidió una ley con el objeto de sancionar de manera más drástica a los conductores que se encuentren bajo el estado de embriaguez o sustancias psicoactivas. Por medio de la Ley 1696 de 19 de diciembre de 2013, las penas para quienes conduzcan en estado de embriaguez se recrudecieron con sanciones que van desde la suspensión de la licencia de conducción, pasando por sanciones de tipo económico y la cárcel para el conductor infractor.

Esa normatividad, tuvo la necesidad de mutar a las condiciones actuales, habida cuenta de que antaño, la Ley 1548 del 5 de julio de 2012 ya había incluido medidas como la obligatoriedad de realizar la prueba de alcoholemia, la aprobación de un nuevo grado de alcohol y de sanciones para quienes, en estado de embriaguez, conduzcan vehículos de servicio público y de transporte escolar. No obstante, el problema continuó a lo largo y ancho del país, y eso llevó a que desde el Congreso de la República se ajustara la Ley para sancionar de manera más drástica a los conductores borrachos.

El presente estudio pretende analizar si las sanciones administrativas introducidas en Ley 1696 de 2013 han sido eficaces para que los Colombianos no conduzcan bajo el influjo del alcohol, y así evitar la muerte o las lesiones de personas involucradas en accidentes de tránsito ocasionados por conductores que presentan algún grado de embriaguez, pues consideramos que este es un problema de seguridad pública que debe parar ya, por el bienestar de la comunidad en general.

Creemos que ya no deben existir más excusas para justificar la ingesta de licor antes de conducir, ya que un solo trago produce efectos en el organismo de un ser humano, y esto afecta directamente la actividad de conducción.

Frases como: “es que no tomé mucho”, “yo soy capaz de manejar así”, “es que no voy tan lejos” “es que a mí no me va a pasar nada”, fueron las que pronunciaron muchos de los conductores antes de manejar un vehículo, sin pensar que el estado de embriaguez, cualquiera que sea, es el causante de más de una tragedia de aquellas que hoy enlutan a muchas familias de nuestro país, y que pese a la difusión que de esos trágico hechos hacen de los medios de comunicación, no hacen mella en la conciencia del colectivo ciudadano.

Entonces, motivados por ese cruel panorama, decidimos enfocar el estudio para establecer si además de analizar la eficacia de la Ley 1696 desde el punto de vista de las sanciones económicas y penales introducidas en ella, puede llegarse a darle más importancia al sustento resocializador que la compone, pues en ocasiones no es suficiente con que la norma exista, sino que desde su creación debe propenderse por una verdadera ética normativa, que conlleve inmersos valores, que la hagan más productiva, a fin de recurrir más a impactar al ciudadano desde su conciencia que desde el ámbito sancionatorio que ella contempla.

## II. DESARROLLO DE LA TEMÁTICA

### - Las sanciones Administrativas de la Ley 1696 de 2013.

El 19 de Diciembre de 2013, se sancionó la Ley 1696, la cual reformó en parte el Código Penal y el artículo 152 del Código Nacional de Tránsito, endureciendo las sanciones económicas en cada grado de embriaguez, el tiempo de suspensión y la cancelación de la licencia de conducción como máxima sanción al infractor; cancelación que será de ahora en adelante por 25 años. La siguiente tabla (TABLA 1) sintetiza las nuevas sanciones en cada grado de alcoholemia, y la sanción por renuencia a realizarse la prueba de embriaguez:

### SANCIONES ADMINISTRATIVAS LEY 1696 DE 2013.

RANGOS DE SANCION POR NIVEL DE REINCIDENCIA				
Grado de Alcoholemia (*)	Multa en SMDLV	Suspension de la Licencia	Inmovilizacion del vehículo (dias hábiles)	Horas de Trabajo Comunitario
<b>PRIMERA VEZ</b>				
Grado 0 (20 a 39 mg)	90	1 AÑO	1	20
Grado 1 (40 a 99 mg)	180	3 AÑOS	3	30
Grado 2 (100 a 149 mg)	360	5 AÑOS	6	40
Grado 3 (150 mg en adelante)	720	10 AÑOS	10	50
<b>SEGUNDA VEZ</b>				
Grado 0 (20 a 39 mg)	135	1 AÑO	1	20
Grado 1 (40 a 99 mg)	270	6 AÑOS	5	50
Grado 2 (100 a 149 mg)	540	10 AÑOS	10	60
Grado 3 (150 mg en adelante)	1.080	Cancelacion de la Licencia de	20	80
<b>TERCERA VEZ</b>				
Grado 0 (20 a 39 mg)	180	3 AÑOS	3	30
Grado 1 (40 a 99 mg)	360	Cancelacion de la Licencia de	10	60
Grado 2 (100 a 149 mg)	720	Cancelacion de la Licencia de	20	80
Grado 3 (150 mg en adelante)	1.440	Cancelacion de la Licencia de	20	90

(\*) Relacion etanol/100 ml. de sangre

Fuente: Ministerio de Transporte

Cuanto a la Renuencia, si el conductor no permite la realización de la prueba física o clínica de embriaguez, se le cancelará la licencia de conducción, se le impondrá una multa de 1.440 SMDLV y se inmovilizará el vehículo por 20 días hábiles.

De esa norma, puede advertirse entonces que la Ley trae como gran innovación, la inclusión de un gran impacto económico en cuanto a la sanción por multa, ya que para el año 2014 por ejemplo, las multas oscilaban entre \$1.848.081 y \$29.569.296. Además contempla la suspensión de la licencia de conducción mínimo de un año y de manera drástica siendo definitiva. Los conductores tendrán que resarcirán a la sociedad con obras comunitarias y si se trata de que aquellos que operan vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructores de conducción, la multa y el período de suspensión de la licencia se duplicarán.

Las sanciones a nivel penal se presentan como es lógico, en el aumento de penas, a saber: la condena por atropellar una persona es de 2 años; si el conductor está en estado de embriaguez la pena aumento en un año adicional; en el caso de un homicidio ocasionado por un conducción bajo los efectos del alcohol, la pena aumenta de dos terceras partes al doble, y puede llegar hasta 18 años de cárcel.

Así las cosas, es pertinente aclarar que existen dos situaciones bien diferentes, pues una cosa son las medidas que deben aplicarse cuando al conducir en estado de embriaguez se comete un homicidio o una lesión personal, y otra la conducta de conducir después de haber consumido alcohol o sustancias psicoactivas .

Hecha esa aclaración, y para los efectos que importan a este trabajo, interesa entonces entrar a analizar cómo el impacto económico introducido en las medidas o sanciones administrativas, permite modificar el comportamiento de los ciudadanos y ayuda a corregir el problema de salud pública en que se ha convertido el conducir bajo el influjo del alcohol o las sustancias psicoactivas, y por ende hacerlo en uno cualquiera de los grados de embriaguez que trae la norma.

Es pertinente entonces recordar que llama Embriaguez: al conjunto de cambios psicológicos y neurológicos de carácter transitorio, así como en otros órganos y sistemas, inducidos en el individuo por el consumo de algunas sustancias farmacológicamente activas, los cuales afectan su capacidad y habilidad para la realización adecuada de actividades de riesgo. Este concepto incluye lo que se entiende por "intoxicación", según el DSM-IV, la medicina y la toxicología, cuando el estado de embriaguez es agudo. El consumo crónico de tales sustancias puede llevar al desarrollo de alteraciones permanentes en el

organismo y generar tolerancia, abuso o dependencia (Reglamento Técnico Forense para la Determinación del Estado de Embriaguez Aguda, 2005).

La nueva Ley, a nuestro juicio proba, cuenta con cuatro mecanismos o sanciones que tienen el objetivo de prevenir la conducta y generar una alteración cultural que permita reducir los conductores en estado de embriaguez (punto medular de nuestra investigación).

Los bastiones que operan en conjunto de acuerdo al grado de embriaguez, iniciando desde el denominado grado cero son: la imposición de multas económicas más drásticas, la suspensión de la licencia de conducción, la inmovilización del vehículo, y la realización de cursos comunitarios.

### **¿Cuál fue el impacto de la Ley desde el 19 de Diciembre de 2013, fecha en la que empezó a regir?**

Desde su entrada en vigencia, de acuerdo a los datos suministrados por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional – hasta el 6 de Enero de 2014- el número de comparendos por conducir en estado de embriaguez pasó de 14.511 en el mismo período de 2012, a 2.757 en el año 2014. Es decir, se redujo en un 81% el número de infractores.

Algunos medios de comunicación han comentado al respecto:

El Universal. (05 de febrero 2014). *La Ley 1696 comienza a mostrarse*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/opinion/editorial/la-ley-1696-comienza-mostrarse-6037>

Desde un principio se supo que la ley era dura, pero la opinión general era que valía la pena si servía para conservar vidas. Y claro, había una sensación de indignación nacional por los videos de un congresista borracho tratando de avasallar a los policías que lo detuvieron, y a éste lo siguieron más personajes documentados en videos que se ganaron la antipatía de la opinión pública, por lo que la Ley 1696 cayó muy bien en el país a pesar de ser bastante drástica, o quizá por serlo.

Pasada la euforia inicial por la Ley 1696, se comienzan a oír opiniones de quienes apoyan la ley, pero les parece demasiado drástica porque opinan que cualquiera debería poderse tomar una cerveza o una copa de vino con el almuerzo o la comida, sin que eso afecte la capacidad para conducir bien.



También se oyen las quejas en algunos restaurantes, ya que el costo del vino y de otros tragos son parte sustancial de cualquier cuenta que pagan los comensales, pero debido al respeto por la Ley 1696, la mayoría de quienes conducen autos se abstienen de consumir cualquier cantidad de alcohol.

**Esta es una prueba de que las normas que tienen dientes serán acatadas hasta por una ciudadanía habituada a violarlas**, principio que se debería trasladar a otras esferas de la vida ciudadana que también requieren rigor, como por ejemplo, hacer ruido, que debería tener penalidades severas por el daño que le hace a la salud pública y porque viola los derechos de sectores amplios de la ciudadanía.

Es previsible que se incremente la presión para suavizar la Ley 1696, pero por lo pronto hay que decir que sus resultados son muy positivos. (Negrillas fuera del texto).

De otro lado, hay quienes consideran que la misma fue una Ley improvisada que se hizo con el ánimo de quedar bien con la mayor parte de la sociedad moralista frente al problema coyuntural del momento, es decir: los accidentes de tránsito causados por conductores ebrios, según da cuenta el siguiente artículo:

Valdés, J. (2014). *Con ley o sin ley 1696 el borracho es un enfermo*, recuperado de <http://llanera.com/?id=17808>

Vamos a decir que una Ley como la 1696, que legislativamente carece de errores, pero que afecta a quienes conducen ebrios, poco o nada sirve hacia el futuro para culturizar a las colombianas y a los colombianos quienes seguirán ingiriendo bebidas alcohólicas hasta el estado de ebriedad y conducir vehículos parcial o totalmente alcoholizados porque esa ley es reactiva y no tiene una estrategia a largo plazo. La Ley y sus promotores politiqueros condenan el alcohol en las bebidas y, sobre todo sus efectos como es la beodez pero no nos dicen que es un problema social y de salud pública y pasan por alto que los jóvenes de hoy comienzan desde temprana edad a ingerir licor y no hay ninguna parte de la Ley donde se normatice sobre la erradicación del alcohol como vicio. Y, lo peor, lo peor es que una parte de esa Ley con una complejidad absoluta como es lo referente a casos como la alcoholemia y la embriaguez son escueta y libremente tocados y decretados por desconocedores del

Derecho, como la gran mayoría de policías de tránsito y, por eso, cualesquiera que tenga un accidente de tránsito sufre de situaciones como la de que en vez de ser tratado como un conductor borracho y como un ser humano alcohólico, como un enfermo, es considerado como un criminal y nunca, pero nunca nunca, es catalogado como lo que es: un enfermo.

De igual forma se refirió Elejalde Arbeláez en una de sus columnas:

Elejalde, R. (2013) *Una ley chueca* recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una\\_ley\\_chueca.php](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una_ley_chueca.php)

Los apuros con los que fue expedida la ley y el ánimo de entregarle a la opinión pública una norma ejemplarizante para satisfacción de la galería, seguramente traerán muchas demandas sobre esta norma y estoy seguro que difícilmente pasará el control de constitucionalidad en algunos de sus más importantes aspectos, especialmente en el párrafo segundo del artículo quinto, donde se consagra un verdadero esperpento jurídico, que transforma al agente de tránsito de un funcionario que informa sobre la posible contravención de tránsito, en un funcionario sancionador al autorizarlo para retener preventivamente la licencia de conducción hasta cuando quede en firme el acto administrativo que decide la responsabilidad contravencional y a registrar de forma inmediata esa retención en el RUNT. Algo así como “fusilen mientras llega la orden”. La retención del pase debe resultar de vencer al infractor en un debido proceso y no de aplicar ipso facto esa sanción. Cuando la norma citada dice que la retención opera “hasta tanto quede en firme el acto administrativo”, lo que la ley está reconociendo es que se viene cumpliendo una sanción antes de que esta haya sido impuesta por la autoridad competente.

Las fuertes sanciones a los conductores ebrios, el combate a tanto irresponsable que une alcohol con conducción de vehículos, son bienvenidas, pero no pueden ser el producto de la arbitrariedad. Pero seguramente también se incrementarán las conductas penales llamadas cohecho y concusión, de las que echarán mano los borrachitos para impedir las fuertes sanciones que prescribe la ley citada.

Como puede observarse, desde su entrada en vigor, la Ley 1696 fue objeto de diversas críticas, ya en pro ora en contra, y aun cuando su contenido ha sido demandado no ha habido ninguna de ellas que hasta el momento haya prosperado, manteniéndose entonces hasta el día de hoy en su integridad.

**¿Cuál ha sido la razón que ha mantenido a la Ley 1696 pese a sus fuertes críticas?**

Las estadísticas refieren que para una gran mayoría de quienes conducen autos se abstienen de consumir cualquier cantidad de alcohol, debido principalmente a la dureza de la ley en cuanto a la sanción administrativa de carácter económico, razón por la cual ha disminuido de la manera significativa el número de comparendos impuestos por la *infracción F “Conducir un vehículo en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas”* denominada así por la nueva ley 1696 de 2013.

Así lo refieren las estadísticas de comparendos de la Secretaria Distrital de Movilidad (2014) en su oficio radicado No. SDM-SC- 70551 del 02 de Julio de 2014 (Respuesta dirigida a la Dra. Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara por Bogotá, donde se señaló:

¿Cuántos comparendos se han impuesto desde el 19 de diciembre de 2013 hasta la fecha por conducir en estado de embriaguez en la ciudad de Bogotá discriminadas por localidad comparados con el mismo periodo inmediatamente anterior? ¿A cuánto ascienden las multas impuestas discriminadas por esta misma causa por localidad?

CANTIDAD COMPARENDOS POR EMBRIAGUEZ 19 DICIEMBRE 2012 - 27 MAYO DE 2013			CANTIDAD COMPARENDOS POR EMBRIAGUEZ 19 DICIEMBRE 2013 - 27 MAYO DE 2014		
CANTIDAD	NOMBRE LOCALIDAD	VALOR NOMINAL	CANTIDAD	NOMBRE LOCALIDAD	VALOR NOMINAL
235	USAQUÉN	220493600	117	USAQUÉN	911948300
342	CHAPINERO	306407500	61	CHAPINERO	372819200
233	SANTA FE	218514900	36	SANTA FE	212673200
57	SAN CRISTÓBAL	53737100	172	SAN CRISTÓBAL	1170028700
44	USME	43296500	50	USME	406560000
422	TUNJUELITO	378162800	183	TUNJUELITO	1300270800
155	BOSA	147057600	91	BOSA	718971000
809	KENNEDY	745279200	274	KENNEDY	1849559000
292	FONTIBÓN	270043700	40	FONTIBÓN	274388300
452	ENGATIVÁ	425983400	137	ENGATIVÁ	859051600
488	SUBA	452512300	207	SUBA	1300270700
92	BARRIOS UNIDOS	82713800	27	BARRIOS UNIDOS	194040000
81	TEUSAQUILLO	75913000	23	TEUSAQUILLO	279385600
359	LOS MÁRTIRES	328373300	63	LOS MÁRTIRES	499943700
283	ANTONIO NARIÑO	254395000	144	ANTONIO NARIÑO	788638700
331	PUENTE ARANDA	314796100	90	PUENTE ARANDA	763784400
7	CANDELARIA	6053300	6	CANDELARIA	40656000
124	RAFAEL URIBE	118935900	92	RAFAEL URIBE	609125200
69	CIUDAD BOLÍVAR	66185700	73	CIUDAD BOLÍVAR	511821100
385	SIN ESPECIFICAR	358576300	62	SIN ESPECIFICAR	347026700

Fuente. Sistema SICÓN. Subdirección de Contravenciones de Transito Secretaria de Movilidad.

Entonces, de acuerdo con el periodo de tiempo señalado en el oficio SDM-SC-70551 del 02 de Julio de 2014, las cifras de los comparendos impuestos desde el 19 de diciembre de 2013 entrada en vigencia de la ley comparados con el mismo periodo inmediatamente anterior, son significativas, pues muestran una reducción en la comisión de esta conducta, tal y como se establece de la tabla de relación anterior.

Por los perjuicios que causa a la sociedad la conducción en estado de embriaguez y en vista de que las cifras demostraban que esta conducta no disminuía entre los Colombianos y las Colombianas, de acuerdo con la información suministrada por la Policía Nacional, del 1 de enero de 2013, al 31 de agosto de 2013, habían muerto por causa de los siniestros de tránsito por embriaguez 313 personas y por esta misma causa habían sido heridas otras 1.643 personas.

En el año 2012 fueron impuestos 68.492 comparendos una cifra alarmante si se considera que en cada uno de esos eventos pudo causarse un siniestro de tránsito que pudo cobrar la vida de miles de personas (Información suministrada por la Policía Nacional y por el SIMIT).

Durante el año 2013, en el mes de Agosto según información suministrada por la Policía Nacional y por el SIMIT, fueron impuestos 41.727 comparendos por conducir en estado de embriaguez, es decir hubo una reducción de menos del 10%

Estas cifras, y los casos de muertes trágicas ocasionadas por causa de la conducción bajo el influjo de alcohol o sustancias psicoactivas que se presentaron a mediados del año 2013, motivaron al Congreso de la República para expedir la Ley 1696 con el fin de buscar una salida conjunta e integral que atacara ese flagelo a través de sanciones y medidas preventivas y sancionatorias en las diferentes áreas del derecho, y el resultado de ese esfuerzo fue la inminente disminución de las cifras de comparendos impuestos a personas sorprendidas conduciendo bajo el influjo del alcohol u otra sustancia psicoactiva, y la correlativa mengua en los casos de personas lesionadas o muertas por esta misma causa.

Sin embargo, pese al panorama positivo que mostró la aplicación de la Ley desde su entrada en vigencia, todavía hay quienes sostienen la arbitrariedad de la misma, pues consideran que vulnera el debido proceso y derecho de defensa, toda vez que faculta al policía de tránsito para practicar la prueba de embriaguez y al mismo tiempo retener la licencia de conducción, es decir: sancionando al conductor previamente, mientras queda en firme el acto administrativo.

Defensor de esa teoría es uno de los columnistas ya citado quien sostuvo en el mismo artículo que *“Las fuertes sanciones a los conductores ebrios no pueden ser producto de la arbitrariedad”*. Elejalde, R. (2013) *Una ley chueca* recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una\\_ley\\_chueca.php](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una_ley_chueca.php)

A nuestro juicio consideramos que la Ley 1696 de 2013 contiene un objetivo claro, radical y a largo plazo, pues la dureza de las sanciones administrativas introducidas en cada grado de embriaguez, y sobre todo la de tipo económico no tiene como fin único atormentar o afligir a quien ha cometido la conducta objeto de reproche, ni deshacer la conducta ya cometida, sino que cuenta en su esencia con la salvaguarda de los bienes jurídicos mejor protegidos del país, es decir: la vida y la integridad personal de los ciudadanos.

En tal sentido, si el Legislativo tiene la facultad de crear sanciones punitivas, lo tiene también en el ámbito administrativo, de la manera que lo ha señalado el máximo órgano Constitucional (2002) cuando al respecto señaló:

Esta Corporación también se ha pronunciado sobre el alcance de la facultad de la que dispone el legislador en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio para la configuración y descripción de conductas o de situaciones sancionables, de acuerdo con la Constitución Política. De manera reiterada, ha señalado que el legislador, en virtud de la autonomía y libertad de configuración que le reconoce la Constitución puede aplicar ciertas sanciones como resultado de la comisión de conductas prohibidas o el incumplimiento de exigencias contempladas en la ley.

La competencia del legislador para configurar sanciones administrativas se encuentra limitada por las garantías del debido proceso. Por ello, la Corte ha manifestado que “los principios que inspiran el debido proceso, tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas. C-616 2002.

## **EFICACIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS**

### **- Eficacia de la Ley 1696 de 2013**

Avanzando un paso más en nuestro tema de estudio, debemos decir que el reconocimiento de una norma jurídica no es idéntico al acatamiento de la misma. No basta la validez técnico-jurídica para que la norma cumpla su finalidad. El requisito de la vigencia de la norma jurídica es suficiente para que esta tenga existencia real. No obstante, se da el caso en el cual se promulgan leyes que violentan la conciencia colectiva y provocan reacciones adversas por parte de la sociedad, y solo se impongan por la coacción, y en efecto tales normas poseen ciertamente validez formal, pero carecen, de eficacia espontánea.

Bobbio, N. (1987) afirma que: “La sociedad debe vivir el derecho y reconocerlo como tal, una vez reconocido, es incorporado a la manera de ser y de obrar de la colectividad. En todo caso, la realidad nos muestra que no hay norma

jurídica si ésta no está dotada un mínimo de eficacia, si no posee un nivel mínimo de ejecución o aplicación en el seno del grupo.

La norma jurídica debe ser, pues, formalmente válida y socialmente eficaz.” (p. 109).

La eficacia de una norma jurídica es la efectiva correspondencia de los comportamientos sociales respecto de su contenido.

En ese orden de ideas, podemos decir, que la Ley 1696 de 2013 mostró eficacia inmediata de acuerdo a las estadísticas obtenidas por parte de la Policía Nacional, Ministerio de Transporte, y Secretaria Distrital de Movilidad a pocos días de su promulgación, lo cual se reflejó en el ostensible descenso de las sanciones. La nueva ley fue lo suficientemente severa conllevando el acatamiento de la norma.

#### - **La Sanción Jurídica.**

Para reforzar la eficacia de una norma jurídica cuando no hay una adhesión espontánea o acatamiento de la misma, y explicar de esta forma el éxito que tuvo la Ley 1696 a diferencia de las anteriores, consideramos de gran importancia referirnos a la sanción como un nuevo criterio para distinguir las normas jurídicas de otras normas como las morales o sociales. Diremos entonces, qué normas jurídicas son aquellas cuya ejecución está garantizada por una sanción externa e institucionalizada.

Bobbio (1987) señala:

“El principal efecto de la institucionalización de la sanción es la mayor eficacia de las normas. Las sanciones tienden a disciplinar el comportamiento inmediato y espontáneo del grupo social al cual van dirigidas. Por tal razón, lo que caracteriza a la norma jurídica respecto de las morales y sociales, es el ser una norma con eficacia reforzada.

Tan es así, que las normas estatales son consideradas las normas jurídicas por excelencia, para distinguirlas de todas las otras normas reguladoras de nuestra vida, porque tienen la máxima eficacia”. (p. 113).

### **III. CONCLUSIÓN FINAL**

En la actualidad las cifras entregadas por las autoridades confirman que la reglamentación y las medidas tomadas siguen salvando vidas y que, por tanto, las autoridades competentes deben seguir trabajando diligentemente para sacar adelante más iniciativas eficaces que ayuden a fortalecer una conciencia colectiva que persuada a las personas para que a modo de ejemplo, se tenga

la eficacia que conlleva la norma bajo estudio, pues eficaz como se erige, puede servir de ejemplo para futuras normativas.

Esta reducción es, en gran parte, fruto de la Ley 1696 del 2013, que amplió las sanciones a los conductores que fueran encontrados manejando bajo los efectos del alcohol, y el trabajo que la Policía Nacional ha realizado a la hora de implementar con eficacia esta reglamentación.

No obstante, consideramos que estos importantes pasos que se han dado para acabar con esta problemática no deben generar conformismo en la ciudadanía, ni en los funcionarios públicos. Por el contrario, estos logros, sencillamente, evidencian que políticas públicas, bien diseñadas y en respuesta a las necesidades de los ciudadanos, pueden llevar a crear un mejor escenario de vida en los Colombianos, aun cuando ellas conlleven la amenaza económica como bastión importante para su cumplimiento.

Así que no hay que perder de vista, bajo ninguna situación, que la verdadera meta es que el número de conductores en estado de ebriedad y de víctimas por esta causa sea cero.

Por otro lado, consideramos que las campañas de control y prevención por las autoridades competentes para reducir la conducción en estado de embriaguez son importantes ya que promueven una conducción responsable. Así lo ha adelantado la Secretaría de Movilidad en varias de sus campañas como: En el 2014, mediante la Campaña *¿Qué trago vas a tomar hoy?*, hace una puesta en vía mediante el montaje de una carpa bar para invitar a los ciudadanos a decidir entre beber un trago amargo o un trago dulce, los que corresponden a las consecuencias de conducir bajo efectos del alcohol y/u otras sustancias no permitidas y a las ventajas de tomar decisiones autorreguladas y responsables. Fortaleciendo esta estrategia el día 31 de octubre se realizó un montaje de experiencias interactivas de conducción y volcamiento por conducir en estado de embriaguez que permitió al ciudadano evidenciar los efectos y consecuencias. Mediante ésta estrategia se han informado 1966 ciudadanos en el tema.

Con este ejercicio se logra que el ciudadano se informe sobre la normatividad vigente y que fortalezca los procesos de responsabilidad ciudadana en la autorregulación y la corresponsabilidad que genere una toma de decisiones consciente.

La campaña ***“Esto No es un Regalo” CONMUÉVETE***, en el año 2012 y 2013, se enfocó en sensibilizar a los conductores para evitar el consumo de alcohol, promoviendo una movilidad segura, sin enfrentar las consecuencias de conducir en estado de embriaguez.

Adicionalmente, la Secretaría Distrital de Movilidad ha adelantado estudios sobre el comportamiento de la accidentalidad por causa probable embriaguez entre el año 2007 y 2012, donde se analizan diferentes variables como

gravedad y clase de los accidentes; mes, día y hora de ocurrencia; Así como la condición, género y edad de los fallecidos y lesionados en estos eventos viales. También es importante mencionar que se está realizando la actualización del citado estudio.

Estas últimas reflexiones fueron conclusiones apoyadas en los comentarios dichos en [http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx\\_archivos/ideofolio/investigacion accidentalidad-embriaguez-2007-2012\\_24046.pdf](http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx_archivos/ideofolio/investigacion_accidentalidad-embriaguez-2007-2012_24046.pdf).

### Referencias bibliográficas

El Universal. (05 de febrero 2014). *La Ley 1696 comienza a mostrarse*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/opinion/editorial/la-ley-1696-comienza-mostrarse-6037>

Valdés, J. (2014). *Con ley o sin ley 1696 el borracho es un enfermo*, recuperado de <http://llanera.com/?id=17808>

Elejalde, R. (2013) *Una ley chueca* recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una\\_ley\\_chueca.php](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una_ley_chueca.php)

Movilidad Bogotá, (2014) oficio SDM-SC- 70551, conceptos.

Elejalde, R. (2013) *Una ley chueca* recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una\\_ley\\_chueca.php](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/una_ley_chueca.php)

Constitucional (2002) Sentencia C-616.

Bobbio, N. (1987) *Teoría General del Derecho*. p. 109.

Bobbio, N. (1987) *Teoría General del Derecho*. p. 113.



[http://www.movilidadbogota.gov.co/hwebx\\_archivos/ideofolio/investigacion\\_accidentalidad-embriaguez-2007-2012\\_24046.pdf](http://www.movilidadbogota.gov.co/hwebx_archivos/ideofolio/investigacion_accidentalidad-embriaguez-2007-2012_24046.pdf).

### **Bibliográfica consultada**

Kelsen, H. (1994) Teoría General De Las Normas.

García, E. (1968) Introducción Al Estudio Del Derecho.

Pacheco, M. (1988) Teoría Del Derecho.